Band 15

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2014

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Jahrbuch des Föderalismus 2014
Band 15

Herausgegeben vom Vorstand des Europäischen
Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF):

Prof. Dr. Gabriele Abels
Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.
Prof. em. Dr. Dr. h.c. Horst Förster
Martin Große Hüttmann (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied)
Prof. em. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher des Vorstands)
Prof. Dr. Sebastian Kinder
Prof. Dr. Martin Nettesheim
Prof. Dr. Barbara Remmert (Stellv. Sprecherin des Vorstands)
Prof. Dr. Oliver Schlumberger
Prof. Dr. Josef Schmid
Prof. Dr. Gunter Schubert
Prof. Dr. Christian Seiler
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination und redaktionelle Betreuung:
Marius Michalski, M.A.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2014

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-1708-8 (Print)

ISBN 978-3-8452-5760-0 (ePDF)

ISSN 1616-6558

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 9

1. BEITRÄGE AUS DER POLITIK

25 Jahre deutsche Einheit 19
Wolfgang Schäuble

2. SCHWERPUNKTTHEMA „25 JAHRE DEUTSCHE EINHEIT“

Eine Herausforderung für den deutschen Föderalismus: wie die neuen Länder in den Bundesrat integriert wurden 31
Ute Müller

Symmetrie und Asymmetrie im deutschen Föderalismus – übliche Missverständnisse und übersehene Folgen 46
Roland Sturm/Thorsten Winkelmann

Brücken nach Osten 63
Beate Neuss

Die Neugliederung der Rundfunklandschaft – eine Meisterleistung des deutschen Föderalismus 79
Carl-Eugen Eberle/Gunnar Krone

Noch immer Republik der Landesfürsten? Beobachtungen zur Rolle der Ministerpräsidenten in der Bundesrepublik seit der Einheit 94
Albert Funk

(Fast) 20 Jahre Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich: Eine finanzwissenschaftliche Perspektive 112
Gisela Färber

„Politische Feinmechanik mit Gangreserve“ – Formen der Zusammenarbeit unter den deutschen Ländern 131
Claus-Peter Clostermeyer

Die Vertretungen ostdeutscher Länder in Brüssel 25 Jahre nach der deutschen Einheit – 10 Thesen über Erfahrungen und Eindrücke 142
Thomas Wobben

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. THEMEN DER FORSCHUNG

Land (und Föderalismus) unter? Chancen und Grenzen des Hochwasserschutzes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland 159
Wiebke Drews/Andreas Jager/Ursula Münch

Zur Nutzbarkeit der Tätigkeitsberichte des Vermittlungsausschusses für die Kategorisierung von Konflikttypen im Gesetzgebungsverfahren 174
Sven Leunig/Hendrik Träger

Die Dynamik des EU-Mehrebenensystems infolge der Finanzkrise und ihre Perzeption durch die politikwissenschaftliche Literatur 192
Annegret Eppler

4. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS

Volksgesetzgebung und Repräsentationssystem in den Ländern – verfassungsgerichtliche Vermessung eines Spannungsverhältnisses 209
Volker M. Haug

Weiterentwicklung der Ländersache statt Zentralisierung – Argumente und Anregungen für den Sicherheitsföderalismus 224
Tilmann M. A. Bach/Dieter Schneider

Anforderungen an die Reform der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 aus kommunaler Sicht 238
Hans-Günter Henneke

Sächsische Verfassungspolitik 255
Werner Reutter

Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union im föderalrechtlichen Mehrebenenverbund 269
Ines Härtel

5. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

Sechste Staatsreform – zweiter Teil: Belgien als Erfolgsmodell föderalen Wandels? 287
Bettina Petersohn

Territorialreform und „3. Phase der Dezentralisierung“ – Reformdebatte und aktuelle Reformen in Frankreich 301
Gregor Halmes

Italien im Sog der Re-Zentralisierung: Einsichten zum Wechselverhältnis von Verfassungspolitik und Verfassungstheorie 319
Elisabeth Alber

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Starke Westachse gegen Wien? Über Dominanz und Gegenbewegungen im österreichischen Föderalismus 333
Peter Bußjäger

Territoriale Veränderungen im Bundesstaat: Das Beispiel des Kantons Jura 344
Peter Hänni/Tamara Iseli

Gibt es ein Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens? 362
Klaus-Jürgen Nagel

Scottish Independence: The Terms of the Debate 379
Charlie Jeffery

6. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

Die Ambivalenz der Kontrolle: Mexikanische Bundesstaaten und Munizipien zwischen Ausgabenkontrolle und fiskaler Autonomie seit der Demokratisierung 389
Constantin Groll

7. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA

Auf dünnem Eis: Grenzüberschreitende Kooperation in der Öresund-Region 407
Nicolas Trick/Christian Förster

Ländliche Räume, europäische Peripherien und die neue EU-Kohäsionspolitik 2014-2020 422
Horst Förster

8. EUROPÄISCHE UNION/EUROPÄISCHE INTEGRATION

Der Ausschuss der Regionen 2013/2014 441
Otto Schmuck

Föderale Perspektiven in der aktuellen EU-Reformdebatte 457
Hartmut Marhold

Von Krokodilen, Hebammen und großen Männern: Spinellis Erben und ihr Plädoyer für ein föderalistisches und post-nationales Europa 476
Gabriele Abels/Frieder Oesterle

Die reformierte Kohäsionspolitik 2014-2020 und ihre Implementierung 492
Peter Becker/Ronny Müller

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

9. REZENSIONEN

Ein Handbuch zu den Klassikern des europäischen Denkens, das selbst zum Klassiker werden könnte 509
Martin Große Hüttmann

Ein Plädoyer für mehr Subsidiarität in der Europäischen Union 511
Rudolf Hrbek

Die Autoren 515

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Vorwort

Das Vorhaben, ein „Jahrbuch des Föderalismus“ herauszugeben, war im Vorwort des ersten Bandes des Jahrbuchs (im Jahr 2000) damit begründet worden, dass Fragen der Territorialstruktur im heutigen Europa eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Vier Punkte waren dazu aufgeführt worden: „In einer Reihe europäischer Staaten finden – erstens – seit Jahren Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse statt. Ihnen liegt meist die Auffassung zugrunde, dass föderale und regionale Territorialstrukturen einer zentralistischen Ordnung hinsichtlich erfolgreicher Aufgabenerledigung und Gewährleistung demokratischer Legitimation überlegen sind. Zweitens zeigt die gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland sehr intensiv geführte Diskussion um den deutschen Föderalismus, dass auch in etablierten Föderalstaaten die Territorialstruktur immer wieder grundsätzlich darauf geprüft wird, ob und inwieweit ihre Ausgestaltung und ihr Funktionieren geeignet sind, effiziente Problemlösung und Demokratie zu gewährleisten und zu fördern. Nachdem sich der Prozess der Integration einer ständig größer werdenden Zahl europäischer Staaten in die Europäische Union beschleunigt und intensiviert hat, rückt – drittens – die Frage der rechtlichen und politischen Ausgestaltung und Qualität der Territorialstruktur der EU immer mehr in den Vordergrund, was nicht zuletzt die seit Jahren intensiv geführte Debatte um Bedeutung und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zeigt. Die dynamische Entwicklung von Territorialstrukturen wird – viertens – begleitet von einem unübersehbaren Bedeutungszuwachs der ‚Regionen’ als Akteure im nationalen, transnationalen und supranationalen Kontext.“ Diese Punkte, die auf die Themenschwerpunkte des Jahrbuchs verweisen, haben unverändert Gültigkeit.

Das Jahrbuch ist, so hieß es im Vorwort des ersten Bandes weiter, „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert, das dem Leser – primär in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft und Forschung, Lehre und Studium sowie in der interessierten Öffentlichkeit – fortlaufend ohne erheblichen eigenen Rechercheaufwand einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte föderaler und regionaler Struktur und Politik bieten soll.“ Da diese Themen verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – finden, ist auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen. Aus den Reaktionen auf die ersten vierzehn Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den fünfzehnten Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in mehrere Hauptabschnitte wird beibehalten. Einer der insgesamt 33 Beiträge erscheint in englischer Sprache; die Herausgeber geben dieser Lösung wegen der größeren sprachlichen Authentizität der Texte den Vorzug vor der früher meist praktizierten Übung, Übersetzungen in die deutsche Sprache anzufertigen.

Das Schwerpunktthema des vorliegenden Jahrbuchs des Föderalismus steht im Zusammenhang mit dem Tag der Deutschen Einheit, der sich am 3. Oktober 2015 zum 25. Mal jährt. In dieser Rubrik, die acht Einzelbeiträge sowie einen Beitrag aus der Politik umfasst, gehen die Autoren und Autorinnen der Frage nach, welche Bedeutung

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dem Föderalismus als dem zentralen verfassungsrechtlichen Strukturmerkmal in der um die sogenannten „neuen“ Länder erweiterten Bundesrepublik Deutschland zukommt. Die Beiträge zeigen, dass dem Föderalismus in Form des Bundesrates und vertreten durch die Länder im Zusammenspiel mit dem Bund sowohl bei der konkreten Gestaltung des Einigungsprozesses als auch beim „Einleben“ der neuen Länder in den gesamtdeutschen Föderalismus eine besondere Bedeutung zugeschrieben werden kann, die aus unserer Sicht bislang zu wenig beachtet wurde.

Im Abschnitt „Beiträge aus der Politik“ legt Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble sein Resümee zum Thema „25 Jahre deutsche Einheit“ vor. Er macht in seinen Ausführungen deutlich, dass die Bundesregierung insgesamt und auch er als Mitgestalter des Einigungsprozesses (er handelte bekanntlich den Einigungsvertrag aus) in vielerlei Hinsicht „Neuland“ betreten mussten. Er erinnert auch an den aus seiner Sicht wichtigen Zusammenhang von deutscher Einheit und europäischer Einigung, der dazu geführt habe, der Europäischen Gemeinschaft mit dem Vertrag von Maastricht eine „politische Dimension“ zu geben.

In den folgenden Beiträgen der Rubrik „Schwerpunktthema 25 Jahre deutsche Einheit“ setzt sich zunächst Ute Müller mit der Frage auseinander, wie die „neuen“ Länder im Zuge der Vereinigung mehr und mehr in die Institutionen des deutschen Verbundföderalismus hineinwuchsen. Gerade der Bundesrat als „Sprachrohr“ der Länder habe sich dabei – nach anfänglichem Streit über eine Reform der Stimmengewichtung und westdeutscher Sorgen um die Zukunftsfähigkeit des Föderalismus – als erfolgreicher „Integrationsfaktor“ erwiesen. Mit einem Thema, welches in der deutschsprachigen Föderalismusforschung kaum behandelt wird und auch in der öffentlichen Debatte selten zur Sprache kommt, setzen sich Roland Sturm und Thorsten Winkelmann auseinander – den de facto und de jure vorhandenen Asymmetrien im deutschen Föderalismus; die unterschiedlichen Ausprägungen von Asymmetrie werden an zahlreichen Beispielen aufgezeigt und theoretisch eingeordnet. Eine ganz andere Dimension der deutschen Einheit untersucht Beate Neuss: Sie fragt, welche Rolle den ostdeutschen Ländern im Zuge der Errichtung von „Euroregionen“ als „Brücken nach Osten“ zukamen und heute noch zukommen; vor allem der lange Schatten der Geschichte spielte, so die These von Frau Neuss, in der Anfangszeit eine wichtige Rolle und erschwerte zunächst eine Annäherung. Eine Herausforderung ganz eigener Art bestand in der Gestaltung einer gesamtdeutschen Rundfunklandschaft. Diesen Prozess der Neugliederung untersuchen Carl-Eugen Eberle und Gunnar Krone und vertreten die These, dass die Neuordnung als ein „hervorragendes Beispiel“ für die Dynamik und Anpassungsfähigkeit des deutschen Föderalismus zu betrachten sei.

In seinem Beitrag greift Albert Funk eine alte These des Politikwissenschaftlers Winfried Steffani auf, wonach die Bundesrepublik Deutschland als „Republik der Landesfürsten“ zu verstehen sei. Funk fragt, ob diese These heute noch, also in einem vereinten Deutschland, plausibel sei. Die gängige Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und in den Medien scheint der Steffani-These zu widersprechen, weil die Ministerpräsidenten – so etwa der Tenor eines aktuelleren Artikels im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ (Nr. 13/2014) – längst nicht mehr die herausgehobene Rolle spielten wie noch

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

in den 1980er Jahren. Funk zeigt jedoch auf, dass der in den letzten Jahren gewachsene Koordinierungsbedarf zwischen den politischen Ebenen und die bunter gewordene politische Koalitionslandschaft den Ministerpräsidenten immer noch bzw. nun wieder eine zentrale Rolle im politischen System der Bundesrepublik zuweisen, so dass die These von der „Republik der Landesfürsten" immer noch gültig sei.

Eine finanzwissenschaftliche Analyse zur Frage, wie die neuen Länder in das komplexe und komplizierte System des Länderfinanzausgleichs eingegliedert wurden, legt Gisela Färber vor. Anhand umfangreichen Datenmaterials beschreibt sie den Prozess dieser Eingliederung trotz der politischen Kämpfe, die Fragen der Umverteilung in der Regel mit sich bringen, als eine „Erfolgsgeschichte bundesdeutscher Solidarität". In ihrem Beitrag beschreibt sie auch die aktuellen Herausforderungen, mit denen eine Reform des Systems konfrontiert ist.

Claus-Peter Clostermeyer beschreibt in seinem Beitrag die historisch gewachsene und enge Zusammenarbeit zwischen den Ländern und ihren Verwaltungsunterbauten, in die sich die „neuen" Länder in Folge des Einigungsprozesses eingefügt haben, als ein Beispiel für „politische Feinmechanik". Er erinnert daran, dass nicht nur der Bund, sondern auch und gerade die Länder durch ihr „administratives Milizsystem" – also die Bereitstellung von notwendigem Verwaltungswissen und personellen wie finanziellen Ressourcen – eine gesamtstaatliche Verantwortung übernähmen.

Welche europapolitische Rolle die ostdeutschen Länder in Berlin und vor allem durch die frühzeitige Einrichtung eigener Vertretungsbüros auch in Brüssel spielen, untersucht Thomas Wobben. Er weist in seinem Beitrag darauf hin, dass die Transformationserfahrungen, die in der ehemaligen DDR gesammelt wurden, für die Europäische Kommission, vor allem in der Amtszeit von Jacques Delors, von großem Interesse und besonderem Wert waren – denn eine EU, die sich anschickte, mit der Osterweiterung ein politisch wie wirtschaftlich ambitioniertes Projekt vorzubereiten stemmen, wollte auf die Erfahrungen ostdeutschen Länder zurückgreifen und eigene Lehren daraus ziehen.

In der Rubrik „Themen der Forschung" werden drei ganz unterschiedliche Themen diskutiert. Das Thema Naturkatastrophen und die Frage, wie Föderalstaaten mit ihren auf mehreren Ebenen verteilten Verantwortlichkeiten auf solche Herausforderungen reagieren (können), hat sich in der internationalen Föderalismusforschung – vor allem seit dem Hurrikan „Katrina" in den USA – zu einem eigenen Forschungsfeld entwickelt. Wiebke Drews, Andreas Jager und Ursula Münch untersuchen am Beispiel des Hochwasserschutzes in Deutschland, ob in den „Jahrhunderthochwassern" der letzten Jahre nicht nur das Land „unter gehe", sondern auch der Föderalismus. Ihre detaillierte Analyse zeigt, welche Erfahrungen in den letzten Hochwasserereignissen gesammelt wurden und welche Bedeutung entsprechenden, die Landes- wie Staatsgrenzen überschreitenden Vorsorgemaßnahmen zukommt.

Sven Leunig und Hendrik Träger setzen sich mit der Frage auseinander, welche Arten von Konflikten bei der Verabschiedung von Bundesgesetzen und vor allem bei politischem Streit zwischen Bund und Ländern analytisch unterschieden werden können

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

und welche Schlüsse aus der Analyse aus den Tätigkeitsberichten des Vermittlungsausschusses gezogen werden können.

Annegret Eppler liefert einen Überblick über die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema „Europäische Finanzkrise"; sie geht der Frage nach, welche Konsequenzen sich aus der Krise speziell für das EU-Mehrebenensystem ergeben.

Die folgende Rubrik „Beiträge zum deutschen Föderalismus" enthält fünf Beiträge. In Deutschland gibt es auf Landesebene inzwischen viele Möglichkeiten, den Landtagen in ihrer klassischen Funktion als Legislative im Rahmen einer „Volksgesetzgebung" Konkurrenz zu machen. „Stuttgart 21" ist nur eines der – über die Landesgrenzen hinaus bekannt gewordenen – Beispiele für die neuen Herausforderungen, auf die sich Landesregierungen und Landtage einstellen müssen. Den Verfassungsgerichten kommt, wie Volker M. Haug in seinem Beitrag zeigt, als Befürworter des bewährten Repräsentationsmodells eine wichtige, jedoch bislang kaum beachtete Rolle zu. Das Thema „Sicherheitsföderalismus" hat durch die Mordserie, die dem „Nationalsozialistischen Untergrund" (NSU) angelastet wird, in den vergangenen Monaten die Medien, die Bevölkerung und auch die politisch Verantwortlichen beschäftigt. Dieter Schneider und Tilman Bach kennen die Stärken, aber auch die Schwächen des bestehenden Systems, weil sie aus der Insider-Perspektive der Verantwortlichen eines Landeskriminalamtes berichten. Aus ihrer Sicht müsste der Gesetzgeber durch verschiedene Reformen, die sie im Einzelnen diskutieren, den Sicherheitsföderalismus anpassen. Hans-Günter Henneke analysiert die Regelungen der im November 2013 verabschiedeten Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung; er erläutert die Interessen der Kommunen, die bei einer Reform der föderalen Finanz-beziehungen ab 2020 zu berücksichtigen seien. Ein ebenfalls bislang wenig bearbeitetes Feld ist die Verfassungspolitik einzelner Länder; am Beispiel Sachsens zeigt Werner Reutter, dass die sächsische Verfassungspolitik bislang vor allem als ein Instrument der politischen Opposition verstanden wurde. Aus der Sicht von Ines Härtel kann die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union als ein Musterfall des föderalen und rechtlichen „Mehrebenenverbundes" bzw. als „Doppelföderalismus" beschrieben werden. Sie analysiert ausführlich die jüngsten Reformen der GAP und erläutert die Folgen für den deutschen Föderalismus bzw. die Länder.

Die „Europäischen Länderberichte" gelten, wie stets, neueren Entwicklungen und Sonderproblemen der Territorialstruktur europäischer Staaten; sie geben einen Eindruck von der mit dieser Struktur verbundenen Dynamik und ihren Auswirkungen auf die Politik der Staaten. In diesem Jahrbuch wird über sieben Staaten berichtet. Bettina Petersohns Beitrag zu Belgien schließt direkt an den letztjährigen Bericht an und behandelt weitere Vorhaben der sechsten Staatsreform, mit der sich zum einen die zentrifugale Dynamik im belgischen Föderalismus fortsetzt und die zum zweiten den Fokus auf die Regionen – und nicht mehr auf die Gemeinschaften - als die relevanten Gliedstaaten legt. Es geht um den Umbau des Senats zu einer Vertretung der Gliedstaaten, verbunden allerdings mit einer Reduzierung seiner Kompetenzen; weiterhin um die Aufwertung der Region Brüssel-Hauptstadt und der Deutschsprachigen Gemeinschaft; um Maßnahmen auf dem Gebiet der Finanzverfassung sowie zur weiteren

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Dezentralisierung von Kompetenzen. Die Bewertung des Reformpakets, wiederum ein Kompromiss, fällt unterschiedlich aus: für die einen gilt es als Erfolgsmodell föderalen Wandels, für andere ist es ein Schritt hin zur Konföderalisierung.

Gregor Halmes erläutert Hintergründe und Ziele der aktuellen Bemühungen um eine neue (die dritte) Phase der mit den 1981 getroffenen ersten Maßnahmen einer Territorialreform eingeleiteten Dezentralisierung in Frankreich. Weil ihre Bilanz nach 30 Jahren als negativ gilt (zu viele Ebenen, zu viele parallele Institutionen, eine zu große Zahl von Kommunen), geht es jetzt um die Bildung von Metropolregionen, die Abschaffung der Departements, die Reduzierung der Zahl der Regionen und – nicht zuletzt – um die Beendigung der Praxis der Ämterkumulation. Im Mittelpunkt des von Elisabeth Alber verfassten Länderberichts zu Italien steht die Erläuterung von vor allem mit der Finanz- und Wirtschaftskrise einher gehenden Tendenzen einer Re-Zentralisierung, die zur Aushöhlung der Autonomie subnationaler Gebietskörperschaften zu führen droht und mit dem Ziel eines differenzierten Regionalismus letztlich nicht vereinbar wäre.

Peter Bußjäger behandelt im Länderbericht zu Österreich neuere Tendenzen im Rahmen des kooperativen („Verhandlungs"-) Föderalismus: weil dabei, also in den Beziehungen und Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, sowie der Länder untereinander, eine Dominanz der zwei großen Länder (Wien und das benachbarte Niederösterreich), gekoppelt mit der Dominanz der zwei großen Parteien (SPÖ bzw. ÖVP), unübersehbar geworden ist, sei es – mit den Bemühungen um den Aufbau einer die Länder Tirol und Vorarlberg umfassenden Westachse – zu einer Gegenbewegung gekommen. Der Länderbericht zur Schweiz, aus der Feder von Peter Hänni und Tamara Iseli, befasst sich, am Beispiel des Kantons Jura, mit dem Problem territorialer Veränderungen im Rahmen eines Bundesstaates. Zunächst wird kurz resümiert, warum und wie es 1974 zur Gründung des Kantons Jura – des dreiundzwanzigsten Kantons der Eidgenossenschaft – kam. Weil die damals gefundene Lösung aber mit der Teilung des historischen Jura einher ging, mit der sich ein Teil der Bewohner dieses Gebiets nicht abfinden wollte, blieb die Jura-Frage auf der Tagesordnung. Die Verfasser geben einen Überblick über die seit 1974 in mehreren Etappen unternommenen Bemühungen zur Lösung des Problems, bis zur 2013 erfolgten Entscheidung zugunsten des status quo, also gegen das Ziel eines ganz neuen Kantons, der das Gebiet des historischen Jura umfassen würde.

Klaus Nagel legt den Fokus des Länderberichts zu Spanien auf Katalonien und erklärt zunächst, warum seit dem Jahr 2006 die Forderung nach mehr Autonomie innerhalb des spanischen Staats von der Forderung nach Unabhängigkeit verdrängt worden ist. Der Verfasser erläutert sodann den vielschichtigen Streit um die Abhaltung eines Referendums über die Unabhängigkeit, das von katalanischer Seite für November 2014 geplant ist (und das mit dem Ergebnis der Europawahlen im Mai 2014 unterstützt wird), sowie Szenarien zu Alternativen. Im abschließenden Länderbericht zum Vereinigten Königreich versucht Charlie Jeffery, mit Blick auf das für den 18. September 2014 angesetzte Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands, zu erläutern, welche Zielsetzungen die Anhänger der Ja- und der Nein-Fraktion mit ihrem

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Votum verfolgen, welche Position der Durchschnittswähler dazu einnimmt und welche Folgen das Abstimmungsergebnis haben könnte.

In der Kategorie „Außereuropäische Länderberichte“ zeigt Constantin Groll die Komplexität und Kompliziertheit des mexikanischen Fiskalföderalismus. Vor allem die Unterschiede in der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und die unterschiedlich starken Kontrollmöglichkeiten auf der Ebene der Bundesstaaten zeigen, dass – trotz aller Reformen und Bemühungen in den letzten Jahren, die Ausgaben- und Verwendungskontrolle zu verbessern, eine effiziente und effektive Vergabe der Mittel erschweren. Vor allem die ungenügende personelle und finanzielle Ausstattung auf der Ebene, auf der die Regelungen umgesetzt werden sollen, tragen zu diesem Missstand bei; häufig fehle jedoch auch der politische Wille auf der unteren Ebene, die Mittel so einzusetzen, wie sie von Seiten der Zentralregierung angedacht sind.

Die Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation in Europa“ enthält zwei Beiträge. Im ersten Beitrag beschäftigen sich Christian Förster und Nicolas Trick mit der grenzüberschreitenden Kooperation in der zwischen Dänemark und Schweden gelegenen Öresund-Region. Als positiv wirkende Grundbedingung gilt hier, dass die nordischen Staaten auf vielen Bereichen ein recht hohes Maß an Homogenität aufweisen; aktuell spielt die EU-Förderung (Interreg-Programme) ergänzend eine unterstützende Rolle. Der Beitrag informiert über insgesamt vier Phasen der Kooperationsbeziehungen seit 1991 und ihre Merkmale und illustriert diese Übersicht durch die Analyse von zwei konkreten Beispielen: im Bereich der Wissenschaft (Cluster-Bildung) und auf dem Gebiet logistischer Kooperation (gemeinsames Hafen-Projekt). Dabei prüft der Bericht, wie sich restriktive Faktoren für grenzüberschreitende Kooperation in dieser Region und auf diesen Anwendungsfeldern auswirken und kommt zum Ergebnis, dass wegen teils zunehmender Heterogenität die Kooperation in der Öresund-Region nicht uneingeschränkt als Erfolgsgeschichte anzusehen ist. Im zweiten Beitrag gibt Horst Förster eine Perspektive auf die Kohäsionspolitik der EU im Zeitraum 2014-2020; mit dem regionalen Fokus auf Bulgarien und Rumänien als zwei Staaten an der europäischen Peripherie, die zudem stark von Problemen im Zusammenhang mit den Transformationsprozessen nach Ende des Kalten Kriegs geprägt waren und sind; und einem weiteren Fokus auf den Besonderheiten des ländlichen Raums, der in beiden Staaten eine große Rolle spielt und neuerdings auch in der EU-Förderpolitik stark berücksichtigt wird, wobei deren Wirkung – insbesondere in der sozialen Dimension – stark von staatlichen Reformen abhängig ist.

Der vorletzte Abschnitt („Europäische Union/Europäische Integration“) enthält vier Beiträge. Zunächst bilanziert Otto Schmuck die Aktivitäten des Ausschuss der Regionen (AdR) im Zeitraum 2013/14; während dieses Zeitraums blickte der AdR auf sein 20-jähriges Bestehen zurück und die 100. Plenarsitzung fand statt; außerdem konstituierte sich eine neue Fraktion, bestehend aus Mitgliedern der Partei der Europäischen Konservativen und Reformisten (EKR), und verbreiterte damit das politische Spektrum innerhalb des AdR. Der Beitrag informiert über die Schwerpunkte der Arbeit (Finanzrahmen 2014-2020 und neue Regional- und Kohäsionspolitik; Weiterentwicklung der WWU und Umsetzung, der Europa 2020-Strategie; Umwelt-,

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Klima- und Energiepolitik; Sozial- und Beschäftigungspolitik; regionale Beihilfen und Wettbewerbspolitik; schließlich Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation), über längerfristige Schwerpunktsetzungen (Multi-Level-Governance; Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips; sowie Netzwerkbildung, insbesondere durch die Abhaltung von Open Days) und über die Entwicklung der Beziehungen zu anderen EU-Institutionen. Was die Bilanz nach 20-jähriger Tätigkeit angeht, kann der AdR sicher einen Bedeutungszuwachs verzeichnen, wobei sein konkreter Einfluss schwer abschätzbar sei.

Hartmut Marhold befasst sich, im zweiten Beitrag, mit föderalen Perspektiven der EU-Entwicklung . Dazu gehört einmal die in den Antworten auf die Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise liegende faktische Integrations-Dynamik, die die EU weiter an föderale Strukturen herangeführt habe, ohne dass dies im Detail ausgeführt wird. Der Fokus des Beitrags liegt vielmehr auf der parallel dazu geführten Reformdebatte über die Frage, wie die EU weiter zu entwickeln wäre. Drei Varianten föderaler Perspektiven werden identifiziert und – auch vergleichend (vor allem im deutsch-französischen Nebeneinander) – in ihren Prämissen, Implikationen und Konsequenzen diskutiert: eine Gruppe von Konzepten setzt auf neofunktionale Logik; für eine zweite steht die Rolle der Politik (das sind nicht die Staaten, sondern ist die EU) im Vordergrund des Interesses; eine dritte greift alt-föderalistische Vorstellungen auf. „Föderalismus“ erweist sich in dieser breit angelegten Reformdebatte dabei als ein ganz zentraler und bewusst verwendeter Leit-Begriff. Gabriele Abels befasst sich sodann mit den Vorstellungen und Forderungen von „Spinelli's Erben“ zu Gunsten eines föderalen und post-nationalen Europa. Nach einem Rückblick auf das in der ersten Wahlperiode des direkt gewählten Europäischen Parlaments von Altiero Spinelli initiierte Projekt eines Verfassungsvertrags, informiert der Beitrag über die Vorstellungen der 2010 gegründeten und in ihrer Zusammensetzung und Struktur beschriebenen Spinelli-Gruppe, die als Beispiel einer *advocacy coalition* charakterisiert wird. Auslöser des Ende 2013 von der Gruppe vorgelegten Entwurfs eines Europäischen Grundgesetzes, welches im Einzelnen vorgestellt wird, war die Finanz- und Schuldenkrise einschließlich der dazu ergriffenen Maßnahmen. Die Gruppe habe mit ihrer Initiative die Kernfrage der Finalität des Integrationsprozesses aufgegriffen, ihre Strategie weise aber Schwächen auf.

Im abschließenden Beitrag befasst sich Peter Becker mit der reformierten Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 und ihrer Implementierung . Er lenkt die Aufmerksamkeit auf eine künftig verbesserte strategische Steuerung und deren Umsetzung; auf das Ziel, mittels thematischer Konzentration und Konditionalität mehr Effizienz zu erreichen; nicht zuletzt auf das Vorhaben, mittels Indikatoren, Monitoring und Evaluierung bessere Ergebnisse zu erzielen. Die Neu-Ausrichtung der Förderprioritäten auf die Ziele stärkeren Wachstums und höherer Beschäftigung stehen im Mittelpunkt der reformierten Kohäsionspolitik.

In der Rubrik „Rezensionen“ werden insgesamt zwei Werke vorgestellt. Eines präsentiert – so der Titel des Handbuches – „Klassiker des europäischen Denkens“ aus den letzten 700 Jahren europäischer Kultur- und Geistesgeschichte. Da die

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Europavorstellungen zahlreicher europäischer Denker häufig von föderalen Ideen inspiriert waren, gehört eine Besprechung dieses aktuellen Bandes in ein Jahrbuch des Föderalismus. Der zweite Band, der vorgestellt wird, beschäftigt sich mit den Chancen des Subsidiaritätsprinzips in der aktuellen EU-Reformdebatte. Der Band mit dem Titel „Welche Chancen hat Subsidiarität in Europa?“ geht auf ein von der Handwerkskammer Düsseldorf im Februar 2014 organisiertes Symposium zurück und bietet spezifische und sehr willkommene Einblicke in eine wichtige Diskussion.

Wir haben uns wie bisher darum bemüht, ausgewiesene Sachkenner als Autoren für die Einzelbeiträge zu gewinnen. Wir danken denjenigen Autoren, die uns bereits zum wiederholten Mal einen Beitrag zur Verfügung gestellt haben; wir begrüßen neue Autoren und danken ihnen allen für ihre Kooperationsbereitschaft. Ein weiteres Wort des Dankes geht an den NOMOS-Verlag für die bewährt gute, vertrauensvolle und verlässliche Zusammenarbeit. Zu besonders großem Dank verpflichtet sind wir Herrn Marius Michalski, dem Wissenschaftlichen Koordinator des EZFF und Redakteur des Jahrbuchs, für seine engagierte und umsichtige Begleitung des Projekts in all seinen Stadien, einschließlich der Erstellung der Druckvorlage. Das Bundesministerium des Innern hat für das Jahrbuch 2014, mit dem Schwerpunktthema „25 Jahre Deutsche Einheit“, einen Druckkostenzuschuss bewilligt; das EZFF ist für diese Unterstützung seiner Bemühungen um die Herausgabe des „Jahrbuch des Föderalismus“ sehr dankbar.

Für den Vorstand des EZFF

Martin Große Hüttmann
Prof. Dr. Rudolf Hrbek

Tübingen, im Juli 2014

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1. Beiträge aus der Politik

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

25 Jahre deutsche Einheit

Wolfgang Schäuble

1. Die glücklichste Entwicklung der jüngeren Geschichte Deutschlands

Die Einheit der Deutschen wurde sichtbar und fühlbar am 11. und 12. November 1989. Es war das erste Wochenende nach der Öffnung der Mauer und der innerdeutschen Grenze. Millionen Menschen aus der DDR kamen in die Zentren der grenznahen westdeutschen Städte und Gemeinden. Das vorherrschende Gefühl der Deutschen aus Ost und West, in millionenfachen Begegnungen, war das der Freude, der freundschaftlichen Aufnahme und der Zusammengehörigkeit. Es hatte sich gezeigt, dass die Deutschen im Westen zur inneren Einheit bereit und willens geblieben waren. Selten war ich auf die Deutschen in der Bundesrepublik Deutschland so stolz gewesen wie an und nach jenem Wochenende.

Nun haben wir die deutsche Einheit seit 25 Jahren – und sie ist uns gut gelungen. Das beste Zeichen dafür ist, dass die Zeiten zu Ende gehen, in denen ständig jemand den sogenannten „Stand der deutschen Einheit" kritisierte. Das heißt nicht, dass „die Einheit vollendet" wäre. Das ist so eine Art politischer Superlativ, wie ich ihn nicht mag: eine totale Formulierung, die der Vielfalt des Lebens und der Unterschiedlichkeit der Menschen und ihrer Geschichten nicht gerecht wird.

Wir Deutsche haben das ja bislang nicht so oft erlebt, dass Geschichte etwas Glückhaftes ist, etwas, an das wir uns mit Freude und Dankbarkeit erinnern. Die Friedliche Revolution und die gelungene Wiedervereinigung bilden zusammen eine der glücklichsten Entwicklungen der deutschen Geschichte. Diese Geschichte ging gut aus. Wir durften erfahren, dass sich die Sehnsucht nach Freiheit am Ende durchsetzte; dass mutige Ostdeutsche friedlich eine Diktatur zu Fall brachten.

Lenin hat bekanntlich über uns Deutsche gespottet, wir bekämen keine Revolution hin, weil wir noch Bahnsteigkarten kauften, bevor wir einen Bahnhof stürmten. Vielleicht haben nicht zuletzt deshalb die Menschen in der DDR ohne Blutvergießen ihr diktatorisches Regime besiegt, weil ihr Vorgehen keinen Vorwand zu blutiger Eskalation bot. „Wir waren auf alles vorbereitet, nur nicht auf Kerzen und Gebete", hieß es damals aus dem Zentralkomitee der SED. Die Einheit hat es nur gegeben, weil kein Blut vergossen wurde – dies galt auch für die Monate nach der Maueröffnung.

Wir freuen uns heute viel selbstverständlicher über Einigkeit, Recht und Freiheit unserer Nation, als wir das noch vor Jahren vermocht haben. Diese Normalisierung unseres nationalen Selbstgefühls kann auch der Politik unseres Landes nur gut tun. Wir wissen es vom Zwischenmenschlichen: Nur wer sich selbst anerkennt, ist erträglich in den Beziehungen zu anderen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2. Die Jahre vor der deutschen Einheit

Als ich 1984 Chef des Kanzleramtes wurde, war ich auch für die Beziehungen zur DDR zuständig. In den achtziger Jahren war die Prämisse unserer Deutschlandpolitik, dass wir die Teilung Deutschlands nicht ändern konnten, denn die Frage der deutschen Teilung war eine Frage der Weltpolitik und nicht allein der Deutschen. Die Mauer stand – und deshalb mussten wir sie durchlässig machen: also möglichst viele Verbindungen schaffen, Beziehungen herstellen und aufrechterhalten, damit die Menschen einander begegnen konnten. Weil die DDR wegen mangelnder ökonomischer Leistungsfähigkeit ständig finanzielle Mittel von außen benötigte, haben wir wirtschaftliche Beziehungen gegen menschliche Erleichterungen getauscht. Dies konnte man nicht in offiziellen Verhandlungen machen, denn offiziell konnte die DDR ja nicht zugeben, dass sie sich für Reisegenehmigungen bezahlen ließ oder sich auch über Häftlingsfreikäufe finanzierte. Diese „Geschäfte“ waren nur in vertraulichen Gesprächen möglich.

Wenn mich heute Koreaner fragen, wie das mit der Wiedervereinigung war, dann sage ich ihnen: Ganz anders, als es bislang bei Euch ist. Ihr habt nämlich seit 60 Jahren kaum derlei Verbindungen zwischen dem Norden und dem Süden Eures Landes. In Deutschland hingegen hatten wir immer enge Verbindungen zwischen dem Westen und dem Osten. Deshalb blieb auch über die Jahrzehnte der Teilung hinweg etwas Wichtiges erhalten: ein wechselseitiges Interesse aneinander. Die Menschen in der DDR haben innerlich in vieler Hinsicht im Westen gelebt. Der Halberstädter Jürgen Sparwasser, der 1974 bei der Fußballweltmeisterschaft das Siegtor im Spiel der DDR-Auswahl gegen die Mannschaft der Bundesrepublik geschossen hat, war in der DDR gar nicht so beliebt, weil die Mehrzahl der DDR-Fußballfans für die westdeutsche Mannschaft war. Richard Schröder hat einmal bemerkt, die meisten DDR-Bürger hätten mehr West-Minister mit Namen gekannt als Ost-Minister. Eine Folge der pragmatischen Politik zwischen West und Ost war die Anwesenheit von Korrespondenten westlicher Medien in der DDR. Und diese berichteten über die dortigen Missstände – auch für die DDR-Bürger, die ebenso West-Medien lasen, sahen und hörten.

Trotz dieser Vorgeschichte war die Entwicklung 1989 für alle Beteiligten die größte Überraschung. Eine weniger bekannte Anekdote mag dies illustrieren: Im Umfeld des 200. Todestages Friedrichs des Großen 1986 und der 750-Jahr-Feier Berlins 1987 bemühte sich die DDR bei dem Chef des Hauses Hohenzollern, dem alten Prinzen Louis Ferdinand, um die Überführung des Leichnams Friedrichs von der Zollernburg nach Potsdam in sein geliebtes Sanssouci. Louis Ferdinand kam 1987 nach Bonn, um sich darüber mit dem Bundeskanzler zu beraten, der mich zu dem Gespräch hinzuzog. Unsere Antwort war: Sobald Deutschland wiedervereinigt sei, könne dies geschehen. Helmut Kohl hat noch gesagt: „Wenn es dann soweit ist, begleite ich den Sarg.“ An eine Überführung Friedrichs 1991, wie sie dann nur vier Jahre später in unserem wiedervereinigten Land erfolgen konnte, hat damals keiner von uns auch nur gedacht.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. 1990 – Der Einigungsvertrag

Weniger als ein Jahr nach der Maueröffnung war Deutschland wiedervereinigt. Trotz dieser Geschwindigkeit ging das alles nicht ungeordnet, sondern auf der Grundlage von juristisch gründlich durchdachten Gesetzen und Verträgen vonstatten. Kein Komma des Einigungsvertrages ist vom Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe korrigiert worden. Ich denke gerne daran zurück, wie ich mit Günther Krause und unseren beiden Delegationen diesen Vertrag ausgehandelt habe. Es war eine Zeit harter und intensiver Arbeit, aber es war zugleich wie ein Traum: Innerhalb von Wochen brachten wir das umfassende Vertragswerk unter Dach und Fach.

Ich war von Anfang an für den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland, nicht für die Neugründung eines deutschen Staates. Dies war auch der Wille der Allermeisten in der DDR – beeindruckend bekundet in der ersten freien Volkskammerwahl im März 1990. Wenn wir uns für den Weg über Artikel 146 des Grundgesetzes, also für eine neue Verfassung, entschieden hätten, wären wir noch Jahre an der Arbeit gewesen. Die Menschen in der DDR aber wollten das Grundgesetz; und die Westdeutschen wollten es ohnehin behalten. Der Strom der Übersiedler aus der DDR zwang in diesen ersten Monaten nach der Maueröffnung zu einer schnellen Entscheidung über den weiteren Weg. Zwei Tage nach der Volkskammerwahl legten wir den Termin der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion auf den 1. Juli 1990 fest – und von da an ging die Zahl der Übersiedler kontinuierlich zurück.

Der Weg des Einigungsvertrages war ein Vorschlag von mir: Wir als Bundesrepublik bieten der DDR an, wenn sie denn beitreten will, die Bedingungen des Beitritts vorab über Verhandlungen zu vereinbaren. Das war der Versuch zu verhindern, dass die Menschen im Osten sich einfach vom Westen übernommen fühlten. Wäre die DDR ohne den Einigungsvertrag beigetreten, so hätten ihre Vertreter dann natürlich auch in Bundestag und Bundesrat gesessen. Sie hätten dort aber nur jeweils ein Viertel der Stimmen gehabt und hätten also bei jeder Entscheidung bezüglich dann erst zu beschließender Regelungen des Zusammenwachsens zweier deutscher Staaten überstimmt werden können.

Ich habe damals angesichts von Bestrebungen auf DDR-Seite, in den Verhandlungen zur deutschen Einheit weitgehende Änderungen des Grundgesetzes zu diskutieren, immer wieder daran erinnert, dass wir ein Grundgesetz hätten, das sich bewährt habe, und dass es jetzt darum gehe, die Teilnahme der Ostdeutschen an diesem Staat zu regeln – nicht mehr und nicht weniger. Ähnliches musste ich auch immer wieder jenen Westdeutschen sagen, die die Zeit der deutsch-deutschen Verhandlungen dazu nutzen wollten, die Bundesrepublik grundlegend zu verändern.

Im Raum stand auch immer wieder, ob man die Einheit nicht durch Überleitungsgesetze eines neu gewählten gesamtdeutschen Gesetzgebers ausgestalten könne statt durch einen Einigungsvertrag. Aber ein solches Prozedere hätte viel zu lange gedauert, vielleicht Jahre. In der Zwischenzeit wäre die Investitionsbereitschaft auf dem Gebiet der ehemaligen DDR entscheidend beeinträchtigt worden, weil dann Rechtssicherheit und Rechtsklarheit noch lange gefehlt hätten.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Natürlich hätte ich damals gern den ehemaligen DDR-Bürgern mehr Zeit gegeben, in die neue gemeinsame Ordnung hineinzuwachsen. Daher plädierte ich dafür, DDR-Recht erst einmal im Grundsatz weiter gelten zu lassen und die hohen westdeutschen Umwelt- und Sozialstandards nicht höher zu achten als den Gewinn des Zusammenkommens. Ich war der Überzeugung, in den gewohnteren Bahnen und mit mehr Spielräumen, ohne die rigiden westdeutschen Standards, würde es in den neuen Ländern schneller aufwärts gehen. Aber wir haben dann zugunsten einer sofortigen, möglichst weitgehenden Rechtseinheit auf der Basis des bundesdeutschen Rechts entschieden. Die Folge war allerdings, dass schon im Einheitsvertrag, und später noch stärker, dann mit Ausnahmen und Übergangsregelungen in vielen Einzelgebieten gearbeitet werden musste, um die nötige Flexibilität im gesellschaftlichen und staatlichen Neubeginn zu erreichen.

Es waren ungeheuer viele Fragen, die damals im Raum standen – vom Umgang mit den Stasi-Akten über die Stromversorgung und die Anerkennung von Berufsabschlüssen bis zum Nachtbackverbot. Es ging um die Lebenswirklichkeit von 80 Millionen Deutschen, um ein einheitliches Rechtsgebiet und einheitliche Lebensverhältnisse in ganz Deutschland. Hinter den Fragen, die die DDR stellte, standen die Ängste der 16 Millionen Ostdeutschen, die auf dem Sprung in eine andere Welt waren. Günther Krause hatte mir damals eine fünfseitige Liste zugesteckt, von „Wie erhalten wir den DDR-Firmen die abgeschlossenen Verträge?“ über „Bleibt den Frauen in der DDR der gewährte Haushaltstag?“ bis „Darf das Kombinat ‚Carl Zeiss Jena‘ seinen traditionsreichen Firmennamen behalten, oder verwehrt dies die westdeutsche Zeiss-Schwester in Oberkochen?“

Bei dem Ausmaß der Probleme und angesichts der knappen Zeit – so habe ich immer wieder gemahnt – war es das Beste, sich nicht in erster Linie auf die Bewältigung der Vergangenheit, sondern auf die Gewinnung von Gegenwart und Zukunft zu konzentrieren. Das ist gelungen, auch dank der großen Kompetenz und Einsatzbereitschaft der bundesdeutschen Verwaltung: Dieses Jahr 1990 war eine Zeit größter Leistungen und Verdienste des öffentlichen Dienstes, seiner Beamten und Angestellten.

Es gab schwierigste Momente in diesen Monaten, Verhärtungen, Verstimmungen, Drohungen des Abbruchs und drohendes Scheitern der Verhandlungen, Momente, von denen man sich hätte entmutigen lassen können. Aber ich habe auf den Zwang zur rationalen und verantwortlichen Diskussion gesetzt, der sich immer wieder einstellte, wenn wir gemeinsam am Verhandlungstisch zusammensaßen. Auch aus diesen Erfahrungen kommt meine bis heute anhaltende Zuversicht, in schwierigsten und mühevollsten Verhandlungen, etwa in Brüssel, am Ende doch zu etwas zu kommen. Die schwierigsten Auseinandersetzungen fanden übrigens gar nicht zwischen den beiden Verhandlungsdelegationen statt, sondern zwischen bundesdeutscher Regierung und Opposition – wir brauchten die Zustimmung des Bundesrates mit Zweidrittelmehrheit –, noch dazu in der Atmosphäre eines Bundestagswahlkampfes. Noch in der Nacht vor der Vertragsunterzeichnung am 31. August 1990 rangen wir im Kanzleramt mit Hans-Jochen Vogel, Oskar Lafontaine, Wolfgang Clement und Herta Däubler-Gmelin um die Übergangsbestimmungen zur Abtreibungsregelung.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zu den kompliziertesten und umstrittensten Gegenständen des Einigungsvertrages zählte die Anpassung der Finanzsysteme. Zu unterschiedlich war die Ausgangslage: Hier ein etablierter föderaler Staat, dort ein Zentralstaat, der die föderative Gliederung abgelegt hatte und in dem aus Ost-Berlin entsprechend Finanzmittel zugewiesen wurden. Durch den Einigungsvertrag sind die neuen Bundesländer weitgehend in die Finanzordnung des Grundgesetzes einbezogen worden. Vorläufig verzichtet wurde auf einen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich, der zunächst durch den „Fonds Deutsche Einheit" befristet ersetzt wurde. Äußerst schwierig waren die Verhandlungen über die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens. Die Zurückhaltung der elf westdeutschen Länder, wenn es darum ging, die Lasten der deutschen Einheit finanziell mitzutragen, hat mich schon damals verwundert – um es diplomatisch auszudrücken.

Natürlich hatte es in den Jahrhunderten der europäischen Staatengeschichte immer wieder Gebiets- und Grenzveränderungen mit nachfolgenden Verwaltungsreformen und Rechtsangleichungen gegeben. Aber auf dem hohen Niveau einer modernen, westlichen, hochindustrialisierten Gesellschaft eine jahrzehntelang geteilte Nation wirtschaftlich, sozial, finanziell, politisch wieder zusammenzuführen – diese Aufgabe hatte vollkommen neue Dimensionen. Wir betraten hier Neuland in jeder Beziehung. Und dafür ist es insgesamt betrachtet erstaunlich gut gelaufen.

Auch für die Transformation einer sozialistischen Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft gab es weder Vorbilder noch ökonomische Theorien. Trotzdem waren – auch im Nachhinein – viele der damals hoch umstrittenen wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen richtig. So widersprach eine Währungsunion zwischen zwei Staaten mit konträren Wirtschaftssystemen und derart verschiedener Wirtschaftsleistung der gängigen Lehrmeinung der Ökonomen. Aber der Sozialhistoriker Gerhard A. Ritter hat vor einigen Jahren mit Recht geurteilt: „Das Angebot der Währungsunion war eine politische Entscheidung für eine schnelle Einheit; es war aber – angesichts des Fehlens besserer Alternativen – auch ökonomisch richtig." Dies galt ebenso für den Umtauschkurs 1:1 – gerade weil er vor allem politisch richtig war. Zwar hat er die DDR-Wirtschaft mit zum Erliegen gebracht, aber sie wäre sonst nur etwas länger dahingesiecht.

Viele Fragen, die wir klären mussten, betrafen auch die Länder, die deswegen an den Verhandlungen umfassend beteiligt waren. Sie wurden durch die Chefs der Staats- und Senatskanzleien vertreten. Die Interessen der elf alten und der fünf neuen Länder habe ich immer mitbedacht – wie mein Gegenüber, Günther Krause, auch. Wir haben uns als Partner beim Bau eines vereinten Deutschlands verstanden.

4. Berlin

Berlin ist nicht erst 1991 Hauptstadt Deutschlands geworden. Wir hatten immer gesagt: Berlin ist die deutsche Hauptstadt. Und solange Deutschland geteilt war, lag vorübergehend der Sitz von Regierung und Parlament in Bonn. Nur hatte man nicht mehr so richtig daran glauben wollen, dass dies einmal anders werden könnte. Daran habe ich im Juni 1991 in meiner Rede im Deutschen Bundestag erinnert. Am Schluss war es dann eine knappe Mehrheit, die gesagt hat, dann wollen wir es auch so machen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Dies ist die kurze Version dieser Geschichte. Die längere hat daran zu erinnern, dass es nicht nur kleinliche Einwände gegen den Umzug gab. Es gab auch bedenkenswerte Argumente. Das schwächste war noch der Einwand, dass Deutschland in seinen historisch dunkelsten Zeiten von Berlin aus regiert worden war. Dabei hatten übrigens unter den Berlinern weder Nationalsozialisten noch Kommunisten und Sozialisten aus eigener Kraft Mehrheiten für die beiden deutschen Diktaturen gewinnen können. Berlin in seiner Funktion als Machtzentrale war allerdings für viele ein Symbol für Nationalismus und Militarismus, Großmannssucht, Wilhelminismus und Untertanengeist – die Wiederkehr all dessen in Berlin schien vielen möglich. Doch der Geschichte entflieht man nicht, wenn man ihre Schauplätze meidet.

Manche meinten, eine Entscheidung für Berlin würde die anderen deutschen Städte und Regionen nachhaltig schwächen und zur Verkümmerung des deutschen Föderalismus führen. Verkümmerung oder nachlassendes Selbstbewusstsein kann ich allerdings bis heute nicht beobachten, wenn ich allein an meine Zusammenkünfte mit den Ministerpräsidenten oder den Finanzministerkollegen der Länder denke. Es gab auch die Sorge, Deutschland verabschiede sich mit Berlin statt Bonn von der bundesstaatlichen Vision für Europa und entscheide sich für ein nationalstaatliches und damit gegen ein immer stärker vereinigtes und geeintes Europa.

In meiner Rede im Deutschen Bundestag habe ich damals zu bedenken gegeben, dass Europa mehr ist als Westeuropa, dass wir Deutschen unsere Einheit gewonnen haben, weil Europa seine Teilung überwinden wollte, und dass deshalb die Entscheidung für Berlin auch eine Entscheidung für die Überwindung der Teilung Europas sei.

Aber auch ganz grundsätzlich haben derlei politische Einstellungen – ob zum Föderalismus oder zu Europa – doch wohl weniger mit der Stadt zu tun, in der regiert wird, als mit politischen Entwicklungen und mit Problemen und Herausforderungen, die sich uns stellen, mit den großen Trends wie Globalisierung und weltweitem Wettbewerb und mit historischen Kontinuitäten, die von einem Wechsel des Regierungssitzes am Ende doch nicht ausschlaggebend berührt werden.

Welches Europa wir wollen, hat heute mit den Notwendigkeiten gemeinsamer Wettbewerbsfähigkeit und gemeinsamen Eintretens für unsere Werte in der Welt zu tun. Da wird zunehmend unabweisbar, dass Europa nicht als loser Verbund stets neu und mühsam sich zusammenraufender Nationalstaaten in der sich immer stärker globalisierenden, digitalisierenden und damit zunehmend beschleunigenden Welt des 21. Jahrhunderts wird bestehen können, sondern nur integriert, stark und einig.

Und der Vitalität des Föderalismus in Deutschland konnte schon zuvor so manche historische Zäsur nicht wirklich dauerhaft etwas anhaben. So waren 1990, nach vier Jahrzehnten sozialistischer Leugnung und Verdrängung, die Länder auf dem Gebiet der ehemaligen DDR noch immer lebendig in den Köpfen und Herzen der Menschen, und sofort wurde wieder Landespolitik gemacht.

Was sich in Deutschland seither verändert hat, politisch, sozial, kulturell, in der Mentalität des Landes, hat sich weniger durch einen neuen Regierungssitz, sondern viel stärker durch eine sich neu zusammenfindende Gesellschaft verändert. Im Grunde ging es damals darum: Kann man sich nach einer solchen Jahrhundertfügung wie der wieder-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gewonnenen Einheit und mit dem Blick auf die deutsche Geschichte seit 1945 ein Deutschland ohne einen Regierungssitz Berlin überhaupt vorstellen? Deutschland brauchte Bewegung, Mut, sichtbaren Neuanfang, ein starkes Zeichen der neuen Einheit und des Willens, diese Einheit zu leben und zu vertiefen. Wir hätten diese Entscheidung, hätten wir sie anders getroffen, inzwischen wohl längst korrigiert. Sie hätte anders nicht Bestand gehabt. Weil es einfach so natürlich war. Kein Mensch außerhalb von Deutschland hätte verstanden, wenn wir etwas anderes beschlossen hätten.

5. Deutsche Einheit und Europa

Nach der Wiedervereinigung war uns klar, dass wir der Europäischen Union eine stärkere politische Dimension geben mussten. Ich habe mich als Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag in den neunziger Jahren dann sehr intensiv mit Europapolitik beschäftigt – übrigens auch mit einer europäischen Währungsunion, ein Vorschlag von Jacques Delors schon vor dem Fall der Mauer. Dass es gelang, die deutsche Einheit in eine erweiterte und vertiefte europäische Einheit münden zu lassen, ist ein weiterer glücklicher Moment unserer jüngsten Geschichte. Die staatliche Einheit Deutschlands als demokratischer und freiheitlicher Rechtsstaat, umgeben von befreundeten Nationen, in Frieden mit allen unseren Nachbarn, ist für uns Wirklichkeit geworden. Und anders herum hätten wir die wunderbaren Entwicklungen bis zum Fall der Mauer und der deutschen Einheit ohne die europäische Einigung nicht erlebt.

Aber auch für das heutige Europa kann uns der deutsche Einigungsprozess politisch etwas sagen. Die Entwicklung einer geteilten Nation, davon ein Teil politisch und ökonomisch gescheitert, zu einer Nation, die heute sehr gut dasteht – das war ein ungeheurer Transformationsprozess, von dem aber zu Beginn viele dachten, er würde schneller zu bewältigen sein. Heute wissen wir, dass es einen langen Atem und große Beharrlichkeit brauchte und zum Teil noch immer braucht.

Die Entscheidungen, die wir damals treffen mussten, waren alles andere als einfach. Und alle, die Verantwortung trugen, spürten, dass sie Beschlüsse von ungeheurer Tragweite zu fassen hatten. Und sie spürten auch, dass sie sich auf unbekanntem Terrain bewegten, dass man auf keine Erfahrungen zurückgreifen konnte, dass einem keine Lehren aus der Geschichte die Entscheidungen erleichterten. Die Dimensionen des Neuen und die Dimensionen der Veränderungen zugleich waren außergewöhnlich. Und es gab von vielen viele Bedenken. Man hätte sich davon verunsichern lassen können. Aber wir waren entschlossen und sicher, was das Ziel anging. Und deswegen haben wir Schritt um Schritt gewagt.

All dies trifft auf 1989/90 und auf die Krisenjahre seit 2008 in gleicher Weise zu. Die Erinnerung an die deutsche Einigungszeit kann uns deswegen auch heute helfen. Es lohnt sich, auf dem Weg zu einem richtigen Ziel auch dann voranzugehen, wenn der Weg nicht in jedem Detail deutlich vorgezeichnet erscheint. Zugleich brauchen wir in Europa Geduld für die Neuaufstellung auf festerem Grund, die wir erst begonnen haben.Wir haben seit 1989 nicht das Ende der Geschichte erlebt, das damals irrtümlich ausgerufen wurde. Zwar war es das erste Mal im Ostblock, dass keine Panzer rollten.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Aber auch seither, wie vorher, verläuft leider nicht alles immer friedlich und rechtsstaatlich. Auch kriegerische Konflikte sind nach Europa zurückgekehrt, erst auf dem Balkan, dann in Georgien und nun in der Ukraine.

In den achtziger Jahren und verstärkt in den Neunzigern begannen im Ostblock und dann folgend auch auf dem Gebiet der Sowjetunion politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformationsprozesse, die bis heute anhalten. Seither hat Russland die große Aufgabe der Umwandlung seiner Gesellschaft in eine moderne, wettbewerbsfähige Marktwirtschaft und Demokratie vor sich – bisher leider nur mit bescheidenen Erfolgen. Gesellschaft und Wirtschaft leiden unter dem Bedeutungsverlust des Industriesektors und der zunehmenden Dominanz des Rohstoffsektors. Die Wirtschaft ist in Russland viel weniger diversifiziert, als sie es noch in der Sowjetunion war: Der Anteil des Öl- und Gasexports am russischen Gesamtexport liegt bei etwa siebzig Prozent. An den großen Trends von Globalisierung und Digitalisierung hat das Land bisher kaum Anteil. Auch das dürfte der Hintergrund einer russischen Politik sein, die manchmal wie aus der Zeit gefallen wirkt. Vielleicht erleben wir in der Ukraine-Krise eine Art Trotzreaktion Russlands, das diese strukturellen Probleme möglicherweise zu ahnen beginnt. Auch Russland muss und wird aber begreifen, dass eine erneut imperiale Politik politisch wie wirtschaftlich nicht funktionieren kann.

Durch die Ukraine-Krise gewinnt allerdings Europa auch als Friedensprojekt wieder an Relevanz und an Überzeugungskraft. Bis zum 20. Februar 2014, dem Tag, an dem in Kiew rund achtzig Demonstranten getötet wurden, war es vor allem die Erinnerung an 1914, die wir im Gedenkjahr 2014 beschworen haben. Seither ist es auch die Gegenwart, die uns das europäische Friedenswerk kostbar macht – ein Friedenswerk, das seit der durch die Zeitenwende von 1989 ermöglichte Osterweiterung der Europäischen Union vor zehn Jahren auch in Osteuropa wirkt. Man muss sich nur vorstellen, wie die Lage heute durch die Ukraine-Krise etwa in den baltischen Staaten wäre, wenn Estland, Lettland und Litauen nicht Mitglieder der EU und der NATO wären.

6. Deutsche Einheit und deutsche Verantwortung

Die deutsche Einheit hat die Rolle Deutschlands in der Welt verändert. Nicht im von manchen befürchteten Sinne – siehe die Hauptstadtdebatte. Wir haben den zivilen und nachdenklichen politischen Stil der Bonner Jahre in das vereinigte Deutschland und nach Berlin als den neuen Regierungssitz der Bundesrepublik weitergetragen und uns gleichzeitig weiterentwickelt: zu mehr Verantwortung in Europa und der Welt – als Erfüllung einer Pflicht, die mit der in den letzten Jahren und Jahrzehnten gewachsenen Bedeutung Deutschlands einhergeht.

Aber eben dies muss den Bürgern und Politikern unseres Landes noch bewusster werden. Das ist vielleicht die eigentliche Unvollendetheit der deutschen Einheit, dass noch einiges vom Lebensgefühl in zwei getrennten, teilsouveränen Staaten überdauert hat. Aber zumindest sprechen wir heute schon mehr über die uns zugewachsene – und oft ja bereits auch geübte – neue Verantwortung. In der globalisierten Welt haben wir mit Ereignissen und Entwicklungen andernorts unweigerlich zu tun. Wir haben mehr

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Interessen als wir wahrnehmen. Viele spüren das nicht, weil es uns heute in Deutschland so erstaunlich gut geht. Die Menschen sind nicht so unzufrieden. Und weil sie sich nicht unzufrieden fühlen, sind sie auch nicht so schnell beunruhigt durch Geschehnisse außerhalb unseres Landes. Hinzu kommt, dass wir als Gesellschaft älter werden und daher eher nicht geärgert und gestört werden wollen. Gegen „Stuttgart 21“ hat viel gehobener, bürgerlicher Mittelstand in meinem Alter protestiert: Lieber keine Veränderung, so denken viele, bitte nichts Anstrengendes, Ungewisses. Aber die Welt im 21. Jahrhundert wird uns noch einiges an Veränderungen und Anstrengungen abfordern – ob wir es wollen oder nicht. Wir haben lediglich die Wahl, ob wir in dieser Welt zunehmend Objekt werden oder Subjekt bleiben wollen.

7. 25 Jahre deutsche Einheit: Die Lage in den östlichen Bundesländern heute

Die Wirtschaft in den Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR war 1990 nicht mehr reformierbar. Es war nicht zu verhindern, dass die industrielle Produktion einbrach, die Zahl der Arbeitslosen stark anstieg und schnell Millionen Menschen im Osten Kurzarbeitergeld bezogen. Bald war nur noch ein Drittel der im November 1989 Erwerbstätigen im selben Betrieb tätig und hatte über die Hälfte der Ostdeutschen teilweise mehrfach an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen.

Daran war nicht die Treuhand schuld, die vom Gebäude des ehemaligen Hauses der Ministerien der DDR und des heutigen Bundesministeriums der Finanzen in der Wilhelmstraße aus versuchte zu retten, was zu retten war – nicht ohne Fehler, aber eben auch ohne Vorbild, auf völligem Neuland. Richard Schröder argumentiert seit Jahren gegen die Legende von der „bösen Treuhand“: „Nicht die Treuhand, sondern die Maueröffnung hat große Teile der DDR-Wirtschaft ruiniert.“ Dieses Bemühen fügt sich in die unermüdliche öffentliche Überzeugungsarbeit Richard Schröders, der seinen ostdeutschen Landsleuten keine Übellaunigkeit in der neuen gemeinsamen sozialstaatlichen Demokratie durchgehen lässt. Immer wieder hat er daran erinnert, dass es sich in Freiheit und ökonomisch gut gegründeter sozialer Sicherheit besser lebt als in Unfreiheit und bloßen Scheinsicherheiten. Er hat Maßstäbe zurechtgerückt und den Deutschen in Ost und West viele gute Gründe genannt, sich über die heutige Lage in unserem wiedervereinten Land zu freuen.

Die Lebensverhältnisse in den östlichen Bundesländern haben sich deutlich verbessert. Es gibt gut ausgebaute Verkehrswege, leistungsfähige Energienetze und eine hervorragende öffentliche Wissenschaftsinfrastruktur. Natürlich bestehen immer noch Unterschiede in der Wirtschaftskraft je Einwohner, in Löhnen und Gehältern – wie sollte es denn auch anders sein angesichts der Größe der Herausforderung, die uns bis heute fordert. Eine florierende Wirtschaft kann man nicht einfach kopieren, von einem Teil des Landes in einen anderen verpflanzen oder herbeiregieren. Sie ist eine Kulturleistung unzähliger Menschen, die langsam wächst. Ich sprach bereits von der Geduld, die wir in dieser Hinsicht heute auch in Europa haben müssen.

Aber die Arbeitslosigkeit ist heute in Ostdeutschland auf dem niedrigsten Stand seit 1991 – wenn auch im Durchschnitt noch deutlich über dem Niveau Westdeutschlands.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Sie hat seit 2005 von 18,7 Prozent stetig auf 9,7 Prozent im Mai 2014 abgenommen. Die Erwerbsquote ist in den ostdeutschen Ländern höher als in den westdeutschen Ländern – nur Berlin schert hier aus, und nur Bayern kann noch mithalten. Dafür ist Berlin inzwischen zur deutschen „Gründungshauptstadt" geworden – auf 10.000 Einwohner kommen 126 Unternehmensgründungen, so viele wie nirgendwo sonst in Deutschland. Die Stadt gilt als einer der spannendsten Standorte für die junge digitale Wirtschaft neben dem Silicon Valley.

Erstmals seit der Wiedervereinigung wandern so viele Menschen nach Ostdeutschland zu, wie von dort abwandern. Die ostdeutschen Flächenländer konsolidieren ihre Haushalte: Seit 2011 erzielen sie Haushaltsüberschüsse. Manchmal hilft auch eine kleine Perspektivenverschiebung bei der Wahrnehmung des Positiven: Gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Euro, lag die Wirtschaftskraft in Ostdeutschland 2010 mit rund 95 Prozent nur noch wenig unter dem EU-Durchschnitt. Das wirtschaftsstärkste osteuropäische Land, Slowenien, erreichte nur rund 70 Prozent des EU-Durchschnitts. Und – ebenso wichtig – das bürgerschaftliche Engagement in Ostdeutschland nimmt zu, vor allem bei den jüngeren Menschen im Alter von bis zu 45 Jahren. Bei den unter 30-jährigen sind im Grad der öffentlichen Beteiligung und des freiwilligen Engagements kaum noch Unterschiede zu den Altersgenossen im Westen auszumachen.

Noch einmal: Defizite bestehen fort – ein Mangel an Großbetrieben, an Konzernzentralen, an Industrieforschung. Aber auch hier hat Richard Schröder einmal richtig bemerkt, dass dergleichen noch nie in Deutschlands Geschichte gleichmäßig über das Land verteilt war. Und insgesamt werden inzwischen die Ost-West-Unterschiede mehr und mehr überlagert von den älteren Nord-Süd-Unterschieden in Deutschland. Vor allem in den südlichen Regionen des Ostens ist die Reindustrialisierung nach dem Zusammenbruch der DDR-Industrie gut geglückt. In Thüringen, aber auch in Teilen Sachsens und im südlichen Sachsen-Anhalt ist inzwischen ein Beschäftigungsanteil der Industrie erreicht, der über dem westdeutschen Durchschnitt liegt.

25 Jahre deutsche Einheit – eine Zahl zum Schluss: Im Mai 2014 betrug die Arbeitslosigkeit in Thüringen 7,8 Prozent, in Nordrhein-Westfalen 8,3 Prozent.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2. Schwerpunktthema „25 Jahre deutsche Einheit“

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Eine Herausforderung für den deutschen Föderalismus: wie die neuen Länder in den Bundesrat integriert wurden

*Ute Müller**

1. Stärkung der föderalen Ordnung durch die deutsch-deutsche Wiedervereinigung

Die deutsch-deutsche Wiedervereinigung wurde durch den zwischen der ehemaligen DDR und der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990 vollzogen.[1] Artikel 1 dieses Vertrags trägt die Überschrift „Länder". Er enthält folgende Regelung:

„Mit dem Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes am 3. Oktober 1990 werden die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Länder der Bundesrepublik Deutschland."

Ministerpräsident Lothar de Maizière hatte bereits in seiner Regierungserklärung am 19. April 1990 darauf hingewiesen, dass die Länderstruktur eine Grundbedingung für die deutsche Einheit und Demokratie sei.[2] Die ehemalige DDR hatte sich dementsprechend für den Beitritt in den Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland durch das so genannte Ländereinführungsgesetz[3] eine föderale Struktur gegeben. Auf der Suche nach politischer und kultureller Identität war es für die Menschen in der ehemaligen DDR ein wichtiger Integrationsfaktor, dass die in früherer Zeit bestandenen Länder wiederhergestellt wurden.

Die Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands am 3. Oktober 1990 hatte für den Bundesrat die unmittelbare Folge, dass die Zahl der in ihm vertretenen Länder um knapp die Hälfte von elf auf 16 Länder anstieg. Im Bundesrat sind allerdings nicht die Länder als Staatsgebilde vertreten, sondern er besteht nach Artikel 51 des Grundgesetzes aus Mitgliedern der Landesregierungen. Am 3. Oktober 1990 gab es indes noch keine Landesregierungen in den neuen Ländern und demzufolge auch noch keine neuen Mitglieder für den Bundesrat. Die Voraussetzungen hierfür mussten in den fünf neuen Ländern noch geschaffen werden. Innerhalb kürzester Zeit wurden Landtagswahlen anberaumt, die in allen fünf neuen Ländern zeitgleich am 14. Oktober 1990 stattfanden. In der Folgezeit wurden die Regierungen der neuen Länder gebildet, was Anfang November abgeschlossen war.

---

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

1 Sog. Einigungsvertrag; BGBl. II 1990, Nr. 35, S. 889 ff.

2 Vgl. Stenografischer Bericht über die 3. Tagung der Volkskammer, S. 49.

3 Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik (Ländereinführungsgesetz) vom 22. Juli 1990 (GBl. DDR 1990 I S. 955).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die formale Erweiterung des Bundesrates um die Mitglieder aus den neuen Ländern fand in der November-Sitzung des Jahres 1990 statt.[4] Diese Sitzung war in verschiedenen Hinsichten von Besonderheiten geprägt. Der Sitzungstag fiel auf das für die deutsche Geschichte wegweisende Datum des 9. November. Wegen der aufgrund der Erweiterung des Bundesrates notwendigen Umbaumaßnahmen stand der Bonner Plenarsaal nicht zur Verfügung. Der historischen Bedeutung dieser Sitzung Rechnung tragend wurde sie nicht in Bonn, sondern in Berlin in der Kongresshalle durchgeführt. In dieser Sitzung erfolgte die Bestellung aller Mitglieder der neuen Landesregierungen zu Mitgliedern des Bundesrates. Jeder der neuen Ministerpräsidenten wurde vom Bundesratspräsidenten Dr. Henning Voscherau einzelnen vorgestellt, begrüßt und willkommen geheißen. Anschließend stellte der Bundesratspräsident fest: „Die bundesstaatliche Ebene der elf Länder, noch ohne die fünf, war bis zu deren demokratischer Bildung unvollständig, und, jedenfalls im Einigungsprozess, wie gelähmt. Von heute an ist der deutsche Föderalismus im Prozess der deutschen und europäischen Integration wieder handlungsfähig.“[5]

Dem dienstältesten der neuen Ministerpräsidenten – dem aus Mecklenburg-Vorpommern - fiel es zu, für die neuen Länder die erste Ansprache im Bundesrat zu halten. Ministerpräsident Dr. Alfred Gomolka betonte, dass es die spezifische Aufgabe gerade der neuen Länder sei, die föderalen Positionen in einem vereinten Europa zu stärken.[6] Diese Feststellung wurde von den alten Ländern mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, hatten sie doch die Befürchtung, dass es im Zuge des Einigungsprozesses zu einer Gefährdung des föderalen Staatsgefüges kommen könnte. Es gab bei ihnen die große Sorge, dass mit dem Beitritt des DDR-Gebiets zentralistische Verwaltungsstrukturen Eingang in die bundesrepublikanische Ordnung finden könnten. Sie hatten daher - außerhalb der offiziellen Verhandlungen mit der ehemaligen DDR - ein Papier mit Eckpunkten für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland erarbeitet, das noch am 5. Juli 1990 einstimmig von der Ministerpräsidentenkonferenz verabschiedet worden war.[7] Die alten Länder lehnten daher auch übereinstimmend den DDR-Wunsch nach einem Bundesaufbauministerium ab.[8] Stattdessen offerierten sie so genannte Länder-Partnerschaften der alten mit den neuen Ländern und die Einrichtung einer Clea-

4 624. Sitzung des Bundesrates am 9. November 1990.

5 Vgl. Stenografische Niederschrift über die 624. Sitzung des Bundesrates, S. 619, Abschnitt B.

6 Ebd., S. 618 Abschnitt A.

7 Das Papier wurde über Artikel 5 des Einigungsvertrages dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zur Befassung überwiesen. Zu Einzelheiten dieses Papiers s. Dästner, Christian 1998: Die Mitwirkung der Länder bei den Entscheidungen zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands, in: Klein, Eckart (Hrsg.): Die Rolle des Bundesrates und der Länder im Prozess der deutschen Einheit, Berlin, S. 33-59, hier: S. 39f; Oschatz, Georg-Berndt/Podschull, Silke 2002: Der Bundesrat und die Länder als Akteure im Prozess der Deutschen Einheit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, S. 141-162, hier: S. 145; vgl. auch BR-Drucksache 422/91 (Beschluss), Ziffer 7.

8 Dästner 1998 (Fn. 7), S. 57.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ring-Stelle,[9] außerdem nahmen sie sich vor, für eine gute Integrierung der neuen Länder in den Bundesrat zu sorgen.

In seiner oben erwähnten Ansprache hob Ministerpräsident Dr. Gomolka stellvertretend für alle neuen Länder des Weiteren Folgendes besonders hervor: „Wir kommen als Kinder einer friedlichen Revolution hierher. Dieser Umstand gibt uns ein gewisses Maß an Selbstvertrauen und Selbstbewusstsein, hier mitzuarbeiten."[10]

Es zeigte sich bald, dass dies von den neuen Ländern nicht nur als Appell verstanden, sondern sogleich auch in die Praxis umgesetzt wurde. Der Grundstein für die Mitwirkung der neuen Länder im Bundesrat war damit gelegt. Dies war gleichzeitig der Beginn des Prozesses ihrer aktiven Integrierung in den Bundesrat.

2. Änderung der Stimmenzahl im Bundesrat - das Ringen um den Einfluss der alten und der neuen Länder

Die Stärkung des Föderalismus durch eine größere Anzahl von Ländern wurde von Länderseite zwar grundsätzlich positiv gesehen, gleichwohl bestand bei den alten Ländern eine gewisse Sorge, durch die vergrößerte Anzahl von Stimmen an politischem Einfluss im Bundesrat zu verlieren. Es gab eine heftige Diskussion dazu, wie groß der Einfluss der neuen Länder bei wichtigen Entscheidungen, insbesondere auch bei den verfassungsändernden Beschlüssen, sein könnte und sein sollte. Es lag auf der Hand, dass sich ohne institutionelle Änderungen mit dem Beitritt der fünf neuen Länder die Stimmengewichte im Bundesrat bedeutsam verschieben würden.

Nach der bis dahin bestehenden verfassungsrechtlichen Lage hatten die vier alten Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern mit jeweils fünf Stimmen eine Sperrminorität gegen Grundgesetzänderungen und damit auch gegen Änderungen des im Grundgesetz geregelten für die Länder so wichtigen Finanzausgleichsystems inne. Mit dem Beitritt der fünf neuen Länder, die nach ihrer Einwohnerzahl alle – bis auf Mecklenburg-Vorpommern, das drei Stimmen erhielt – über vier Stimmen verfügten, wäre das notwendige Drittel für eine Sperrminorität der vier großen Länder nicht mehr vorhanden gewesen und diese hätten sich im Zweifelsfall einer Zweidrittelmehrheit der zwölf kleineren Länder beugen müssen.[11] Zu dieser Frage gab es im Bundesrat ein hartes Ringen. Auf Initiative verschiedener großer Flächenländer wurde ein Gesetzentwurf beschlossen, der einen grundlegenden Eingriff in die bisherigen Stimmgewichte des Bundesrates zu Gunsten der großen Flächenländer zur Folge gehabt hätte.[12] Dieser Ge-

9 Ebenda.

10 S. Fn. 6.

11 Die Gesamtstimmenzahl der alten Länder im Bundesrat lag damals bei 45 Stimmen. Vgl. auch Schäuble, Wolfgang 1991: Der Vertrag: wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, Stuttgart, S. 219 ff; Vogel, Bernhard 2011: Fünf junge Länder im Bundesrat: Die politische Perspektive, in: Jun, Uwe/Leunig, Sven (Hrsg.): 60 Jahre Bundesrat, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden S. 37-45, hier: S. 42 f; Oschatz/Podschull 2002 (Fn. 7), S. 157 ff.

12 Vgl. BR-Drucksache 551/90 (Beschluss).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

setzentwurf blieb aber nicht ohne Kritik. Der Regierende Bürgermeister von Berlin Walter Momper sprach im Plenum des Bundesrates die Mahnung aus, dass die neuen Länder wie jedes andere Land akzeptiert werden müssten und keine Länder zweiter Klasse sein dürften. Er erinnerte daran, dass bei vielen anderen föderalen Staaten das Prinzip der Stimmengleichheit für jeden Bundesstaat gelte, und zwar unabhängig von seiner Größe. Vor allen Dingen kritisierte er, dass der von den großen Ländern angestrebte Verteilungsschlüssel als Abschottung gegen den Osten Deutschlands empfunden werde. Die neuen Länder - so sein Appell - müssten mit offenen Armen aufgenommen werden.[13]

Es gelang schließlich, ein Modell zu entwickeln, das keine ganz grundlegende Kräfteverschiebung im Bundesrat zur Folge hatte und in gewissem Maße einen Ausgleich der verschiedenen Interessen herbeiführte. Die Lösung, auf die man sich verständigte, bestand in einer Änderung des Artikels 51 Absatz 2 des Grundgesetzes in dem Sinne, dass Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohner sechs Stimmen im Bundesrat erhielten. Mit 24 von 68 Stimmen war damit eine Sperrminorität der vier bevölkerungsreichsten Länder gegen Grundgesetzänderungen gegeben. Umgekehrt hatten aber auch die neuen Länder unter Einschluss von Berlin eine Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen, da sie zusammen auf 23 Stimmen kamen.[14]

Die Länder hatten es jedenfalls erreicht, die Solidarität untereinander im Bundesrat zu bewahren.

3. Die Bundesratspräsidentschaft - Veränderung der Abfolge zu Gunsten eines neuen Landes

Der Bundesrat wollte auch nach außen ein Zeichen setzen, dass ihm die Integrierung der neuen Länder ein wichtiges Anliegen war. Von hoher symbolischer Bedeutung war daher die Änderung der Abfolge der Präsidentschaften im Bundesrat.

Nach dem Königsteiner Abkommen von 1950 war generell vorgesehen, dass sich die Länder bei der Bundesratspräsidentschaft der Bevölkerungszahl nach absteigend jährlich ablösen.[15] Mit Hamburg hatte, als der Beitritt der neuen Länder vollzogen wurde, das drittkleinste Land der alten Bundesrepublik die Präsidentschaft inne. Entsprechend dem Abkommen wären danach Saarland und Bremen an der Reihe gewesen. Es hätte dann bis zum Jahr 1998 und damit acht Jahre nach dem Beitritt gedauert, bis

13 Vgl. BR-Stenografischer Bericht der 617. Sitzung am 24. August 1990, S. 439 ff.

14 Vgl. dazu Vogel, 2011 (Fn. 11), S. 43. Eine Sperrminorität der neuen Länder unter Einschluss von Berlin besteht heutzutage nicht mehr, da Hessen wegen gestiegener Bevölkerungszahl seit dem 18. Januar 1996 über fünf Stimmen verfügt und sich die Gesamtstimmenzahl im Bundesrat seitdem auf 69 Stimmen beläuft, s. dazu auch Reuter, Konrad 2007: Praxishandbuch Bundesrat, 2. Auflage, Heidelberg, S. 501 f.

15 Vgl. Reuter 2007 (Fn. 14), S. 309.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

das erste ostdeutsche Land die Möglichkeit gehabt hätte, das Amt des Bundesratspräsidenten wahrzunehmen.[16] Dies war eine Konsequenz, die nicht gewünscht war.

Die Verabredung, die schließlich getroffen wurde, besagte, dass im ersten Jahr nach der deutschen-deutschen Wiedervereinigung in Abweichung von der Regel das Land Mecklenburg-Vorpommern eingeschoben werden und auf Hamburg folgen sollte. Grund dafür, dass gerade Mecklenburg-Vorpommern in den Genuss dieser begünstigenden Regelung kam, war, dass dieses Land bereits für das Amtsjahr 1990/1991 eine „Anwartschaft" auf die Bundesratspräsidentschaft hatte, weil es nach der Einwohnerzahl vor Hamburg rangierte.[17] Hinzu kam, dass Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der turnusmäßigen Abfolge nach dem Königsteiner Abkommen als letztes neues Land bei der Übernahme der Bundesratspräsidentschaft Berücksichtigung finden würde. Im Übrigen sollten indes die Regeln der Königsteiner Vereinbarung auf die neuen Länder angewendet werden, so dass erst am 1. November 1999 mit Sachsen das nächste neue Land die Bundesratspräsidentschaft übernahm.[18]

Der neu gewählte Präsident Dr. Gomolka aus Mecklenburg-Vorpommern erklärte am 8. November 1991 in seiner ersten Ansprache als Bundesratspräsident, die Ausnahme von dem seit 1950 festgelegten Turnus der Reihenfolge der Präsidentschaften sei ein Bekenntnis des Bundesrates zu den neuen Ländern, einem vereinten Deutschland und den vielfältigen Aufgaben, denen man im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung in gemeinsamer Verantwortung gegenüberstehe.[19]

Die gewünschte Außenwirkung wurde sogar im Ausland registriert. Der französische Senatspräsident, dem der auf Dr. Gomolka folgende Bundesratspräsident Dr. Berndt Seite im Jahre 1992 einen offiziellen Besuch abstattete, erklärte, er sehe es als Zeichen für das Neue, dass jener nun Präsident des Bundesrates sei, einer aus den neuen Ländern.[20]

4. Integrierung der neuen Länder in das institutionelle Binnenleben des Bundesrates

Der Bundesrat hatte es sich zum Ziel gesetzt, den fünf neuen Ländern von Anfang an gleiche praktische und rechtliche Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen. Dies machte es erforderlich, Veränderungen an der institutionellen Binnenstruktur des Bundesrates vorzunehmen. Es war eine besondere Herausforderung für den Bundesrat, die fünf östli-

16 Vgl. Vogel 2011 (Fn. 11), S. 43; Oschatz/Podschull 2002 (Fn. 7), S. 159.

17 Vgl. Reuter 2007 (Fn. 14), S. 308. Mecklenburg-Vorpommern konnte diese "Anwartschaft" nicht einlösen, weil es am Wahltag im Oktober 1990 im Bundesrat noch nicht über eine Landesregierung und damit auch nicht über einen Regierungschef, den man zum Bundesratspräsidenten hätte wählen können, verfügte.

18 Vgl. Oschatz/Podschull 2002 (Fn. 16).

19 Vgl. Stenografischer Bericht der 636. Sitzung am 8. November 1991, S. 473.

20 Seite, Berndt o. J.: Schneeengel frieren nicht. Eine Biographie, Berlin, S. 211. Ministerpräsident Dr. Gomolka war während der noch laufenden Bundesratspräsidentschaft zurückgetreten.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

chen Länder gleichberechtigt in das Ausschusssystem zu integrieren. Ein weiteres Ziel bestand darin, dem Thema der deutschen Einheit bei den Ausschussberatungen angemessenes Gewicht zu geben.

4.1 Fachausschüsse des Bundesrates

Die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder in den Fachausschüssen des Bundesrates von regelmäßig elf auf 16 Vertreter ließ sich organisieren, ohne dass größere Probleme damit verbunden waren. Allerdings war es zur Herstellung einer gleichberechtigten Stellung der neuen Länder bei den Ausschussvorsitzenden nötig, Veränderungen im System der Ausschüsse vorzunehmen.

Der Bundesrat verfügte zum Zeitpunkt des Beitritts über 14 Ausschüsse. Es entsprach der gefestigten Praxis im Bundesrat, dass jedes Land einen Ausschussvorsitzenden stellte, und zwar über eine längere Periode hinweg in demselben Ausschuss, das „Erbhofprinzip“.[21] Darüber hinaus gab es drei so genannte politische Ausschüsse - Ausschuss für innerdeutsche Beziehungen, Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigungsausschuss -, bei denen der Vorsitz nach einem sich an der Einwohnerzahl der Länder orientierenden Turnus rotierte.[22]

Die Lösung zur Integrierung der neuen Länder, für die man sich entschied, bestand darin, dass der Ausschuss für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit noch um die fachliche Zuständigkeit der Seniorenpolitik erweitert und danach in drei Ausschüsse aufgeteilt wurde. Als neue Ausschüsse wurden ferner der Ausschuss Deutsche Einheit und der Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau geschaffen. Für den bis dahin bestehenden Ausschuss innerdeutsche Beziehungen gab es naturgemäß keinen Bedarf mehr und es wurde die Entscheidung getroffen, ihn aufzulösen. Die alten „Erbhöfe“ der Ausschussvorsitze blieben im Wesentlichen bestehen. Es wurde nur eine Ausnahme gemacht, die den Ausschuss für Kulturfragen betraf. Das bisherige Vorsitzland Berlin gab diesen Ausschuss auf und überließ den Vorsitz dem Freistaat Thüringen. Die neugebildeten Ausschüsse wurden, bis auf den Ausschuss für Familie und Senioren, der von Berlin übernommen wurde, mit Vorsitzenden aus den neuen Ländern besetzt. Der Verteidigungsausschuss wurde dem Land Mecklenburg-Vorpommern fest zugeordnet. Damit verfügte jedes Land wieder über einen Ausschussvorsitz im Bundesrat.[23] Das neu geschaffene 16-zu-16-Modell ist seitdem nicht mehr verändert worden und wird noch heute praktiziert.

Um die Gelegenheit zu bieten und entsprechende Anreize zu schaffen, dass die Themen der deutschen Einheit auch herausgehobene Bedeutung im Rahmen der Beratungen der Fachausschüsse erhielten, wurde in Abweichung von der Regel, dass die Ausschüsse am Sitz des Bundesrates tagen, als neue Praxis zugelassen, dass Ausschusssitzungen in den neuen Ländern durchgeführt werden konnten. Damit sollte vor allem

21 Vgl. Reuter 2011 (Fn. 14), S. 349.

22 Vgl. Reuter 2011 (Fn. 14), S. 348.

23 Vgl. Reuter 2011 (Fn. 14), S. 349 f; BR-Drucksache 399/91 (Beschluss), Ziffer 1.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

die Möglichkeit eröffnet werden, die besonderen Probleme der neuen Länder vor Ort diskutieren zu können. Die Fachausschüsse haben von dieser neuen Regelung auch regen Gebrauch gemacht. Der Verteidigungsausschuss führte z. B. am 11. Mai 1992 zu Fragen der Neugestaltung der Bundeswehr und der Streitkräfte in den neuen Ländern eine Sitzung in Schwerin durch. Auf dem Programm stand der Besuch einer Bundeswehreinrichtung in Mecklenburg-Vorpommern, um dort mit den Betroffenen Fragen der Integrierung von ehemaligen Angehörigen der NVA in die Bundeswehr zu erörtern und vor Ort über die damit verbundenen sozialen Fragen Informationen aus erster Hand zu erhalten. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik tagte z. B. am 9./10. September 1993 in Dresden. Angesichts der sich im Osten Deutschlands verschärfenden sozialen Lage hatte eine Gewerkschaft die Sitzung zum Anlass genommen, eine Protestkundgebung durchzuführen. Auf der Tagesordnung des Ausschusses stand nämlich unter anderem ein Sparprogramm, das mit sozialen Einschnitten verbunden war. Der Ausschuss entschied sich, seine Sitzung zu unterbrechen, um mit einer Delegation der Gewerkschaft ein Gespräch zu führen. Der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung beispielsweise befasste sich am 6./7. September 1994 in Magdeburg mit Problemen eines ehemaligen Braunkohleabbaugebiets in Sachsen-Anhalt.[24]

Insgesamt fanden nicht weniger als 45 auswärtige Sitzungen[25] in den neuen Ländern statt, bei denen gerade auch die wirtschaftliche Situation in den neuen Ländern und die dortige Arbeitsmarktlage regelmäßig Thema waren. Die spezifischen Probleme der neuen Länder haben damit immer wieder Eingang in die Ausschussberatungen des Bundesrates gefunden.

4.2 Der Ausschuss Deutsche Einheit - ein Sonderausschuss zur Herstellung der inneren Einheit

Man sah aber auch die Notwendigkeit, über spezifische Fachfragen hinausgehend die Wiedervereinigung in ihrer historischen und politischen Dimension unter Einbeziehung der jeweils konkreten Entwicklungen erörtern zu können. Ungefähr ein Jahr nach der Wiedervereinigung wurde daher im Bundesrat der Ausschuss Deutsche Einheit unter Vorsitz von Ministerpräsident Prof. Dr. Kurt Biedenkopf aus Sachsen gegründet.[26] Dies ist auch deswegen bemerkenswert, weil es einen solchen Ausschuss vorher sowohl in der frei gewählten Volkskammer der ehemaligen DDR als auch im Deutschen Bundestag in der elften Legislaturperiode bereits gegeben hatte.[27] Diese Ausschüsse hatten

24 Es wurden eine Zusammenstellung des Parlamentsdienstes des Bundesrates zum Thema "Auswärtige Sitzungen des Bundesrates in den neuen Ländern" und die einschlägigen Sitzungsniederschriften der Ausschüsse, die im Sekretariat des Bundesrates einsehbar sind, zugrunde gelegt.

25 Ebenda.

26 Vgl. Einsetzungsbeschluss vom 5. Juli 1991 in BR-Drucksache 399/91 (Beschluss), Ziffer 2. Die konstituierende Sitzung dieses Ausschusses fand am 27. September 1991 statt.

27 Die frei gewählte Volkskammer der ehemaligen DDR setzte im April 1990 den Koordinierungsausschuss für Deutsche Einheit ein, der am 9. Mai 1990 in Ausschuss für Deutsche Einheit umbenannt

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

seinerzeit die Aufgabe, die äußere Einheit der beiden deutschen Staaten vorzubereiten und zu begleiten. Der Deutsche Bundestag sah diese Aufgabe mit Herstellung der deutsch-deutschen Wiedervereinigung als erfüllt an, so dass er auf eine Wiedereinsetzung dieses Ausschusses verzichtete.[28]

Der neu eingesetzte Ausschuss Deutsche Einheit im Bundesrat wurde demgegenüber geschaffen, um den Prozess der inneren Einheit bewusst zu beobachten, zu kontrollieren und zu beeinflussen.[29] Seine Aufgabe bestand nicht darin, wie es sonst bei den Bundesratsausschüssen regelmäßig üblich ist, konkrete Vorlagen aus dem Gesetzgebungsbereich zu beraten, um die Abstimmung im Plenum des Bundesrates vorzubereiten. Er sollte vielmehr Fragen der deutschen Einheit in grundsätzlicher Form erörtern. Die Aufgabe der Beratung von beim Bundesrat anhängigen Gesetzesvorlagen zur deutschen Einheit sollte hingegen bei den Fachausschüssen des Bundesrates verbleiben.[30]

Der Ausschussvorsitzende Prof. Dr. Biedenkopf bezeichnete die Einsetzung des neuen Ausschusses als Ausdruck eines historischen Vorganges: die Beendigung der Teilung.[31] Was er damit vor allem charakterisiert hat, kann wie folgt näher beschrieben werden: Es sollte eine Momentaufnahme gemacht werden, wie eine bestimmte Situation in der betreffenden Zeit betrachtet worden ist, wie die Entwicklung verlaufen ist und in welcher Richtung Lösungsansätze entwickelt worden sind.

Dies war einer ganz besonderen Situation geschuldet, für die es nirgendwo in der Welt Vorbilder gab und bei der man davon ausging, dass die gemachten Erfahrungen auch noch für andere in der Welt von Interesse sein könnten. Der Ausschuss behandelte in 32 Sitzungen ein breites Spektrum an politischen Themen, beginnend mit dem Aufbau der neuen Länder, über die Landwirtschaft, das Hochschulwesen, den Arbeitsmarkt, Bildungspolitik, Umweltfragen, Verkehr, Eigentums- und Vermögensangelegenheiten in den neuen Ländern, die Integration der neuen Länder in die Europäische Gemeinschaft bis hin zu den Migrationsbewegungen an der Ostgrenze. Die wesentlichen Inhalte dieser Erörterungen wurden schließlich in einem eigenen Dokumentationsband des Bundesrates festgehalten.[32]

Ausgangspunkt der konkreten Beratungen war zunächst eine Bestandsaufnahme zu dem jeweils auf der Tagesordnung stehenden Thema, gefolgt von der Frage, wie die Probleme angegangen, welche Ergebnisse verzeichnet werden konnten und welche Perspektiven für die Zukunft gegeben waren. Die Bundesregierung war jeweils Berichter-

---

wurde. Der Ausschuss Deutsche Einheit des Deutschen Bundestages wurde am 11. Mai 1990 eingesetzt und bestand bis zum Ende der 11. Legislaturperiode.

28 Die Fraktion Die Linke. hat auch in der 18. Legislaturperiode die Einsetzung eines Ausschusses Deutsche Einheit im Deutschen Bundestag beantragt, vgl. BT-Drucksache 18/109. Zu den Gründen für die Ablehnung dieses Antrags vgl. Stenografischer Bericht des Deutschen Bundestages über die 6. Sitzung am 19. Dezember 2013, S. 285 f.

29 Vgl. Niederschrift der 1. Sitzung des Ausschusses Deutsche Einheit S. 6 f.

30 Oschatz/Podschull 2002 (Fn. 7), S. 154.

31 S. Fn. 29.

32 Vgl. Bundesrat (Hrsg.) 1994 : Zur inneren Einheit in Deutschland - Aus den Beratungen des Ausschusses Deutsche Einheit des Bundesrates, 1. bis 32. Sitzung, Bonn: Bundesrat.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

statterin, ihrem Bericht folgte regelmäßig eine ausführliche Diskussion. Die alten Länder brachten sich mit ihren Erfahrungen, Ressourcen und Ratschlägen ein, die neuen Länder mit ihren Fragen und Problemen. Im Mittelpunkt der Diskussion standen immer wieder die sich verändernden Strukturen, die aufgrund des Einigungsprozesses ausgelöst worden waren, wobei es nicht nur um Änderungen im Osten, sondern auch im Westen ging.[33]

Die Arbeit des Ausschusses hat auch konkrete Initiativen im Bundesrat angestoßen.[34] Minister Dr. Bräutigam aus Brandenburg führte im Plenum des Bundesrates zum Entschließungsantrag zur Arbeitsmarktsituation in den neuen Ländern aus, dieser Antrag sei aus der Betroffenheit der Mitglieder des Ausschusses Deutsche Einheit über die dramatische Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt dieser Länder formuliert worden.[35]

Der Ausschuss Deutsche Einheit bestand vier Jahre, danach wurde er wieder eingestellt, dies nicht, weil man davon ausging, dass alle Probleme der deutschen Einheit gelöst waren, sondern weil es kein Bedürfnis mehr gab, die anstehenden Fragen in grundsätzlicher Form zu erörtern. Alle grundsätzlichen Problemkreise zur inneren Einheit waren abgehandelt. Die noch anstehenden Fragen waren jetzt mehr fachspezifischer Natur, so dass ihre Behandlung in den Fachausschüssen des Bundesrates als ausreichend erachtet wurde.[36]

5. Die ersten Aktivitäten der neuen Länder - ein Zusammenrücken aller Länder

5.1 Die Beratungen und Abstimmungen im Bundesrat unter Teilnahme der neuen Länder

Bereits in der 625. Sitzung des Bundesrates am 14. Dezember 1990 war der Plenarsaal des Bundesrates im Bonner Bundeshaus umgebaut und bot Platz für die Vertreter von nunmehr 16 Ländern. Die räumlichen Voraussetzungen für eine Teilnahme der Mitglieder der neuen Landesregierungen an den Plenarsitzungen des Bundesrates waren damit gegeben. Bundesratspräsident Dr. Voscherau kommentierte dies wie folgt: „Die Länder müssten nun im Plenarsaal enger zusammenrücken“, und er rief dazu auf, dies auch im übertragenen Sinne als Herausforderung für die künftige Arbeit anzunehmen.[37]

33 S. dazu die Erwartungshaltung, die vom Vorsitzenden des Ausschusses anlässlich der Konstituierung des Ausschusses geäußert wurde (Fn. 29), S. 7 ff.

34 Vgl. Niederschrift der 6. Sitzung des Ausschusses Deutsche Einheit vom 14. Mai 1992, S. 56 ff..

35 Vgl. BR-Stenografischer Bericht der 643. Sitzung am 5. Juni 1992, S. 279; BR-Drucksache 340/92.

36 Vgl. Oschatz/Podschull 2002 (Fn. 7), S. 155; vgl. auch Ermisch, Günther 1998: Die Integrationsleistung des Bundesrates beim Vollzug der deutschen Einheit, in: Klein, Eckhart (Hrsg.): Die Rolle des Bundesrates und der Länder im Prozess der deutschen Einheit, Berlin, S. 87-101, hier: S. 94, der beklagt, dass sich der eigentliche Sinn des Ausschusses, ein politisches Forum zu bilden, mit zunehmendem Zeitablauf immer mehr verloren habe und damit eine politische Chance ungenutzt geblieben sei; BR-Drucksache 385/95 (Beschluss).

37 Vgl. BR-Stenografischer Bericht der 625. Sitzung am 14. Dezember 1990, S. 671.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die inhaltliche Arbeit der neuen Länder ließ nicht lange auf sich warten. Bereits in der genannten Sitzung waren sie in der Lage, an allen Beratungen und Abstimmungen im Bundesrat aktiv teilzunehmen. Zu beobachten war, dass sie - jedenfalls in der Anfangsphase - regelmäßig mit den westdeutschen Ländern stimmten.[38] Ministerpräsident Dr. Bernhard Vogel hat dies wie folgt kommentiert: „Bei den neuen Ländern galt die Autorität von Helmut Kohl viel. Mit dem Kanzler der Einheit suchte man keinen Konflikt“.[39]

Dennoch war gleich zu Beginn zu erkennen, dass die neuen Länder, wenn es um ihre eigenen Anliegen ging, sich mit deutlicher Stimme für ihre Interessen auch einsetzten. Soweit es um spezielle Ostfragen ging, zeigten sie sich von Anfang an sehr aktiv und gingen nicht selten auch ihre eigenen Wege. In den meisten Angelegenheiten der östlichen Länder haben die Westländer ihnen ihre Unterstützung nicht versagt.

Bei den großen Finanzthemen der deutschen Einheit, dem Solidarpakt II, dem Solidaritätszuschlag und die Ostländer betreffenden Haushaltsfragen haben die neuen Länder konsequent und selbstbewusst ihren eigenen Standpunkt vertreten.[40] Dies galt auch bei anderen Themen, die die neuen Länder sehr bewegt und immer wieder beschäftigt haben, wozu insbesondere die Aufarbeitung des SED-Unrechts, die Regelung offener Vermögensfragen, aber auch des Öfteren das Recht des öffentlichen Dienstes gehörten. Letzteres war dann auch gleich in der ersten Sitzung, in der die neuen Länder ihre Rechte ausübten, ein Thema mit gewissem Konfliktpotenzial.

5.2 Beobachtungen aus der 625. Sitzung am 14. Dezember 1990 - einige Beispielsfälle

Auf der Tagesordnung der bereits erwähnten 625. Sitzung des Bundesrates stand die erste Verordnung über besoldungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der deutschen Einheit; es ging hier darum, die Höhe der Besoldung im öffentlichen Dienst des Beitrittsgebiets zu regeln, u. a. sollten die B-Gehälter für die ostdeutschen Länder gesenkt werden. Hierzu gab es auch bereits eigene Anträge der neuen Länder, die die Schaffung von Staatssekretärsstellen in den neuen Ländern betrafen; die neuen Länder wollten hier ihre eigenen Vorstellungen durchsetzen. Es stand sogar im Raume, der von der Bundesregierung vorgelegten Verordnung nicht zuzustimmen. Ministerpräsident Prof. Dr. Biedenkopf beschrieb im Plenum, Sachsen sei entschlossen gewesen, die Verordnung abzulehnen. Er warb für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West, die auch für die Einkommen im öffentlichen Dienst gelten müsse, und stellte den Aspekt der Gewinnung von qualifiziertem Personal für die Aufbauarbeit in den neuen Ländern in den Vordergrund. Es gelang dennoch, einen Kompromiss zu fin-

38 Vogel 2011 (Fn. 11), S. 44
39 Ebenda.
40 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

den, und die Verordnung fand mit einigen Maßgaben des Bundesrates dessen Zustimmung.[41]

Ein weiterer Punkt in der genannten Plenarsitzung, bei dem die finanziellen Interessen der neuen Länder berührt waren, betraf Überwachungsaufgaben nach dem Arzneimittelgesetz für die neuen Länder. Diese setzten sich in einer Begleitentschließung zu dem Gesetz dafür ein, dass die Bundesregierung gebeten werden sollte, eine Vorfinanzierung der Kosten hierfür aus dem Fonds deutsche Einheit vorzunehmen, da sie erst im Folgejahr über eigene Haushaltsmittel verfügen würden. Gegen diese Forderung gab es einen Widerspruch des Finanzausschusses; gleichwohl erhielt das Anliegen der neuen Länder in der Plenarsitzung die Unterstützung von den alten Ländern, so dass es in der Abstimmung schließlich durchgesetzt werden konnte.[42]

5.3 Abstimmung in Konfrontation - das Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz

Dass die neuen Länder auch bereit waren, Konflikte einzugehen, zeigte sich am Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz, das am 10. Juni 1994 vom Bundesrat abgelehnt wurde.[43] Dieses Gesetz war eines der wichtigsten Gesetze zur Erfüllung des Einigungsvertrags. Es hatte im Deutschen Bundestag die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten aus den neuen Ländern gefunden. Im Bundesrat scheiterte es, weil das Land Mecklenburg-Vorpommern aus der Gruppe der anderen CDU-regierten neuen Länder ausschied, die den vom Deutschen Bundestag angenommenen Gesetzesbeschluss für eine akzeptable Kompromisslösung hielten und im Bundesrat für Zustimmung warben. Mecklenburg-Vorpommern jedoch entschied sich dafür, mit den SPD-geführten Landesregierungen zu stimmen, die das Gesetz ablehnten. Die Ablehnung des Gesetzes im Bundesrat wurde vor allem mit der Befürchtung begründet, dass die im Gesetz vorgesehene Erwerbsmöglichkeit von Grundstücken für Alteigentümer zu einer Restauration der Eigentumsverhältnisse von 1945 führen könne und damit die Bodenreform (von 1945) faktisch rückgängig gemacht würde. Ministerpräsident Dr. Seite erklärte - persönlich sehr bewegt - im Plenum des Bundesrates, dass das Gesetz für die Landwirte in seinem Lande von weitaus größerer Tragweite sei, als dies in anderen Ländern der Fall sei. Die Landesregierung müsse auf die berechtigten Belange und Interessen der ortsansässigen landwirtschaftlichen Betriebe Rücksicht nehmen. Mecklenburg-Vorpommern sei gegen eine gesetzlich garantierte Besserstellung der Alteigentümer gegenüber den einheimischen landwirtschaftlichen Unternehmen. Daher könne er dem Gesetz nicht zustimmen.[44]

41 S. Fn. 37, S. 684 ff.
42 S. Fn. 37, S. 684, BR-Drucksache 821/1/90.
43 Vgl. BR-Stenografischer Bericht der 670. Sitzung am 10. Juni 1994, S. 293f.
44 S. Fn. 43, S. 288 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5.4 Eigene Initiativen der neuen Länder

Die neuen Länder nutzten den Bundesrat auch sehr schnell als Forum, um Gesetzesinitiativen, die ihre eigenen Belange betrafen, in Gang zu setzen. Der erste Entschließungsantrag eines neuen Landes betraf die Förderung der Energieeinsparung in den neuen Ländern und im Beitrittsteil Berlins und kam vom Freistaat Thüringen. Minister Schultz aus Thüringen führte in der 626. Sitzung des Bundesrates am 1. März 1991 bei der Einbringung des Entschließungsantrags in den Bundesrat aus, dass er diesen Vorgang als denkwürdiges Ereignis empfinde. Es sei für die Integration Thüringens in das demokratische Gemeinwesen sozusagen der Schlusspunkt, gerade für die neuen Länder sei die Einbindung in das föderale System eine psychologisch wichtige Bestätigung für ihre Aufnahme in den Kreis der Länder im Bundesrat. Inhaltlich ging es bei dem Entschließungsantrag konkret darum, Fördermaßnahmen zur Energieeinsparung, die für die Altländer bereits mehr als zehn Jahre zuvor in Kraft gesetzt worden waren, auch auf die neuen Länder und den Beitrittsteil von Berlin zu erstrecken.[45]

Der Umgang mit der SED-Vergangenheit war im Bundesrat immer wieder ein Thema, das auch mit besonderer Sensibilität behandelt wurde. Eine Gesetzgebungsinitiative, die von Sachsen-Anhalt eingebracht wurde, betraf die Änderung des Waffengesetzes und des Jagdgesetzes.[46] Es ging hier darum zu verhindern, dass diejenigen Personen Waffenträger blieben, die Verantwortliche des ehemaligen DDR-Regimes waren. Es sollte daher ein Jagdschein unter Hinweis auf eine Tätigkeit für das Ministerium für Staatssicherheit versagt werden können. Die neuen Länder warben um Verständnis für ihre Lage und für die Notwendigkeit der Vergangenheitsbewältigung.[47] Mit den Stimmen der Westländer wurde die Einbringung dieses Gesetzentwurfs in den Deutschen Bundestag beschlossen.[48]

Bereits im Jahr 1991 legten die neuen Länder zusammen 12 Gesetzesanträge [49] vor, im Verhältnis zu 24 Gesetzesanträgen der Westländer.[50] Dies bedeutet, dass im ersten Jahr der Mitwirkung der neuen Länder die Hälfte der Gesetzesinitiativen, die in den Bundesrat eingebracht worden sind, von ihnen kamen. Dies zeigt noch einmal deutlich, wie schnell und intensiv sich die neuen Länder in die Bundesratsarbeit integriert haben. Das viel beschworene Solidaritätsprinzip verhalf dazu, dass die westlichen Länder die Initiativen der neuen Länder regelmäßig auch unterstützten. In dem Zeitraum von 1991 bis 1996 zeigten sich die neuen Länder überdurchschnittlich aktiv mit eigenen Initiativen in der Gesetzgebungsarbeit, danach sind ihre Aktivitäten allmählich wieder zurück-

45 Vgl. BR-Stenografischer Bericht der 626. Sitzung am 1. März 1991, S. 26 f.

46 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Waffengesetzes und des Bundesjagdgesetzes - Antrag von Sachsen-Anhalt, dem Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen beigetreten sind, BR-Drucksache 293/91.

47 Vgl. BR-Stenografischer Bericht der 630. Sitzung am 17. Mai 1991, S. 185 f.

48 Vgl. BR-Stenografischer Bericht der 633. Sitzung am 5. Juli 1991, S. 302.

49 14 unter Einschluss von Initiativen, bei denen Westländer Mitinitiatoren waren.

50 26 unter Einschluss von Initiativen, bei denen neue Länder Mitinitiatoren waren. Die statistischen Angaben entstammen der Dokumentation des Bundesrates.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gegangen.[51] Dies wird beispielsweise belegt durch statistische Erhebungen aus dem Zeitraum von 1991 bis 1995, wonach sie 59 eigene Gesetzesinitiativen vorgelegt haben; dies bedeutete einen Anteil ihrer Aktivitäten im Verhältnis zu den alten Ländern von einem Drittel im Verhältnis zu zwei Drittel. In den Folgejahren hat diese Aktivität wieder abgenommen, nach Erhebungen aus den Jahren 1996 bis 2000 auf 25 Prozent und bezogen auf die Jahre 2001 bis 2005 auf 15 Prozent Anteil an den Gesetzgebungsinitiativen im Bundesrat. Eine neue Erhebung aus dem Jahr 2012 führt zu dem Ergebnis, dass 14 Initiativen aus den alten und drei aus den neuen Ländern kamen, was einen Anteil von 20 Prozent an Gesetzesinitiativen aus dem Kreis der neuen Länder bedeutet. Damit wird auch noch einmal der Durchschnittswert der Erhebungen aus den Jahren 1996 bis 2005 bestätigt und aufgezeigt, dass sich im Bereich des Gesetzesinitiativrechts der neuen Länder keine wesentlichen Änderungen mehr ergeben haben.[52]

Allmählich sind die Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern bei der inhaltlichen Arbeit im Bundesrat immer weniger wahrnehmbar. Die Differenzierung nach Themen der alten und neuen Länder bei der Gesetzgebungsarbeit ist immer weniger stark ausgeprägt. Dies zeigt sich unter anderem auch daran, dass es bei politischen Kernthemen der neuen Länder, zu denen sie immer wieder Initiativen eingebracht haben, es jetzt durchaus häufiger einen Zusammenschluss mit den alten Ländern geben kann. Die bisher letzte Initiative zur Aufarbeitung des SED-Unrechts im Bereich des Rehabilitierungsrechts, die am 12. Februar 2010 im Bundesrat beschlossen wurde, kam von den Ländern Niedersachsen und Sachsen, also von einem alten und einem neuen Land.[53]

6. Fazit

Der deutsche Föderalismus ist bei der Herstellung der deutschen Einheit dadurch in die Pflicht genommen worden, dass die ehemalige DDR nicht als gesamtstaatliches Einheitsgebiet, sondern als Gebilde mit einer Länderstruktur der Bundesrepublik Deutschland beitrat. Die besondere Rolle und Aufgabe, die dem deutschen Föderalismus bei der Bewältigung der deutschen Teilung zufiel, manifestierte sich neben anderen Dingen vor allem im Zusammenwirken und in der Zusammenarbeit zwischen den alten und den neuen Ländern im Bundesrat.

Der Bundesrat konnte deswegen zu einem herausragenden Integrationsfaktor im Prozess des Zusammenwachsens aller deutschen Länder werden, da er ein Organ ist, wo

51 Zu weiteren statistischen Erhebungen im Bereich der Gesetzesanträge der neuen Länder vgl. auch Oschatz/Podschull 2002 (Fn. 7), S. 160 f.

52 Die statistischen Erhebungen entstammen der Dokumentation des Bundesrates. Die genannten Zahlen beinhalten nur Initiativen, bei denen ausschließlich die neuen Länder oder die westdeutschen-Länder Initiatoren waren (also keine Mitinitiatorenschaft von Westländern oder Ostländern).

53 Vgl. BR-Drucksache 403/09. Die früheren Gesetzesanträge 335/03, 166/05 und 407/08 zu rehabilitierungsrechtlichen Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR wurden ausschließlich von neuen Ländern eingebracht.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

die Sachorientierung und das integrative Denken die parteipolitische Polarisierung immer wieder überlagern können. Die Interessen von alten und neuen Ländern konnten parallel sein, aber dies war durchaus nicht immer der Fall. Auch wenn die Interessen der neuen Länder im Gegensatz zu denen der alten Länder standen, konnten immer wieder Lösungen im Konsens mit den westdeutschen Ländern gefunden werden.

Die deutsche Einheit war auf der Bundesebene durch die Präsenz der fünf neuen Länder, die aus der ehemaligen DDR hervorgingen, im Bundesrat am stärksten sichtbar. In keinem anderen Verfassungsorgan des Bundes hatten die Vertreter der Menschen des ehemaligen DDR-Gebiets in der Anfangszeit der Wiedervereinigung so sehr die Möglichkeit, sich als eigene Kraft zu zeigen und zu entwickeln. Dies hat damals zum Selbstwertgefühl der ostdeutschen Menschen entscheidend beigetragen. Die neuen Länder zeigten sich von Anfang an als selbstbewusste Partner, nicht nur gegenüber den alten Ländern, sondern auch gegenüber der Bundesregierung. Der Bundesrat wurde zum Sprachrohr für Erfahrungen, Wünsche und Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger, die 40 Jahre lang andere Erfahrungen machen mussten.

Aber auch der Institution Bundesrat ist die Aufgabe der Integrierung der neuen Länder zugute gekommen. Es ist eine erneuerte föderale Ordnung im Bundesrat entstanden. Mit dem Beitritt der fünf östlichen Länder rückte der Bundesrat zudem stärker in das Licht der Öffentlichkeit, da die Themen der deutschen Einheit damals das politische Tagesgeschäft bestimmten und im Bundesrat ihr besonderes Forum fanden. Auch hat die Mitwirkung der fünf neuen Länder im Bundesrat den deutschen Föderalismus vielfältiger und lebendiger gestaltet.

Fast 25 Jahre nach der Wiedervereinigung sind wir in einer Zeit angekommen, in der das Miteinander von Ost und West zur Normalität gehört. Die Bundeskanzlerin und der Bundespräsident stammen aus Ostdeutschland und Westdeutsche fühlen sich auf der Bundesebene durch ostdeutsche Politiker gut vertreten. Gleiches gilt auch umgekehrt. Der Föderalismus jedenfalls hat durch die Integrierung der neuen Länder in den Bundesrat einen entscheidenden Beitrag zur Herstellung der inneren Einheit Deutschlands geleistet. Im Rückblick 25 Jahre nach dem Fall der Mauer wird dies ein bleibendes Verdienst des deutschen Föderalismus bleiben.

Sicherlich sind noch Fragen offen geblieben, insbesondere die Frage, ob der deutsche Föderalismus zur Herstellung der deutschen Einheit nicht hätte noch mehr leisten können. Unbeantwortet geblieben ist, ob man im Sinne eines echten Föderalismus mehr Ungleichheit des Rechts in den neuen Ländern im Verhältnis zur alten Bundesrepublik hätte wagen können. Die bis ins letzte Detail erfolgte - nur durch einige Übergangsregelungen abgemilderte - Vereinheitlichung des Rechts sollte eigentlich einem föderativ verfassten Staat fremd sein. Möglicherweise hätte mehr Eigenständigkeit der neuen Länder aufgrund von stärkeren Differenzierungen im Recht, insbesondere mehr andersartiges Landesrecht und mehr Abweichungen vom Bundesrecht in den neuen Ländern, dazu beigetragen, den Weg zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Aufholprozesses, zur Verbesserung der Lebensbedingungen Ostdeutschlands und zur Herstellung von

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

einheitlichen Lebensverhältnissen besser zu ebnen.[54] Unerfüllt blieben auch wesentliche Punkte des Auftrags aus dem Eckpunktepapier der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990 zur Schaffung eines entschieden föderativ geprägten Bundesstaates und - noch darüber hinausgehend - der Wunsch nach Erarbeitung einer insgesamt neuen Verfassung für Deutschland.[55]

Unsere eigene Geschichte hat uns jedenfalls vor Augen geführt, dass totalitäre Staaten eines nicht besitzen, nämlich die Fähigkeit, den Wert und die Bedeutung von föderalen Strukturen anzuerkennen, mit diesen zu leben und sie neuen Herausforderungen anzupassen.

54 Vgl. dazu Robra, Rainer 2005: 15 Jahre Einigungsvertrag - was wurde erreicht, was bleibt zu tun?, in: Neue Justiz, S. 433 - 441, hier S. 440 f.

55 Zum Eckpunktepapier s. Dästner 1998 (Fn. 7) S. 39 f.; zu einer neuen Verfassung für Deutschland vgl. auch die Rede von Bundesratspräsident Dr. Voscherau, BR-Stenografischer Bericht der 624. Sitzung am 9. November 1990, S. 620 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Symmetrie und Asymmetrie im deutschen Föderalismus – übliche Missverständnisse und übersehene Folgen

Roland Sturm/Thorsten Winkelmann

Der deutsche Föderalismus hat keine gute Presse und in der Politik immer weniger Unterstützung.[1] Ihm fehlt die politisch brisante emotionale Bindung an die durchaus vorhandene regionale Vielfalt von Kultur und Geschichte.[2] Zudem hatte die deutsche Einheit die merkwürdige Folge, dass nicht nur in einer Übergangszeit, sondern bis heute, sich eine Art „Doppelzählung“ der subnationalen Einheiten in Deutschland etablierte. Es gibt ein Deutschland aus sechzehn Ländern, es gibt aber auch ein Deutschland aus zwei Hälften (mit Berlin irgendwo dazwischen): Ostdeutschland und Westdeutschland. Das ist gesellschaftlich und politisch fatal. Hier wird die „Mauer in den Köpfen“ zur Dauerbaustelle. Ob die Ost-West Unterscheidung wissenschaftlich sinnvoll ist, wurde bisher nicht in ausreichendem Maße[3] systematisch untersucht, ein Defizit, das schon 2003 bemängelt wurde: „Die Perzeption, daß die ostdeutschen Länder nicht nur in dieser [ökonomischen, d.V.] Hinsicht, sondern in nahezu allen anderen Aspekten des öffentlichen Lebens auch als zusammengehörend zu betrachten sind, ist aber übertrieben. Sie wird von der unseligen Gewohnheit unserer statischen Datenerhebung unterstützt, grundsätzlich weiterhin nach Ost- und Westdeutschland zu unterscheiden, so als ob es den langen Schatten der DDR noch gebe.“[4]

Die Föderalismusforschung hat ein Instrumentarium entwickelt, das, auch wenn es der Verfeinerung bedarf, weniger grobschlächtig als der Ost-West-Vergleich ist, um die Balance im deutschen Föderalismus zu erkunden. Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich deshalb zunächst mit den theoretischen Beiträgen zu Symmetrie und Asymmetrie im Föderalismus. In einem weiteren Kapitel folgt eine kurze Bestandsaufnahme bisheriger Analysen des deutschen Föderalismus in diesem Kontext und ihrer Defizite. Dann wird es darum gehen, Vorschläge zu erarbeiten, wie das Instrumentarium der Symmetrie/Asymmetrie-Analyse verbessert und auf den deutschen Fall angewandt werden kann.

1 *Sturm, Roland* 2013: Der deutsche Föderalismus – nur noch ein Ärgernis?, in: *Gallus, Alexander/Schubert, Thomas/Thieme, Tom (Hrsg.)*: Deutsche Kontroversen. Festschrift für Eckhard Jesse, Baden-Baden, S. 297-308.

2 *Sturm, Roland* 2003: Föderalismus und Regionalismus, in: *Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.)*: Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich, Opladen, S. 113-138 (S. 119ff.).

3 Ein erster wichtiger Beitrag ist die Chemnitzer Habilitationsschrift von *Mannewitz, Tom* 2014: Politische Kultur und demokratischer Verfassungsstaat. Ein subnationaler Vergleich zwei Jahrzehnte nach der deutschen Wiedervereinigung.

4 *Sturm, Roland* 2003: Deutschland nach der Einheit – mehr als eine erweiterte Bundesrepublik, Erlangen, S. 115-132 (S. 122).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1. Symmetrie und Asymmetrie

Analysen zu Symmetrie und Asymmetrie im Föderalismus nehmen in der Regel ihren Ausgangspunkt vom klassischen Text Charles D. Tarltons aus dem Jahre 1965.[5] Ohne sich auf Tarlton zu berufen, identifiziert 1987 auch Duchacek das Problem der „federal asymmetry", das er vor allem an der Ungleichheit der Form und der Intentionen der Gliedstaaten festmacht: „The component units that the constitution views as somewhat equal for the purpose of government are now to be marked on our model as being highly different in size and population, possessing different economic and political powers, and manifesting unequal interest in the way in which the federal system is supposed to operate."[6] Tarlton schlägt ein umfassendes Prüfmuster für föderale Ordnungen vor, das nicht nur horizontale Symmetrien (Gleichheit aller Gliedstaaten), sondern auch vertikale Symmetrien (Gleichheit der Beziehungen aller Gliedstaaten zum Zentralstaat) untersucht. Zudem legt er Wert darauf, neben dem naheliegenden Blick auf Verfassung und Verfassungsrealität in diesem Zusammenhang, auch gesellschaftliche Symmetrie mit in den Blick zu nehmen (vgl. Tabelle 1). Neben den „Rechten" föderaler Einheiten rückt somit auch deren „Teilhabe" ins Blickfeld. Die „Gesetzmäßigkeit", die Tarlton bei der Interpretation seiner Befunde formuliert, ist empirisch wohl nicht zu halten. Dies ist aber für unsere Argumentation unerheblich. Tarlton postuliert: „The elements of similarity among component units of a federal system must, if that system is to function at an optimum level of harmony, predominate over existing elements of diversity."

Ob ein überwiegend symmetrischer Föderalismus automatisch stabiler ist als ein asymmetrischer ist umstritten.[7] Die Frage nach den Wirkungen von Symmetrie und Asymmetrie im weitesten Sinne von der Ressourcenverteilung bis hin zur Legitimation der föderalen Ordnung steht allerdings zu Recht im Raum. Unter anderem wurde die für den deutschen Fall irrelevante Frage gestellt, ob eine föderale Einheit mit größerer Autonomie als die anderen föderalen Einheiten weniger Mitspracherechte auf gesamtstaatlicher Ebene haben sollte.[8] Nicht ignoriert werden sollte im deutschen Fall die Frage, kann Symmetrie/ Asymmetrie im Föderalismus die Legitimation des Gemeinwesens verbessern?

5 *Tarlton, Charles D.* 1965: Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, in: The Journal of Politics 27, S. 861-874.

6 *Duchacek, Ivo D.* 1987: Comparative Federalism, 2. Aufl., Lanham, MD, S. 277.

7 Vgl. u.a. *Zuber, Christina Isabel* 2011: Understanding the Multinational Game: Toward a Theory of Asymmetrical Federalism, in: Comparative Political Studies 44 (5), S. 546-571 (S. 548); *Gagnon, Alain-G.* 1994: Manufacturing Antagonisms: The Move Towards Uniform Federalism in Canada, in: *De Villiers, Bertus (Hrsg.)*: Evaluating Federal Systems, Dordrecht etc., S. 125-142; *Agranoff, Robert* 1999: Power Shifts, Diversity and Asymmetry, in: *Ders. (Hrsg.)*: Accomodating Diversity: Asymmetry in Federal States, Baden-Baden, S. 11-23 (S. 20).

8 *Watts, Ronald* 1994: Contemporary Views on Federalism, in: *De Villiers, Bertus (Hrsg.)*: Evaluating Federal Systems, Dordrecht etc., S. 1-29 (S. 12).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Tabelle 1: Symmetrieanalyse nach Tarlton

	Horizontale Symmetrie	Vertikale Symmetrie
Verfassung (de jure)		
Verfassungswirklichkeit (de facto)		
Politische Teilhabe		
Kulturelle Teilhabe		
Wirtschaftliche Teilhabe		
Soziale Teilhabe		

Die Symmetrieanalyse nach Tarlton erfordert die Beantwortung der Fragen nach Verfassung und Teilhabe im weitesten Sinne sowohl hinsichtlich der horizontalen als auch hinsichtlich der vertikalen Symmetrie im Föderalismus. Über die Wirkungen unterschiedlicher Präferenzen von Bund und Gliedstaaten wurde systematisch bisher nur hinsichtlich von Asymmetrien nachgedacht. Und die Unterscheidung zwischen horizontaler und vertikaler Asymmetrie wurde vernachlässigt. Eine Stabilitätsanalyse für ein föderales System wie das deutsche kann aus Tarltons Systematik Anregungen beziehen, insbesondere, wenn die von Zuber[9] versuchte Anwendung der Spieltheorie und des Nested Games-Ansatzes von Tsebelis mit dem analytischen Zugang Tarltons verbunden wird. Für den deutschen Fall ergeben sich hieraus folgende Zusammenhänge: Setzen im Kontext der Bund-Länder Kooperation beide Seiten auf Kooperation, ist in symmetrischen politischen Systemen eine Bestätigung des Status quo zu erwarten. Bevorzugt der Bund teilweise Asymmetrien, um den inneren Frieden zu wahren (z.B. durch eine einseitige Subventionierung bestimmter Gliedstaaten) oder um ökonomische Effekte zu erzielen (z.B. durch geringere Löhne in bestimmten Gliedstaaten), so entsteht ein gesteuerter asymmetrischer Föderalismus. Werden Asymmetrien in einzelnen Gliedstaaten durchgesetzt, auch gegen den Bund (z.B. im Parteiensystem), kommt es zu Abweichungen auf Länderebene von der Bundesnorm. Stellen hingegen Bund und Länder die horizontale Symmetrie in Frage, ist zwar mit einem asymmetrischen Föderalismus zu rechnen. Dieser ist aber wegen seiner schwachen legitimatorischen Basis in vielen Aspekten instabil. Hinsichtlich der horizontalen Land-Land-Kooperation ist die Verständigung auf gleichberechtigte Einheiten und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Status quo fördernd, allerdings der Vielfalt im Föderalismus eher abträglich. Diese wird schon angeregt, wenn wenigstens einige Länder eigene Wege gehen wollen. Wollen dies alle, so ist das Modell des Wettbewerbsföderalismus verwirklicht (vgl. Tabelle 2).

9 *Zuber* 2011 (Fn 7).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Tabelle 2: Stabilitätsanalyse

Horizontale Symmetrie

	Länder	
Bund	Kooperation/Symmetrie	Konflikt/Asymmetrie
Kooperation/Symmetrie	Stabiler Status Quo	Abweichungen in der gesellschaftlichen Realität einzelner Länder
Konflikt/Asymmetrie	Gesteuerter asymmetrischer Föderalismus	Instabiler asymmetrischer Föderalismus

Vertikale Symmetrie

	Länder	
Länder	Kooperation/Symmetrie	Konflikt/Asymmetrie
Kooperation/Symmetrie	Stabiler Status Quo	Legitimation föderaler Vielfalt
Konflikt/Asymmetrie	Legitimation föderaler Vielfalt	Wettbewerbsföderalismus

Deutlicher als Tarlton stellt Duchacek in Bezug auf föderale Asymmetrien die Ressourcenfrage. Für ihn steht fest: „There is no federal system in the world in which all the component units are even approximately equal in size, population, political power, administrative skills, wealth, economic development, climatic conditions, predominance of either urban or rural interests, social structure, traditions, or relative geographic location (for instance, near to, or far from, sources of potential external dangers). As a result, they necessarily vary in their attachment to the federal nation and in their readiness to contribute to or abide by different federal programs. Their insistence on the scope of territorial autonomy necessarily differs, too."[10] Duchacek unterscheidet also schon zwischen den Voraussetzungen und Folgen von Symmetrie/Asymmetrie, eine Unterscheidung, die nach ihm insbesondere Burgess[11] anmahnte. Burgess nennt als Voraussetzungen sozio-ökonomische Disparitäten (hierzu zählt er u.a. regionale und territoriale) und kulturell-ideologische Disparitäten (also religiöse, sprachliche, ethnische). Burgess bleibt damit unbestimmter als Duchacek. Palermo lenkt unsere Aufmerksamkeit auf die für ihn Verfassungsasymmetrie begründende Trias: „the division of powers (not only in legislation but also, for instance, in the implementation of laws); institutional representation of sub-national entities in federal bodies, particularly in second Chambers und the distribution of finances between the Federation and the sub-national entities."[12]

Die Gesamtschau der theoretischen Beiträge ergibt zweierlei. Zum einen ein Raster für eine Stabilitätsanalyse (Tabelle 2), das hilft Folgen von Symmetrien und Asymmetrien

10 *Duchacek* 1987 (Fn. 6), S. 280.

11 *Burgess, Michael* 2009: The Paradox of Diversity – Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective, in: *Palermo, Francesco/Zwilling, Carolin/Kössler, Karl (Hrsg.)*: Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems, Bozen, S. 21-35 (S. 24).

12 *Palermo, Francesco* 2009: Asymmetries in Constitutional Law – An Introduction, in: *Ders./Zwilling, Carolin/Kössler, Karl (Hrsg.)*: Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems, Bozen, S. 11-17 (S. 12).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zuzuordnen und zum zweiten eine über die als Abkürzung gerne genutzte Unterscheidung von de jure und de facto Symmetrien/Asymmetrien hinausweisende Sichtweise. Weiterführend ist demnach die Suche nach den Folgen unterschiedlicher Voraussetzungen der Gliedstaaten (Verfassungen, Einbindung in nationale Gesetzgebung; aber auch demographische, administrative, kulturelle, gesellschaftliche und ökonomische) für deren (unterschiedliche) Rolle in der föderalen Gemeinschaft und gegenüber dem Bund.

2. Asymmetrieanalysen zum deutschen Föderalismus

Der deutsche Föderalismus wurde und wird in der Literatur nicht als offensichtlicher Fall eines asymmetrischen Föderalismus behandelt, sieht man von der Ost-West Asymmetrie[13] ab bzw. der Rede vom Süd-Nord-Gefälle[14], die in der Bundesrepublik vor 1990 eine Rolle spielte, aber auch heute wieder als relevanter Befund erwähnt werden sollte.[15] Im Vordergrund der politischen Aufmerksamkeit stehen prominenter das Grundgesetz, das keines der Länder als eines mit Sonderrechten gegenüber den anderen Ländern oder gegenüber dem Bund hervorhebt, sowie die Annahme, dass das Fehlen von Forderungen territorial abgrenzbarer (ethnischer) Minderheiten in Zukunft eine erzwungene Asymmetrie des deutschen politischen Systems ausschließt.

Wenn Asymmetrieanalysen versucht wurden, blieben diese bisher punktuell auf einige der Voraussetzungen für föderale Asymmetrie bezogen. So argumentiert Leuprecht[16], dass die internen Bevölkerungswanderungen und die alternde Gesellschaft in Deutschland zum einen den deutschen Föderalismus inhomogener machen und zum anderen die Ausrichtung politischer Forderungen in den Ländern grundlegend verändern, so dass Länderpräferenzen policybezogen immer stärker variieren, was zu sozialen, ökonomischen, aber unter Umständen auch zu institutionellen Asymmetrien führen könnte.

Sturm[17] argumentiert, dass als Folge der sozialen Disparitäten und der Differenzen der politischen Kultur in den Ländern West- und Ostdeutschland die Symmetrieidee nach der deutschen Einheit unter Druck geriet. Im Grundgesetz findet sich die Konse-

13 So plakativ, aber ohne auf das Asymmetrieproblem bezogene analytische Absicht: *Benz, Arthur* 1999: From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years, in: Publius: The Journal of Federalism 29 (4), S. 55-78.

14 Vgl. *Friedrichs, Jürgen/Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (Hrsg.)* 1986: Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen, Opladen; Themenheft „Der Bürger im Staat“ 36 (4), 1986: Nord und Süd in Deutschland.

15 Vgl. *Benoit, Bertrand* 2007: Different divide. Why the German economic schism is now north-south, in: Financial Times vom 18. September 2007, S. 9.

16 *Leuprecht, Christian* 2009: Demographic Change – A Catalyst for Federal Asymmetry, in: *Palermo, Francesco/Zwilling, Carolin/Kössler, Karl (Hrsg.)*: Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems, Bozen, S. 189-223.

17 *Sturm, Roland* 1999: The Constitution under Pressure? Emerging Asymmetrical Federalism in Germany?, in: *Agranoff, Robert (Hrsg.)*: Accomodating Diversity: Asymmetry in Federal States, Baden-Baden, S. 137-148.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

quenz, dass Artikel 72(2), der vorsah, dass der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung unter anderem soweit ein Gesetzgebungsrecht habe, wenn dies die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus erfordere, geändert wurde. Symmetrie wurde nun nicht mehr mit Einheitlichkeit übersetzt, sondern abgemildert als Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Gesellschaftliche Asymmetrie destabilisierte aber am Ende die institutionelle Symmetrie des deutschen Föderalismus nicht, hinterließ aber deutliche Spuren bei Policy-Entscheidungen. Sturm weist auf Asymmetrien im Parteiensystem und die asymmetrische Elitenrekrutierung nach der Einheit für die ostdeutschen Länder. Nicht beseitigt hat die deutsche Einheit vier „konstitutionelle" Asymmetrien im deutschen Föderalismus: die unterschiedliche Größe der Länder (keine Länderneugliederung); die ungleiche Repräsentation der Länderbevölkerungen im Bundesrat; das Nebeneinander von Stadt- und Flächenstaaten und den Überausgleich beim Länderfinanzausgleich zuungunsten der Zahlerländer. An anderer Stelle macht Sturm[18] auf die Möglichkeiten der asymmetrischen Entwicklung auf einigen Politikfeldern und der Verwaltungspraxis aufmerksam, die die Föderalismusreform I von 2006 ermöglicht. Faktisch war die hier im Zentrum stehende Abweichungsgesetzgebung aber nicht in der Lage die Symmetrie der Kompetenzverteilung im Bundesstaat wesentlich herauszufordern, auch wenn die Mehrzahl der Länder (in wenigen Fällen) von der Abweichungsgesetzgebung Gebrauch machte.[19]

Bohler und Hildebrand vertreten die These, dass längerfristig die Nord-Süd Asymmetrie im deutschen Föderalismus gegenüber der Ost-West-Asymmetrie (wieder) die Oberhand gewinnen wird.[20] Ihre Analyse bezieht sich auf die Faktoren autonomes Handlungspotential, Wirtschaftspotential, kulturelles Potential und soziales Entwicklungspotential. Ihr Befund stützt sich auf unterschiedliche kulturelle Prägungen deutscher Regionen von langer Dauer. Regionale Mentalitäten, so die Autoren, heben in unterschiedlichem Maße individuelle Leistungen als Grundlage der Lebensführung hervor und ermutigen in unterschiedlicher Weise das subjektive Humankapital.[21]

Ein umfassend recherchierter und empirisch gesättigter Beitrag zur Asymmetrie der politischen Kulturen der deutschen Länder stammt von Mannewitz[22]. Mannewitz kann mit Hilfe einer Clusteranalyse drei bis fünf Regionalkulturen in Deutschland herausarbeiten: als Cluster nur: die liberal-konstitutionelle; die demokratisch-konstitutionelle und die sozialistisch-revolutionäre. Die Verteilung der Cluster bewertet Mannewitz als Beleg für die Untauglichkeit der Ost-West-Kultur-Hypothese. Bei der regionalisierten

18 *Sturm, Roland* 2010: More courageous than expected? The 2006 reform of German federalism, in: *Erk, Jan/Swenden, Wilfried* (Hrsg.): New Directions in Federalism Studies, Abingdon, S. 34-49.

19 Vgl. *Schneider, Hans-Peter* 2013: Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I, Baden-Baden, S. 674f.

20 *Karl Friedrich Bohler/Bruno Hildenbrand* 2011: Schichtungsmuster, regionale Mentalität und Humankapital in Landgebieten Deutschlands entlang der Nord-Süd und Ost-West Achse, in: Land-Berichte 2, S. 28-51.

21 Vgl. auch *Bertelsmann Stiftung/IWG Bonn* 1991: Wirtschafts- und arbeitskulturelle Unterschiede in Deutschland, Gütersloh.

22 *Mannewitz* 2014 (Fn. 3).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

politischen Kultur zeigen sich generationelle Effekte, Effekte von Religiosität oder Unterschiede der Sozialintegration als Hemmnisse einer einheitlichen Haltung zum deutschen Verfassungsstaat.

Der kurze Überblick zeigt, für den deutschen Fall wurde das in der Literatur entwickelte Analysewerkzeug noch nicht ausreichend genutzt. Hier Abhilfe zu schaffen, soll der nächste Schritt der Untersuchung sein.

2.1 Asymmetrien im deutschen Föderalismus

Einer Symmetrieanalyse im deutschen Fall können, legt man Tarltons Kriterien zugrunde, messbare Indikatoren zugeordnet werden. Die in Tabelle 3 genannten Indikatoren sind nur eine Auswahl möglicher Zuordnungen, wenn auch eine Auswahl der aussagekräftigsten.

Tabelle 3: Indikatoren für eine Analyse von Asymmetrien im deutschen Föderalismus

	Horizontale Symmetrie?	Vertikale Symmetrie?
Verfassung (de jure)	Landesverfassungen: Varianz und Konvergenz (Wahlsysteme, Wahlalter, Wahlperiode, Kommunalverfassungen etc.)	Bundesrat, Länderneugliederung nach GG (Sonderregelungen Südweststaat, Berlin-Brandenburg GG 118,118a)
Verfassungswirklichkeit (de facto)	Länderfinanzausgleich; Folgen der Föderalismusreform I	Bundesergänzungszuweisungen, Standorte Bundeswehr, Regionale Verteilung der Bundesausgaben, z.B. EEG
Politische Teilhabe	Wahlbeteiligung; Länderparteiensysteme; direkte Demokratie	Aufbau Ost; Gemeinschaftsaufgaben
Kulturelle Teilhabe	Bildung (PISA etc.); Rundfunkanstalten	Kultursubventionen, Transferbeitrag der Länder für Forschungsfinanzierung durch Bund und Länder
Wirtschaftliche Teilhabe	Arbeitslosigkeit; Steueraufkommen	KfW; Mischfinanzierungen für Staatsaufgaben
Soziale Teilhabe	Kirchen, Verbände; Sozialkapital	Hartz IV-Sätze; Wohnungsbau

Horizontale Symmetrie liegt in verfassungsrechtlicher Hinsicht vor, wenn die Landesverfassungen – gespiegelt anhand der Kriterien Wahlsysteme, Wahlalter, Wahlperioden, Kommunalverfassungen – Konvergenz aufweisen. Es existieren partielle Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern. Auf den ersten Blick weichen die Kommunalverfassungen voneinander im erheblichen Umfang ab, was sowohl das Wahlverfahren, Anzahl der Stimmen als auch die Ausgestaltung der Kompetenzen der gewählten Räte betrifft. Bei den Kommunalverfassungen setzte sich zu Beginn der 1990er Jahre die sogenannte Süddeutsche Ratsverfassung durch, bei der der Bürgermeister als politischer Repräsentant und hauptamtlichen Verwaltungschef in einer Person direkt gewählt wird.[23] Wie Holtkamp ausführt, unterliegen die Unterschiede in den Kommunalverfas-

23 Ursprünglich resultierte die Vielfalt der inneren Kommunalverfassungen aus historischen Umständen wie dem Einfluss der Preußischen Städteordnung oder dem der Besatzungsmächte.

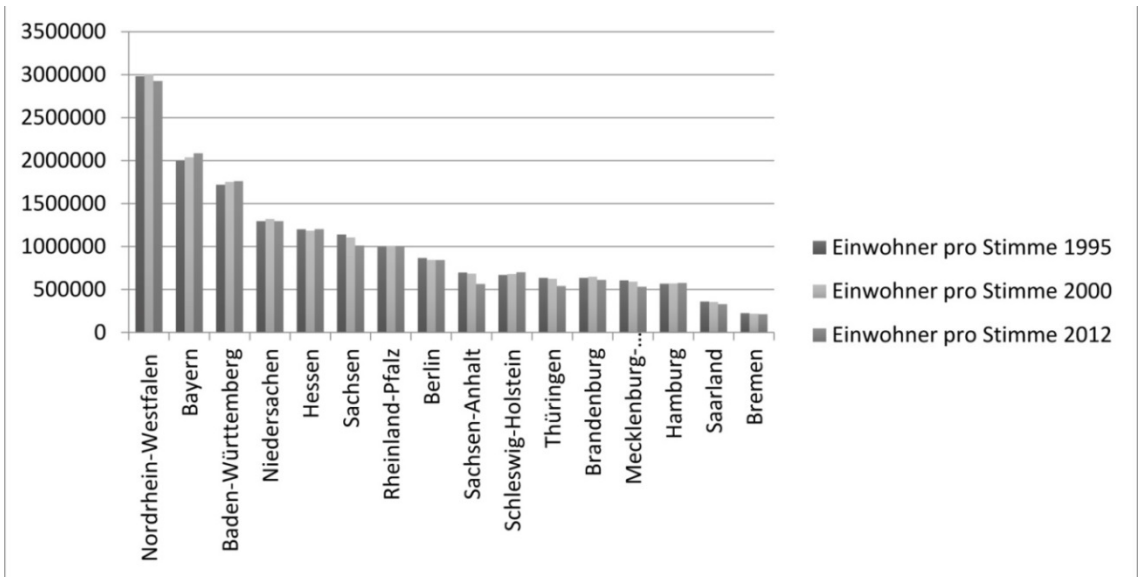
https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sungen einem Konvergenzdruck und werden sich, was Sperrklauseln, die Amtszeit und die Kompetenzen des hauptamtlichen Bürgermeisters anbelangt, wohl Bayern und Baden-Württemberg angleichen.[24]

Deutlichere horizontale Asymmetrien finden sich im Wahlrecht der Länder (vgl. Tabelle 5 im Anhang)

Als Indikator für de jure vertikale Symmetrie, in diesem Falle unterschiedliche Repräsentationsstärken der Länder gegenüber dem Bund, kann der Bundesrat herangezogen werden. Hier hat jedes Land mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohner haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohner fünf und Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen. Die Asymmetrie der politischen Repräsentation wird noch deutlicher bei einer Betrachtung der Bundesratsstimmen pro Einwohner, die sich zudem über Zeit verändert.

Abbildung 1: Einwohner pro Bundesratsstimme für 1995, 2000 und 2012

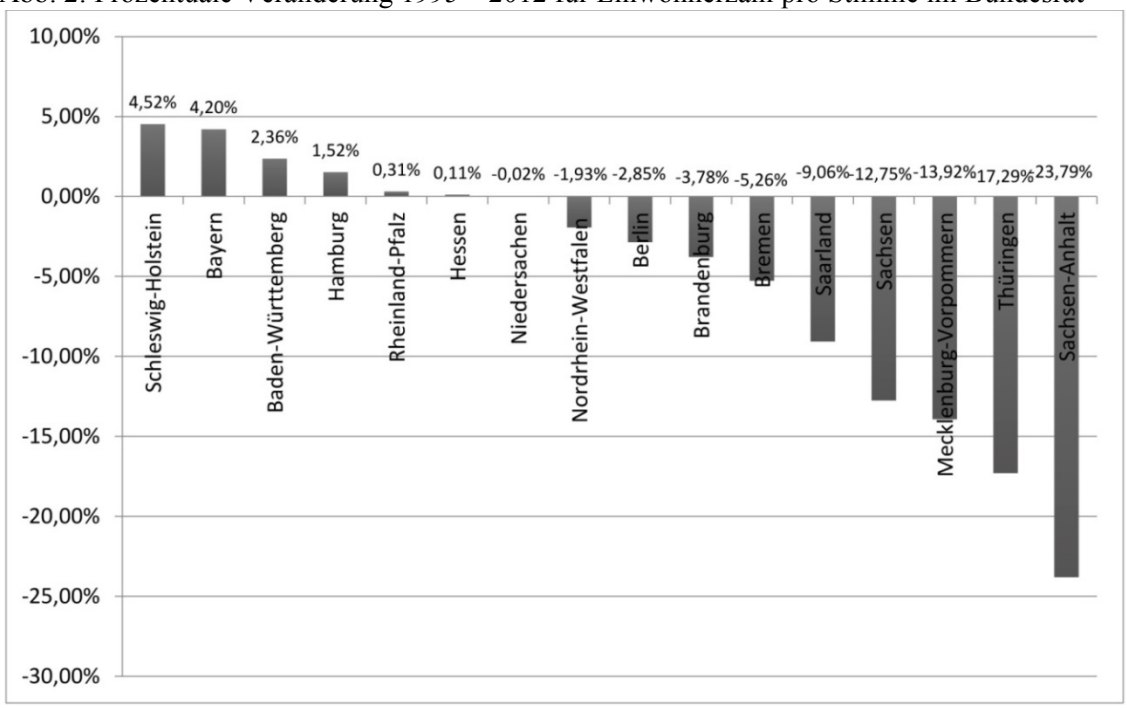


Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten des Statistischen Bundesamtes.

24 *Lars Holtkamp* 2005: Ursachen der Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern, in: *Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert* (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden, S. 13-32.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

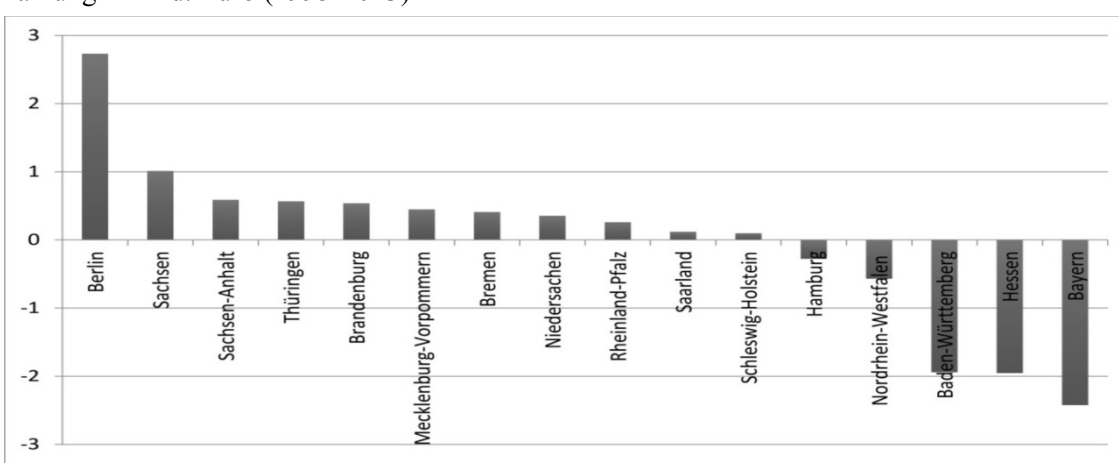
Abb. 2: Prozentuale Veränderung 1995 – 2012 für Einwohnerzahl pro Stimme im Bundesrat



Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten des Statistischen Bundesamtes.

In der Verfassungswirklichkeit sind die Asymmetrien des Länderfinanzausgleichs am meisten umstritten. Der Blick auf die Geberländer zeigt zweierlei. Zum einen die Größenordnung der Umverteilung und zum anderen die wechselnde (schrumpfende) Zahl der Geberländer. Die Richtung der Asymmetrie und ihr Gewicht gewinnen im deutschen Föderalismus an Bedeutung.

Abbildung 3: Durchschnittliche jährlich geleistete bzw. empfangene Länderfinanzausgleichszahlung in Mrd. Euro (1995-2013)[25]



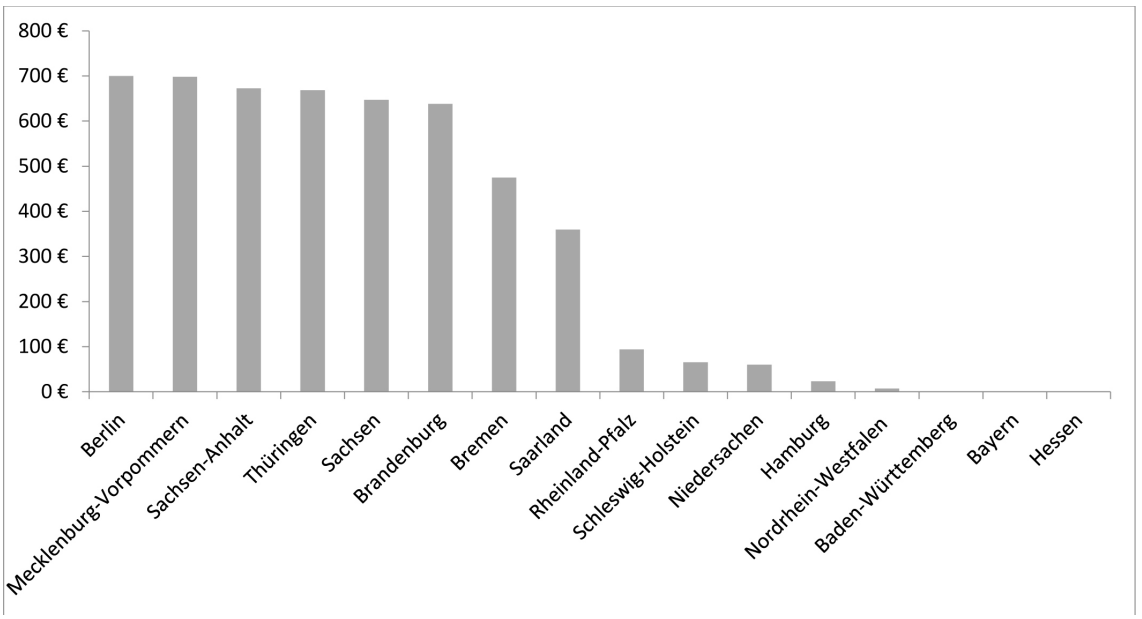
Quelle: Bundesministerium der Finanzen

25 Unberücksichtigt bleibt bei dieser Aggregation, dass Länder wie Nordrhein-Westfahlen seit 2011 zu den Empfängerländern zählen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Dem horizontalen Finanzausgleich korrespondiert der vertikale. Er zeigt faktische Asymmetrien der Finanzverfassung (vgl. Abbildung 4). Auch hier wird wieder deutlich, dass ein Grundzug der deutschen Finanzverfassung seine Umverteilungswirkung ist. Damit sollen sozio-ökonomische Asymmetrien überwunden werden, paradoxerweise aber um den Preis einer asymmetrischen konstitutionellen Ausgestaltung des Föderalismus.

Abbildung 4: Durchschnittliche jährliche Bundesergänzungszuweisungen pro Einwohner (nach Bundesland) seit 1995 bis 2013

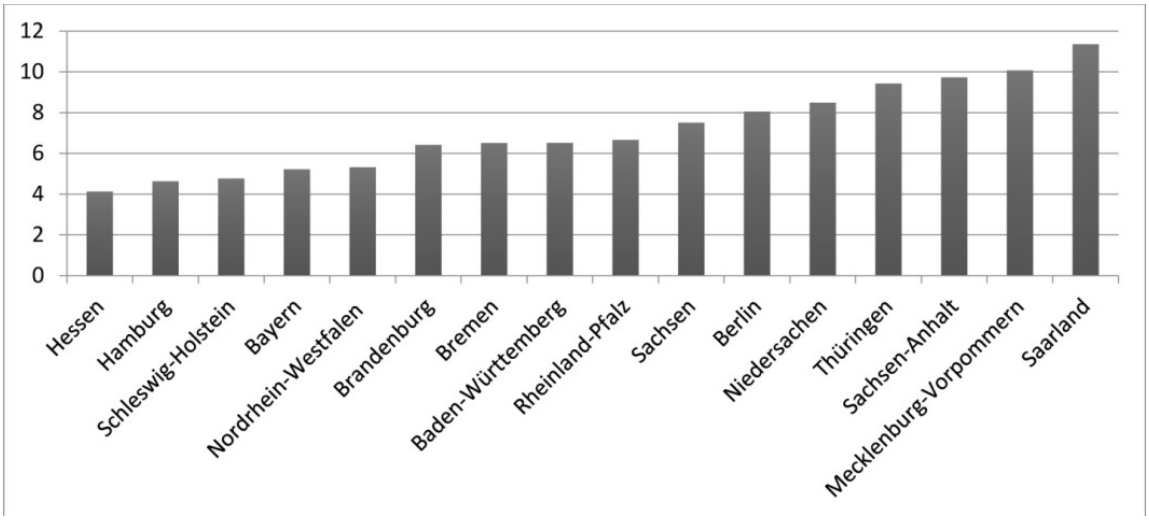


Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Als Indikator für horizontale Asymmetrien der politischen Beteiligung wird hier die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen herangezogen. Diese bildet sicherlich nur einen kleinen Ausschnitt von Partizipationsneigungen auf Länderebene ab. Andere Faktoren von besonderer Bedeutung für Inhalte und Formen der Partizipation sind Länderparteiensysteme, Wahlerfolge extremistischer Parteien, Formen direkter Demokratie. Es kann deshalb nicht auf Einzelländerbefunde rückgeschlossen werden. Deutlich wird aber die Varianz, die durchaus als Indikator für Asymmetrien dienen kann.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abbildung 5: Standardabweichung der Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen von 1990 bis Mai 2014 (in %)



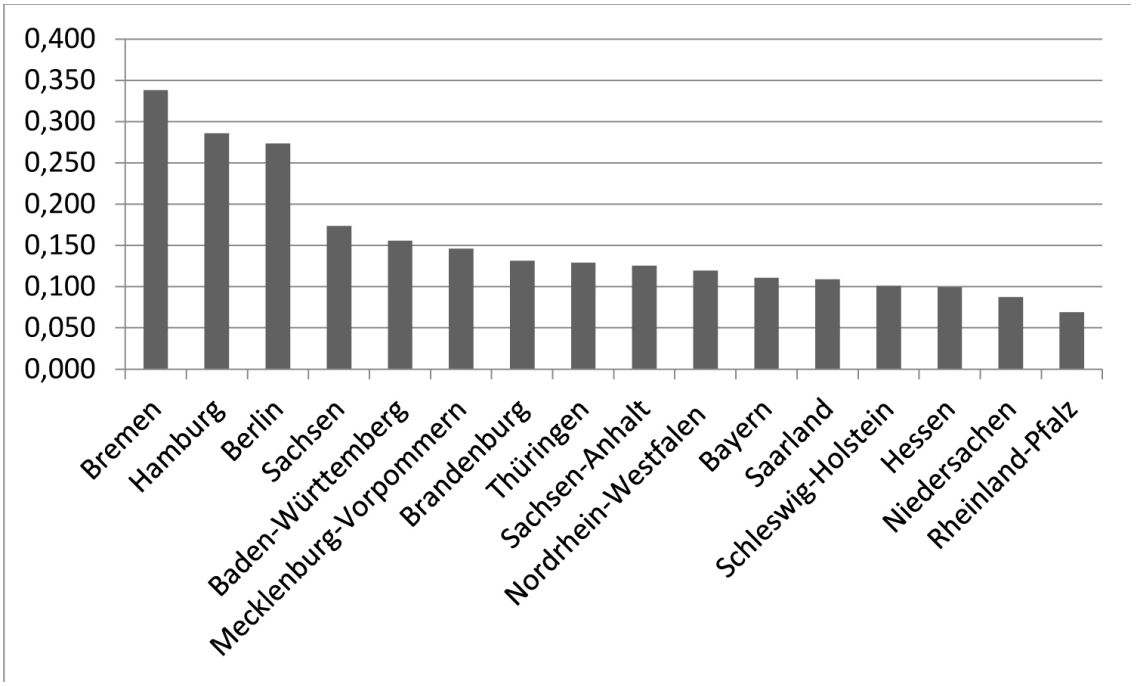
Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Bundeswahlleiters.

Als Indikator für politische Teilhabe in den Bund-Länder-Beziehungen (vertikale Asymmetrie) eignen sich politische Aufgaben, die mit einem gemeinsamen politischen Entscheidungsprozess verbunden sind, also den Ländern politische Teilhabe eröffnen. Dazu gehörten in der Vergangenheit Entscheidungen zum Aufbau Ost. Für alle Länder sind noch immer die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern von hoher Relevanz. Als Kriterium zur Erfassung vorhandener Asymmetrien eignet sich die in Art. 91b GG festgelegte Gemeinschaftsaufgabe der Forschungsförderung. Wie der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ausführt, folgt bei den anderen Gemeinschaftsaufgaben „die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder […] einem relativ starren Schema, das im Zeitablauf nur geringe Änderungen erfährt.“[26] Anders ist dies bei der Forschungsförderung.

26 *Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung* 2002: Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Mischfinanzierungen nach Art. 91a, 91b und 104a Abs. 4 Grundgesetz, Bonn, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abbildung 6: Durchschnittswerte BMBF Fördermittel 2009-2021 pro Einwohner (in Euro)

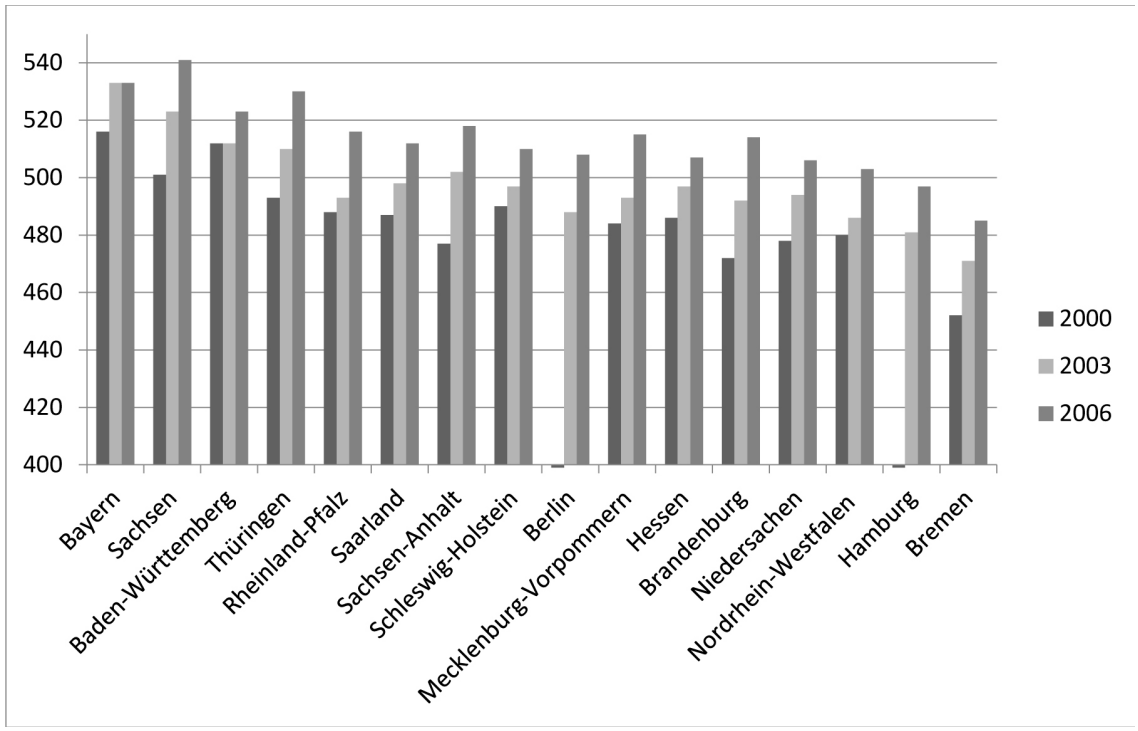


Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung

Die horizontalen Asymmetrien der kulturellen Teilhabe lassen sich u.a. am unterschiedlichen Abschneiden der Länder bei den PISA-Studien dokumentieren. Der hohe Stellenwert, den die Bildungspolitik als „Hausgut“ der Länder genießt, macht die Ergebnisse von Bildungspolitik zu einem wichtigen Indikator für Vielfalt im deutschen Föderalismus. Auch hier ist, wie beim Länderfinanzausgleich, die Gruppe der erfolgreichsten Länder über Zeit nicht vorgegeben, sondern Ergebnis, nicht zuletzt des Umgangs mit den Konsequenzen von Asymmetrien. Ein gutes Beispiel hierfür ist Sachsen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abbildung 7: Ergebnisse der PISA-Studie 2000-2003-2006[27]



Quelle: Zahlen aus http://www.pisa.tum.de.

Vertikale Asymmetrien der kulturellen Teilhabe lassen sich an der Ausrichtung der Kulturförderung des Bundes deutlich ablesen. An dieser partizipiert aus historischen und politischen Gründen in erster Linie Berlin (als Hauptstadt) und Bonn (als Bundesstadt), also Nordrhein-Westfalen. Die anderen Länder erhalten Förderbeiträge auf vergleichbar geringem Niveau.

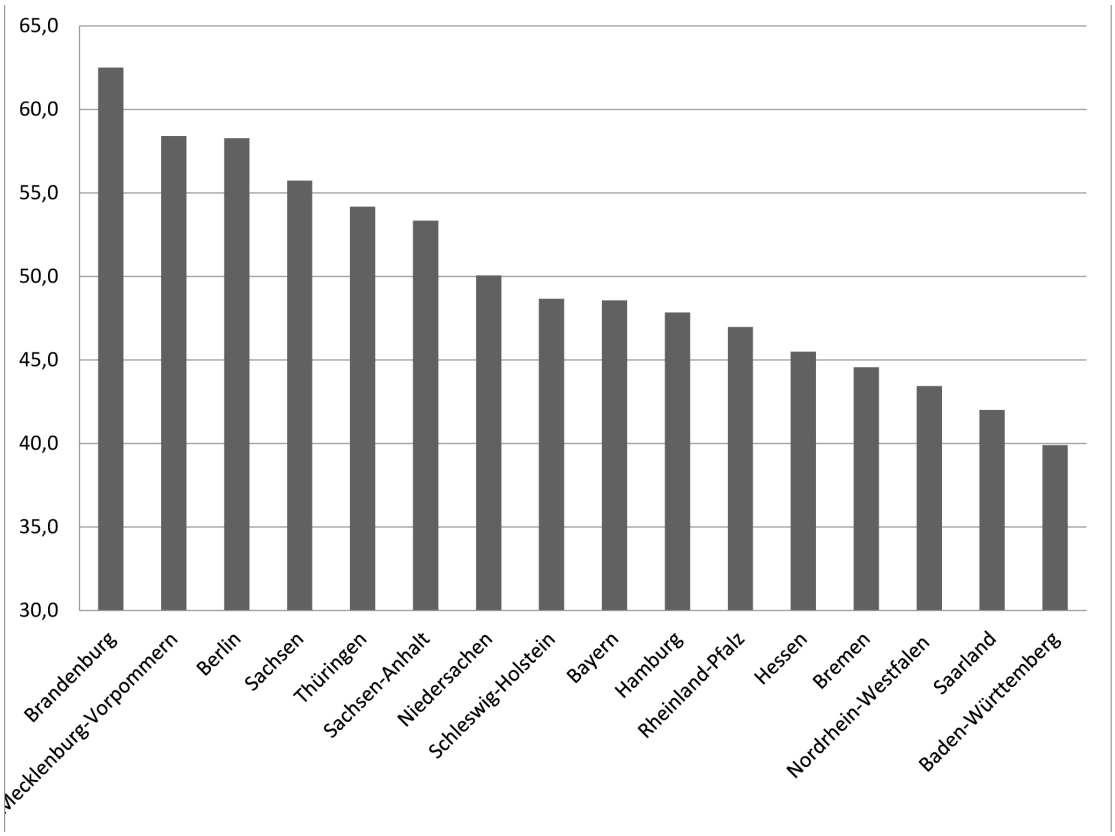
Horizontale Asymmetrien der Länder im Bereich der wirtschaftlichen Teilhabe finden ihren markantesten Ausdruck in Arbeitslosenzahlen. Die wirtschaftliche Teilhabe umfasst neben der Arbeitslosigkeit makro-ökonomische Indikatoren. Im Länderranking des Instituts der deutschen Wirtschaft (2012), das knapp 100 ökonomische und strukturelle Indikatoren erfasst, wird im Zeitverlauf die Frage beantwortet, welches Bundesland sich am dynamischsten entwickelt hat und wo die Menschen über das höchste Wohlstandsniveau verfügen. Dabei zeigt sich, dass die Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern von einer hohen Dynamik geprägt ist. An der Spitze liegt Brandenburg, wo etwa die Arbeitsplatzversorgung am deutlichsten anstieg (+4,7 Prozentpunkte), die Exportquote sich im Vergleich mit anderen Ländern stark verbesserte und sich der Anteil der Arbeitslosgengeld II-Empfänger verringerte. An zweiter Stelle liegt Sachsen, das vom stärksten Anstieg der Patentanmeldung aller deutschen Bundesländer profitierte und ebenfalls einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit verzeichnete, während die Arbeitsplatzversorgung wuchs. Vertikale Asymmetrien der wirtschaftlichen Teilha-

27 Rangfolge der Länder ergibt sich aus den jeweiligen Mittelwerten.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

be sind schwer zu messen. Im Zentrum der Überlegungen müssten die Konsequenzen von Subventionszahlungen des Bundes an Unternehmen in einzelnen Ländern stehen. Der Bund beeinflusst so eher indirekt Grunddaten wie Patente, Arbeitslosigkeit oder andere ökonomische und strukturelle Indikatoren.

Abbildung 8: Dynamik-Gesamtranking[28]



Quelle: www.iwkoeln.de.

Die horizontalen Asymmetrien der sozialen Teilhabe können auf vielfältige Weise gemessen werden. Der übergreifende Begriff ist sicherlich „Sozialkapital“ mit vielen Facetten. Je nach Blickpunkt: Verbände in der Wirtschaft, dem Sport etc., zivilgesellschaftliche Selbstorganisation, z.B. Bürgerinitiativen zur Selbsthilfe, Protestbewegungen oder Ehrenamt, unterscheidet sich die Engagementdichte. Hier wird pars pro toto die Religionszugehörigkeit als Indikator von Varianz vorgestellt, ohne deren relative Bedeutung für soziale Teilhabe zu überschätzen.

Tabelle 5: Religionszugehörigkeit (Prozentangaben)

	Religionszugehörigkeit Bundesländer ab 18 Jahre: 2011			Religionszugehörigkeit Bundesländer ab 18 Jahre: 2002		
Land	Evangelisch	Katholisch	Konfessionslos	Evangelisch	Katholisch	Konfessionslos
Baden-Württemberg	34	38	22	43	32	16

28 Rangordnung der Länder ergibt sich aus den jeweiligen Mittelwerten.

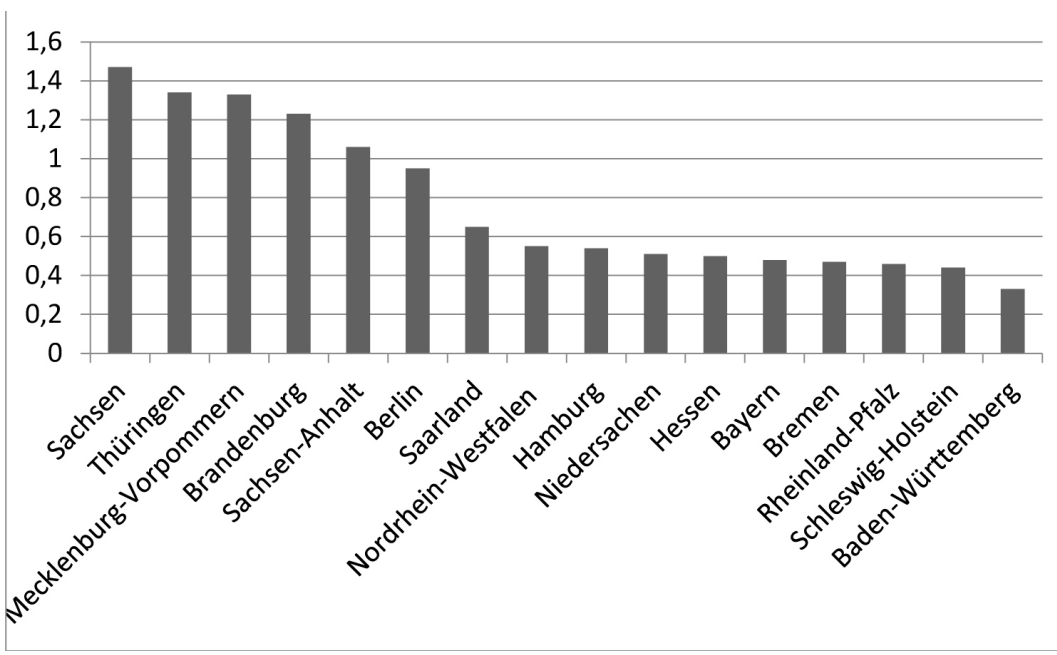
https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bayern	21	56	19	22	64	11
Berlin	22	10	63	34	12	50
Brandenburg	18	4	76	28	7	65
Bremen	43	12	39	54	31	8
Hamburg	34	11	49	33	11	39
Hessen	41	26	27	43	24	22
Mecklenburg-Vorpommern	18	3	78	32	4	59
Niedersachen	52	18	26	60	22	12
Nordrhein-Westfalen	29	43	23	38	44	12
Rheinland-Pfalz	32	46	18	32	55	6
Saarland	20	63	13	32	50	6
Sachsen	21	4	73	29	6	60
Sachsen-Anhalt	15	3	80	22	6	68
Schleswig-Holstein	56	6	34	67	7	25
Thüringen	24	8	66	33	11	56

Quelle: Forschungsgruppe Weltanschauung in Deutschland.

Der Bund engagiert sich asymmetrisch bei der Förderung sozialer Teilhabe. Dies findet seinen Ausdruck beispielsweise bei den Bundesmitteln für den sozialen Wohnungsbau, die pro Einwohner unterschiedlich hoch ausfallen.

Abbildung 9: Bundesmittel sozialer Wohnungsbau (in Euro pro 100.000 Einwohner)



Quelle: Länderdaten Wohnraumförderung.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Konsequenzen der Asymmetrien im deutschen Föderalismus

Dass Asymmetrien vorhanden sind, heißt nicht automatisch, dass diese positive Würdigung finden, im Gegenteil. Die meisten der hier skizzierten Asymmetrien delegitimieren den deutschen Föderalismus in der Öffentlichkeit mehr, als dass sie ihn attraktiver machen. Horizontale Asymmetrien können den Wettbewerb zwischen den Ländern stimulieren; vertikale Asymmetrien sind unerwünscht. Sie sind aber häufig das Nebenprodukt von Politikimplementation und verdanken sich von der Politik unabhängigen „Umfeldfaktoren".

Eine Anwendung der Tarltonschen Systematik auf den deutschen Föderalismus lässt keinen Zweifel: Er hat deutliche vertikale und horizontale Merkmale eines asymmetrischen Föderalismus. Über Grad und Richtung der Asymmetrien und über deren zukünftige Entwicklung sagt unsere Analyse noch wenig aus. Das Grundkonzept, Asymmetrien mit möglichst aussagekräftigen Indikatoren zu erfassen, ist weiterführend und kann in Richtung einer quantitativen Analyse, die auch internationale Vergleiche ermöglicht, weiter ausgebaut werden. Auswahl und Gewichtung der Indikatoren bedürfen weiterführender Überlegungen. Schon die hier vorliegende Problematisierung des Symmetriegedankens, der Analytikern des deutschen Föderalismus bisher so nahe lag, zeigt, dass es sich lohnt, Annahmen über Symmetrie als Grundlage und Ziel des deutschen Föderalismus kritisch zu prüfen. Es ist beruhigend, dass selbst in einem unitarisch denkenden Land der Föderalismus sein Potential zur Abbildung und Bewahrung von Vielfalt nicht vollständig verliert.

4. Anhang

Tabelle 5: Wahlrecht der Länder

Bundesland	Wahlsystem	Stimmzahl	Wahlperiode	Listenform	Wahlalter aktiv/passiv	5 %	Ausgleichsmandate	Sitzverteilungsverfahren
BW	Pers. VW	**1**	5	**Unterlegene Wahlkreiskandidaten**	18/18	Landesweit	**Getrennt nach Regierungsbezirken**	Sainte-Laguë
BY	Pers. VW	2	5	**Offen**	18/18	Landesweit	**Getrennt nach Regierungsbezirken**	Hare/ Niemeyer
BE	Pers. VW	2	5	Geschlossen	18/18	Landesweit	Ja	Hare/ Niemeyer
BB	Pers. VW	2	5	Geschlossen	**16/18**	**Ausnahme: Sorben**	Ja	Hare/ Niemeyer

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

HB	**VW mit offenen Listen**	**1**	**4**	**Offen**	**16/18**	**Getr. nach Bremen und Bremerhaven**	**Keine expliziten Regelungen zur Behandlung von Überhangmandaten**	Sainte-Laguë
HH	**VW mit offenen Listen**	**10**	**4**[29]	**Offen**	**16/18**	Landesweit	Ja	Sainte-Laguë
HE	Pers. VW	2	5	Geschlossen	**18/21**	Landesweit	Ja	Hare/ Niemeyer
MV	Pers. VW	2	5	Geschlossen	18/18	Landesweit	Ja	Hare/ Niemeyer
NI	Pers. VW	2	5	Geschlossen	18/18	Landesweit	Ja	**d’Hondt**
NW	Pers. VW	2	5	Geschlossen	18/18	Landesweit	Ja	Sainte-Laguë
RP	Pers. VW	2	5	Geschlossen	18/18	Landesweit	Ja	Sainte-Laguë
SL	**VW**	**1**	5	Geschlossen	18/18	Landesweit	**Keine expliziten Regelungen zur Behandlung von Überhangmandaten**	**d’Hondt**
SN	Pers. VW	2	5	Geschlossen	18/18	Landesweit	Ja	**d’Hondt**
ST	Pers. VW	2	5	Geschlossen	18/18	Landesweit	Ja	Hare/ Niemeyer
SH	Pers. VW	2	5	Geschlossen	18/18	**Ausnahme: Dänische Minderheit**	Ja	Sainte-Laguë
TH	Pers. VW	2	5	Geschlossen	18/18	Landesweit	Ja	Hare/ Niemeyer

Quelle: wahlrecht.de

29 Die Bürgerschaft hat am 12.2.2013 beschlossen, mit Beginn der nächsten Wahlperiode diese auf fünf Jahre zu verlängern.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Brücken nach Osten

Beate Neuss

1. Einleitung

Mit der deutschen Einheit kamen die neuen Bundesländer als Teil Deutschlands in die Europäische Gemeinschaft. Die Bundesrepublik Deutschland – und damit die EG – erhielt mit Polen und der Tschechoslowakei bzw. seit 1992 der Tschechischen Republik zudem neue Nachbarn, zu denen die Grenze nicht mehr hermetisch abgeriegelt war, wie vor 1989 die Ostgrenze der Europäischen Gemeinschaft zur DDR. Die neuen Nachbarn strebten „zurück nach Europa", d.h. sie wollten möglichst rasch Teil des europäischen Integrationsprozesses werden. Aber auch in Mitteleuropa selbst mussten sich die Grenzen erst einmal öffnen – ein alter Kulturraum, der historisch eng verflochten gewesen war, stand vor der Aufgabe sich zu europäisieren, d.h. im konkreten Fall: Die Funktion von Grenzen als Abgrenzung und Trennung zum Begegnungsraum zu transformieren. Aufgrund der Territorialverschiebungen, die letztlich auf den sogenannten Hitler-Stalin-Pakt von 1939 zurückgehen und der Vertreibungen und Umsiedlungen nach dem Krieg aus den östlichen Anrainerstaaten in die neuen Bundesländer ist die „Normalisierung" in den Grenzregionen von besonderer Bedeutung – mit Ausstrahlungskraft auf die zwischenstaatlichen Beziehungen Polens, der Tschechischen Republik und Deutschlands.

Dieser Beitrag befasst sich mit den Euroregionen an der deutschen Ostgrenze und der wachsenden Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg. Um den zurückgelegten Weg zu skizzieren, geht die Darstellung auf die Ausgangsbedingungen 1990 ein und stellt die Verflechtungen dar, die durch die Zusammenarbeit in den Europaregionen entstanden sind. Die genannten Beispiele – oft aus Sachsen – können zumeist als *pars pro toto* genommen werden.

2. Geschichte und Politik als Hypothek

2014 jährte sich der Beitritt der mittelosteuropäischen Staaten zur Europäischen Union zum zehnten Mal. Die deutschen Bundesländer entlang der Grenze – Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen – entwickelten bereits beginnend mit den friedlichen Revolutionen 1989/90 ein engeres Geflecht an Beziehungen mit ihren östlichen Nachbarn als es dies je seit 1945 gegeben hatte. Zwar waren bis 1990 Ostdeutsche, Tschechoslowaken und Polen „Brudervölker" und in einem Militärbündnis sowie im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) vereint – aber doch streng getrennt mit wenigen zivilgesellschaftlichen Kontakten. Territorialkonflikte, einen in Europa so häufigen Grund für Misstrauen, gab es jedoch nicht. Die Sowjetunion hatte bereits mit der Staatsgründung der DDR 1949 massiv darauf gedrungen, die neue deutsche Ostgrenze zu Polen entlang von Oder und Neiße durch die DDR anerkennen zu lassen. Der Görlitzer Vertrag vom 6. Juli 1950 – er bezeichnete die Grenze als „unantastbare Friedens-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

und Freundschaftsgrenze (…), die die beiden Völker nicht trennt, sondern einigt“[1] – sollte Polen das Territorium östlich der Grenze auch für den Fall einer deutschen Wiedervereinigung zusichern und somit Moskau im Fall der deutschen Wiedervereinigung die Westverschiebung Polens garantieren. Der Vertrag war selbst in der SED zunächst heftig umstritten gewesen. Die Bevölkerung lehnte ihn ab: Die Ablehnung der sowjetischen Politik in Ost-Deutschland, gekoppelt mit anti-russischem und anti-polnischem Sentiment, machte der SED die vertragliche Anerkennung der neuen Grenze und damit die dauerhafte Abtrennung der Gebiete und endgültige Anerkennung der Vertreibung nicht leicht.[2] Von den über acht Millionen Flüchtlingen aus den verlorenen Territorien warteten viele Anfang der 1950er Jahre in der DDR nahe der Grenzen noch auf eine Rückkehr in ihre alte Heimat.[3]

Auf staatlicher, zumeist auch auf privater Ebene, blieb es in den kommenden Jahrzehnten beim Zwang zur Kooperation und zu Begegnungen zwischen der DDR und ihren Nachbarn. Treffen wurden organisiert – ohne dass sich ein ungezwungenes, freundschaftliches Verhältnis zwischen den Staaten und ihren Bürgern eingestellt hätte. Die Beziehungen zwischen den „Bruderstaaten“ blieben nicht nur in der Anfangszeit kühl und reserviert, die Kontakte waren überwiegend auf staatliche Institutionen, Betriebe und die kommunistischen Parteien beschränkt. Die mangelnde Reisefreiheit bzw. die erschwerten Reisebedingungen trugen dazu bei.

Auch zwischen der DDR und ČSSR waren Grenzfragen kein Kooperationshindernis. Beide Seiten konstatierten in der „Prager Erklärung“ vom 23. Juni 1950, „dass die durchgeführte Umsiedlung der Deutschen aus der CSR unabänderlich, gerecht und endgültig gelöst ist“ und es „keine Gebiets- und Grenzansprüche“ gebe.[4] Aber auch hier belastete die Geschichte der nationalsozialistischen Okkupation und der Vertreibung nach 1945 das Verhältnis. Die Ansiedelung von ursprünglich in den Grenzregionen der Tschechoslowakei und Polens nicht ansässigen Bevölkerungsgruppen in den von Deutschen entleerten Ortschaften erleichterte die Kontakte nicht.

Die DDR und ihre Nachbarn Polen und die ČSSR trennte die sogenannte „Friedensgrenze“. Der offizielle Begriff verdeckte ihren Charakter: Sie war geschlossen und streng überwacht, auch wegen der Fluchtversuche von beiden Seiten der Grenzen. Bis 1961 konnten Mittelosteuropäer den Westen über die DDR und das noch offene West-Berlin erreichen. Flüchtlinge aus der DDR nahmen bis November 1989 den Weg über Polen oder die ČSSR in der Hoffnung, von dort leichter in den Westen zu gelangen. Auch an diesen Grenzen gab es Kontrolltürme, Stacheldraht, Sicherheitsstreifen und den Einsatz der Schusswaffe. Die Grenzräume unterlagen Sonderregelungen und Besu-

1 Abkommen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Republik Polen über die Markierung der festgelegten und bestehenden deutsch-polnischen Staatsgrenze vom 6. Juli 1950, http://www.verfassungen.de/de/ddr/deutschpolnischesabkommen50.htm (31.6.2014).

2 Nadolny, Rudolf 1955: Mein Beitrag, Wiesbaden, S. 180.

3 Lammert, Markus 2012: Die Stadt der Vertriebenen. Görlitz 1945-1953, Görlitz.

4 Deklaration betreffend die Umsiedlung und Fragen der Gebiets- und Grenzansprüche vom 23. Juni 1950 („Prager Erklärung“), in: Ingo von Münch (Hrsg.) 1973: Deutsch-tschechoslowakische Verträge, Berlin, New York, S. 187-189.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

chersperren.[5] Die Verkehrsinfrastruktur im Grenzraum blieb nach 1945 z.T. unterbrochen oder im Vergleich zur Vorkriegszeit nur sehr ausgedünnt erhalten. Reisen und private Kontakte waren möglich, jedoch nicht zu jeder Zeit leicht oder seitens der DDR erwünscht. Entsprechend waren Reiseregelungen abhängig von der politischen Lage: Der Prager Frühling 1968, der seitens der ČSSR gewünschte, wachsende Tourismus von Westdeutschen in die Tschechoslowakei oder die Demonstrationen der Polen 1976 sowie die Solidarność-Bewegung 1980/81 führten jeweils zur Nervosität der DDR-Führung. In der Folge versuchte die SED, die grenzüberschreitenden Begegnungen z.B. durch verknappte Devisenzuteilung für die Reisenden zu reduzieren. Die Proteste der Solidarność führten 1980 zur Aufhebung des seit den 1960er Jahren visafreien Reiseverkehrs nach Polen. Erst nach Verhängung des Kriegsrechts im Dezember 1981 kam es wieder zur Begegnung überwiegend gelenkter Reisegruppen: Gruppenreisen und Kontakte zwischen Ausbildungsstellen und Betrieben blieben die staatlich gewünschte Begegnungsform.[6] Privatreisen hingegen erschwerte die DDR durch geringe Devisenzuteilung und Visazwang.

Die ČSSR blieb das einzige Land, in das DDR-Bürger durchgehend von den 1960er Jahren bis zum 3. Oktober 1989 visumfrei reisen konnten. Danach reagierte Ost-Berlin auf die Massenflucht über Prag und unterband auch an dieser Grenze den freien Reiseverkehr. Die Tschechoslowakei war somit über ein Jahrzehnt das einzige Nachbarland, das dem Fernweh der DDR-Bevölkerung einen leichteren Zugang geboten hatte, mit der Hürde, Zugang zu Devisen zu bekommen. Immerhin: Beide Nachbarländer – Polen und die ČSSR – boten den Ostdeutschen die sonst noch stärker eingeschränkte Möglichkeit von Auslandsreisen.[7] Allerdings blieben die Kontakte verkrampft, weil sie oft nur auf Anordnung erfolgten, und störanfällig, weil sie von der offiziellen Begegnungspolitik abhängig waren. Um politische Sympathie mit der Demokratiebewegung Polens zu unterbinden, pflegte die SED-Führung das Klischee der „polnischen Wirtschaft“, einer durch die Streiks und Proteste der Solidarność hervorgerufenen Mangelwirtschaft. Das Phänomen in den 1980er Jahren, dass Einkäufe von polnischen Bürgern in grenznahen Städten der DDR dort zu (noch) leereren Regalen führten und den Mangel der DDR-Wirtschaft verstärkten, schürte die Vorurteile.

Grenzen und Grenzräume als trennende Elemente spielen zwischen den neuen Bundesländern, Polen und der Tschechischen Republik auch deshalb eine stärkere Rolle als z.B. zwischen Deutschland und den westlichen Anrainern, weil es sich um Räume

5 Vgl. Tantzscher, Monika 1998: Die verlängerte Mauer. Die Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste der Warschauer-Pakt-Staaten bei der Verhinderung von "Republikflucht" (Reihe B: Analysen und Berichte Nr. 1/1998). Hrsg.: BStU, Berlin. http://www.nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0292-97839421304559 (30.6.2014)

6 Vgl. Schramek, Christian 2014: Die deutsch-tschechischen Europaregionen. Rahmenbedingungen und Funktionslogik grenzüberschreitender Zusammenarbeit, Wiesbaden, S. 135.

7 Schumacher, Jörg (o.J.): Das politische Grenzregime gegenüber Polen und der Tschechoslowakei, http://www.bundesstiftung-aufarbeitung.de/uploads/pdf/schumacher.pdf (29.6.2014)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„wandernder Grenzen“[8] gehandelt hat. Die Geschichte dieser Region hat über ein Jahrhundert lang besonders tief greifende politische, wirtschaftliche und kulturelle Verwerfungen verursacht.[9] Mehr als drei Generationen von Menschen haben die Grenzen verbunden mit tiefgehenden Traumata, mit Tod, Vertreibung und Umsiedlung in den Grenzräumen. Entfremdung war unvermeidlich die Folge.[10] Diese Traumata kamen insbesondere auf polnischer Seite nicht zur Heilung, weil der neue Wohnort wegen fehlender uneingeschränkt geltender vertraglicher Grenzanerkennung seitens der Bundesrepublik noch nicht als endgültig neue Heimat erfahren werden konnte – die kommunistische Regierung Polens instrumentalisierte diese Unsicherheit bis 1989. Görlitz (Gorzelec), Frankfurt/Oder (Słubice) und Guben (Gubin) haben jeweils Stadtteile, die polnisch wurden. Das Schicksal traf auch Bärenstein (Vejprty) an der deutsch-tschechischen Grenze. Auf allen Seiten fehlte während der deutschen Teilung eine glaubwürdig praktizierte, nicht nur staatlich verkündete Aussöhnung. Die polemische Diskussion in Wahlkämpfen z.B. über die Beneš-Dekrete in Deutschland nach 1990, insbesondere in Bayern, mit der Forderung EU-Beitritt und Beneš-Dekrete zu koppeln oder die antideutschen Ausfälle in Prag[11] bzw. Warschau unter den Spitzenpolitikern Jarosław und Lech Kaczyński in den 2000er Jahre zeigten, wie leicht historisch nicht aufgearbeitete Probleme und Stereotype einen Rückfall in ein vergiftetes Klima auf staatlicher Ebene ermöglichten. Die Erfahrung mit den jeweils „Anderen“ hatte zu Perzeptionen geführt, die fortgeschrieben wurden und auf beiden Seiten der Grenze in unterschiedliche Narrative mündeten – man denke nur an die (Gewalt-)Erfahrungen der Kriegs- und Nachkriegszeit und ihre Verarbeitung, die sich in den umkämpften Begrifflichkeiten wie „Vertreibung“, „Um“- bzw. „Aussiedlung“ niedergeschlagen haben.[12] Sie führten zu anderen Wahrnehmungen geschichtlicher Ereignisse, z.T. aber auch zu geteilten Erfahrungen, z.B. von Vertreibung. Das „kulturelle Gedächtnis“ (Jan Assmann) wirkt auch ein Vierteljahrhundert nach der Öffnung der Grenzen und Beginn der Zusammenarbeit weiter.[13]

Vor diesem Hintergrund ist es umso erfreulicher, dass dennoch die Annäherung parallel zur Durchlässigkeit der Grenzen Fortschritte macht. Die Perzeptionen veränderten sich mit den politisch-historischen Prozessen und unterliegen seit 1990/91 – z. B. durch

8 Meinhof, Ulrike H. 2003: Migrating Borders: an introduction to European Identity construction in process, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 29, No. 5, S. 781-796.

9 Ebenda, S. 784.

10 Jurczek, Peter/ Köppen, Bernhard 2002: Euroregionen auf dem Prüfstand: Die Euregio Egrensis als Beispiel, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Förderalismus 2002, Baden-Baden S. 489.

11 Schröder sagt Prag-Besuch ab, in: FAZ, 28.2.2002.

12 Holly, Werner 2002: Traces of German Czech history in biographical interviews at the border: construction of identities and the year 1938 in Bärenstein-Veiprty, in: Meinhof, Ulrike (Hrsg.): Living (with) Borders. Identity Discourses on East-Westborders in Europe, Aldershot, S. 95-118.

13 Jurczek, Peter u.a. 1997: Einschätzung der Entwicklung und Zusammenarbeit im sächsisch-böhmischen Grenzraum. Eine Beurteilung durch Bewohner der Euroregionen Egrensis und Erzgebirge, Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung, Heft 29, Chemnitz, S. 41-46.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

die endgültige Grenzregelung zwischen Deutschland und Polen[14] – einem erneuten Wandel. Die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen beiderseits der deutsch-tschechischen Grenze wurden bereits Mitte der 1990er Jahre positiv verändert eingeschätzt,[15] allerdings sahen fast 39 Prozent, darunter mehr Böhmen als Sachsen, auch Verschlechterungen.[16] So ist das Verhältnis zwischen Polen und Deutschen, Tschechen und Deutschen zehn Jahre nach Beitritt zur EU sowohl an der Grenze selbst wie im Landesinnern entspannt, wenn auch Vorurteile bleiben, die hinderlich für die Zusammenarbeit sein können, z.B. bei Geschichtsprojekten.[17] Andererseits pflegen Polen das schlesische Kulturerbe und gliedern es zunehmend in die eigene kulturelle Identität im polnischen Grenzraum ein. Auf der deutschen Seite setzen Kommunen die Hoffnung in die wachsende Kaufkraft der Nachbarn, um ihre durch Abwanderung und Überalterung gekennzeichneten Städte wirtschaftlich am Leben zu erhalten. Dies trifft in besonderem Maße auf Görlitz und Frankfurt/Oder zu. In Görlitz, einer Stadt mit viel Leerstand, leben über 1300 Polen.[18] Aus Zgorzelec und Umgebung fließen inzwischen (2012) rund 8,7 Mio. € nach Görlitz; nach Zgorzelec gehen 7,4 Mio €.[19] Zehn Jahre nach der Osterweiterung und sieben Jahre nach Beginn der vollen Freizügigkeit im Schengenraum (21.12.2007) ist auch die bei den östlichen Nachbarn zuvor weit verbreitete Sorge der Überfremdung oder des „Ausverkaufs“ von Unternehmen oder Immobilien an Deutsche geschwunden. Eine Wohlstandsgrenze bleibt jedoch – allerdings zeigt sich gerade für die östliche Seite der deutsch-polnischen Grenze, dass diese Gebiete, die auch durch zahlreiche Arbeitspendler in den Westen gekennzeichnet sind, im Vergleich zu Ortschaften im Osten Polens im Wohlstand aufholen.

3. Europäische Union als Katalysator für grenzübergreifende Zusammenarbeit

Mit der tiefgreifenden Veränderung der europäischen Strukturen nach 1990 und der völkerrechtlichen Klärung der politischen Situation konnten die bis dahin leblosen Beziehungen auf eine neue Basis gestellt werden, zumal von Anfang an klar war, dass Polen und Tschechien Mitglied der Europäischen Union werden würden.[20] Es galt die

14 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze, 14.11.1990, BGBl. 1991 II, Nr.33, S. 1329-1331; Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit, 17.6.1991, BGBl. II 1991 Nr. 33 vom 21.12.91, S. 1315-1329.

15 Jurczek, 1997 (Fn. 13) S. 20-33. Genannt werden Lebensqualität, Kontaktmöglichkeiten, finanzielle Verbesserung und bessere Arbeitssituation.

16 Ebenda, S. 18

17 Schramek (Fn.6), S. 233-248.

18 Schreiber, Steffen: So international ist Görlitz, in: Sächsische Zeitung 29.7.2013. Görlitz hat rund 55.000 Einwohner.

19 Lt. einer Studie der Stadt Görlitz. Auskunft Claudia Goltz, Persönliche Referentin des Oberbürgermeisters, 11.7.2014

20 Polen stellte den Antrag 1994 auf EU-Mitgliedschaft, die Tschechische Republik nach Auflösung der Tschechoslowakei 1996.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Randlagen der drei Staaten, die unter strukturellen Problemen, schwacher Wirtschaftskraft und Abwanderung litten und zugleich historisches Konfliktpotential bargen, erneut zu durchlässigen Verflechtungsräumen zu machen. Die Konstruktion von Europaregionen erschien als ein geeignetes Vehikel, die über Jahrhunderte politisch und kulturell eng verflochtenen Räume wieder zu verbinden und den Sprachgrenzen und historischen Belastungen durch Kooperation etwas entgegen zu setzen. Die EU bot mit den von ihr zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln den Anreiz, nach Partnern für die breite Palette an Kooperationsmöglichkeiten zu suchen.

Europaregionen leben von regionalen, kommunalen (Städte, Gemeinden) oder zivilgesellschaftlichen Initiativen (Vereine, Verbände), die sich zusammenschließen und bottom-up, nicht top-down grenzüberschreitend zusammenarbeiten, z.B. in gemeinsamen Kulturprojekten, im Jugendaustausch, in der Wissenschaft und Infrastruktur. In rascher Folge wurden zwischen 1991 und 1995 Europaregionen gegründet: Die Euregios entlang der deutsch-tschechischen Grenze Euregio Egrensis (1992), Erzgebirge/Krušnohoři (1992) und Elbe/Labe (1991), im Dreiländereck Deutschland, Tschechien, Polen die Euregio Neiße-Nisa-Nysa (1991), an der deutsch-polnischen Grenze Spree-Neiße-Bober (1993) und Pro Europa Viadrina (1993), und schließlich die Euregio Pomerania (1995) – ab 1998 zusammen mit dem schwedischen Gemeindeverband Schonen.

Abbildung 1: Euroregionen an den ostdeutschen Grenzen

Bearbeitung: Fachgebiet Geographie der TU Chemnitz 2003

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Kooperation startete im bayerisch-sächsisch-tschechischen Grenzraum verheißungsvoll. Auf deutschem Gebiet sind bei der Euregio Egrensis Regionen aus drei Bundesländern einbezogen: Bayern, Sachsen und Thüringen, was die Kooperation zunächst erschwerte, weil ja auch die deutschen Gebiete gerade vier Jahrzehnte der Abriegelung voneinander überwinden mussten und in Sachsen und Thüringen neue Verwaltungsstrukturen entstanden. Dies führte sowohl auf deutscher wie auf tschechischer Seite zu unterschiedlich raschen Ausprägungen der Kooperation. Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Dokumente für die Euregios entlang der deutsch-tschechischen Grenze versetzte der 1992 gewählte Ministerpräsident Václav Klaus der beginnenden Zusammenarbeit rasch einen Dämpfer, der zu Inaktivität in vielen Bereichen führte.[21] Abgesehen von Václavs Klaus‘ skeptischen Haltung gegenüber dem europäischen Integrationsprozess trug seine Politik dazu bei, Entscheidungen über grenzüberschreitende Projekte in Prag und nicht dezentral zu treffen. Dieses Beispiel ist symptomatisch für die Kooperation – gerade in der Anfangszeit: Die Kommunikationsbereitschaft und –fähigkeit erwies sich oft als Ausschlag gebend für das Ingangsetzen oder das lebendig erhalten von einmal geknüpften Beziehungen. Die Euregio Egrensis litt bis Ende der 1990er Jahren unter mangelnder staatlicher Unterstützung auf tschechischer Seite, während Bayern kontinuierlich politische und materielle Unterstützung für die Europaregion bot und eine Leitstelle für die Koordinierung grenzüberschreitender Kontakte einrichtete. Auch die sächsisch-thüringische Teilorganisation war zunächst weniger aktiv, intensivierte aber bald die Zusammenarbeit. Es zeigte sich, dass persönliche mentale Erfahrungen und Sprachkenntnisse ein wichtiges Vehikel für die Beförderung des Austausches sind: Stanislaw Tillich, der seit 1990 als Beobachter, dann als Abgeordneter im Europäischen Parlament saß, ist Sorbe und kann sich ohne Dolmetscher mit Tschechen und Polen verständigen. Abgesehen von der europäischen Sozialisation in Brüssel und dem Verständnis der Mechanismen und Finanzmittel in Brüssel konnte er auch in den folgenden Jahren von Schlüsselpositionen aus die Beziehungen nach Tschechien und Polen fördern: seit 1999 als Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten, seit 2002 als Chef der Staatskanzlei, 2004 als Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft – zwei Gebiete, in denen das Land mit seinen Grenznachbarn kooperiert – und schließlich als Finanzminister (2007). Seit 2008 amtiert Tillich als Ministerpräsident und pflegt die Beziehungen intensiv, insbesondere nach Tschechien.

Die Zusammenarbeit an den Grenzen der EU stellt die unterste Ebene im Mehrebenensystem der Europäischen Union dar – es ist ein Ansatz von unten, der Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden, Landkreise), Verbänden, Vereinen, Wirtschafts- und Sozialpartnern, Bildungsträgern und Initiativen von Bürgern die Möglichkeit gibt, miteinander zu kooperieren. Mittel für grenzübergreifende Projekte kommen aus dem Euregio-Kleinprojektefonds, der aus den EU-Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III bzw. INTERREG IV A gespeist wird. Nationale Basisorganisationen oder Arbeitsgemeinschaften organisieren sich – unterschiedlich institutionalisiert – in grenzübergrei-

21 Schramek (Fn. 6), S. 198f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fenden Gremien, um Projekte zu beraten und zu entscheiden. Ein Rat der Regionen als höchstes beschließendes Organ, zusammengesetzt aus den jeweiligen Vereinen bzw. Trägerorganisationen beiderseits der Grenze, ein von ihm gewähltes paritätisch zusammengesetztes Präsidium aus den jeweiligen Vorständen, ein Sekretariat mit Geschäftsstellen auf beiden Seiten der Grenze und Arbeitsgruppen, die Projektvorschläge erarbeiten – dies ist die weitgehend identische Organisationsstruktur, aus der heraus in den Europaregionen die Projekte initiiert, genehmigt und begleitet werden.[22] Durch best-practice-Austausch hat sich die in den ersten Monaten und Jahren unterschiedliche, z.T. spontane Organisation der Arbeit angeglichen. Die Europaregionen sind freiwillige Interessensgemeinschaften, keine Rechtssubjekte.

Die regionale Zusammenarbeit in Grenzregionen kann auch als Entzug von Einfluss und Macht zulasten der Regierung verstanden werden – so fasste offenbar Ministerpräsident Václav Klaus 1992 den Protest der lokalen tschechischen Bevölkerung im Orlickie-Gebirge auf, die die Öffnung von Grenzübergängen verlangte. Die Folge war eine starke Zurückhaltung in der Bereitschaft, kommunalen Organisationen Entscheidungsspielraum zu gewähren.[23] In der Startphase war es besonders schwierig, Ansprechpartner zu finden, da die Verwaltungsstrukturen beiderseits der Grenze unterschiedlich sind. Während sich in Deutschland dezentral auf Ebene der Bundesländer die Städte und Gemeinden eigenverantwortlich einbringen konnten, standen Polen und die Tschechische Republik neuen dezentralen Institutionen und Organisationsformen skeptisch gegenüber. Bis heute bleibt es ein Problem der Euroregionen an den deutschen Ostgrenzen, dass die Kompetenzen auf unterschiedliche Ebenen verteilt sind. Aus tschechischer und polnischer Sicht wird daher rasch der Freistaat Sachsen als Ansprechpartner gesehen, nicht die sächsischen Landkreise bzw. Regierungsbezirke, während diesen wiederum der passende Ansprechpartner fehlt, da die tschechischen Bezirke geringere Machtbefugnisse und Ressourcen aufweisen.[24] In Tschechien sind seit 2003 die *okresy* (Bezirke) keine Verwaltungseinheiten mehr. Die Kompetenzen sind nun zwischen den *obec* (Gemeinden), und den *kraje* (Regionen) als höhere selbstverwaltende Gebietseinheiten sowie der Prager Regierung verteilt. Polen reformierte seine Verfassung 1997 und verteilte die Kompetenzen der Gemeinden, Kreise und Woiwodschaften neu. Wo jedoch die Kompetenzen z.B. im Fall der Katastrophenhilfe oder der Infrastrukturentwicklung zugeordnet sind, ist in den drei Staaten unterschiedlich.

Die Aufnahme und Aufrechterhaltung von grenzübergreifender Zusammenarbeit lebte und lebt bis heute sehr stark vom Engagement von Personen, die sie tragen. Besonders in den 1990er Jahren machte sich auch die wirtschaftliche Asymmetrie bemerk-

22 Beispielhaft: Vertrag über die Gründung der Euroregion ‚Spree-Neiße-Bober‘ zwischen dem Verein der Gemeinden der Republik Polen Euroregion ‚Spree-Neiße-Bober‘ und dem deutschen Verein Euroregion ‚Spree-Neiße-Bober‘ e.V. vom 21. September 1993, http://www.euroregion-snb.de/de/3xcms/config/uploads/dkat6mit25.pdf#page=1&zoom=auto,NaN,NaN, (14.6.2014).

23 Kaczmarek, Tomasz/Stryjakiewicz, Tadeusz 1997: Die Formen der sozialen und wirtschaftlichen Aktivitäten im deutsch-polnischen Grenzgebiet, in: Eckart, Karl/Kowalke, Hartmut: Die Euroregionen in Ostdeutschland, Berlin, S. 34.

24 Schramek (Fn. 6), S. 304f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bar: Die Grenzregionen in Polen und der Tschechischen Republik – ihre Gemeinden, Vereine, Kulturträger – hatten Schwierigkeiten, die Mittel aufzubringen, um gemeinsame Projekte zu tragen. Seit der Mitgliedschaft 2004 hat der Zugang zu den Finanzierungsinstrumenten der EU dieses Problem entschärft.

Die Mitglieder aller Euregios an den Grenzen der neuen Bundesländer engagieren sich in folgenden Bereichen: Regionalplanung und Wirtschaftsförderung – hier sind die IHKs bzw. die entsprechenden Kammern der Partner mit einbezogen –, Tourismus, Natur- und Umweltschutz, Infrastruktur und Katastrophenschutz sowie Sport, Kultur, Bildung, Gesundheit. Lediglich die Euregio Egrensis nennt zudem noch explizit den „Zweck, zu Völkerverständigung, Toleranz und Aussöhnung beizutragen sowie umfassend, friedlich und partnerschaftlich über die Grenzen zwischen dem Freistaat Bayern, dem Freistaat Sachsen und der Tschechischen Republik hinweg zusammen zu wirken".[25] Diese auf Frieden und Verständigung hinweisende Formulierung liegt in der durch Vertreibung und Neuansiedlung besonders stark geprägten Geschichte der Region begründet.

Die Sprachbarrieren waren insbesondere zu Beginn ein Problem, bis die Basisorganisationen und grenzüberschreitenden Organisationen ausreichend aufgebaut waren und mit Hilfe von bilingualen Mitarbeitern einfacher kommunizieren konnten. Idealerweise weisen diese Mitarbeiter Ortskenntnisse und Verflechtungen mit der Region auf der anderen Seite der Grenze auf. Sprachbarrieren bleiben jedoch eine Hürde, die gemeinsame Sitzungen und Beratungen stark erschweren, weil die jeweiligen Sprachkenntnisse für komplexere Themen oft nicht ausreichen.

4. Die Zusammenarbeit über die Grenze hinweg: Mittel und Projekte

4.1 Förderstrukturen

Nach der Gründung der Europaregionen zwischen den neuen deutschen Bundesländern und angrenzenden Regionen zunächst noch ohne EU-Kandidatenstatus der Nachbarländer erfolgte die Finanzierung aus unterschiedlichen Quellen – zweifellos ein Erschwernis bei der Antragstellung. Bis zum Beitritt 2004 konnten die EU-Anrainer auf PHARE-Transborder-Mittel[26] zurückgreifen, während die deutsche Seite seit Mitte der 1990er Jahre Zugang zu Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) hatte und INTERREG-Mittel nutzen konnte, um eine Entwicklung und Integration des europäischen Raumes entlang der nationalen Grenzen zu ermöglichen. Seit der Mitgliedschaft Polens und Tschechiens 2004 ist die Symmetrie bezüglich des Mittelzugangs gegeben. Auch die verlangte Kofinanzierung erwies und erweist sich als Hürde

25 Gemeinsame Vereinbarung der EUREGIO EGRENSIS Arbeitsgemeinschaften Bayern | Böhmen | Vogtland/Westerzgebirge (seit 2004: Sachsen/Thüringen) vom 03.02.1993, http://www.euregio egrensis.de/85-ueberuns/euregioegrensis?cal_offset=0p&limitstart=0, (14.6.2014)

26 Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen, Amtsblatt Nr. L 375 vom 23/12/1989 S. 0011 – 0012

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

und als Stoff für Dissens, denn in Anbetracht der knappen Mittel auf Seiten Polens und Tschechiens waren die Interessen oft unterschiedlich gelagert.[27]

Bis Ende 2006 griffen die Europaregionen auf das Förderprogramm der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II A bzw. INTERREG III A auch für Kleinprojekte zu. In Sachsen konnte von Januar 2007 bis Dezember 2013 (mit Projekten bis 2014) das neue Förderprogramm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit Ziel/Cil 3 mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) für die Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik und Polen – ebenfalls mit einem Kleinprojektefonds – genutzt werden. Das folgende Programm bis 2020 ist noch nicht verabschiedet. Gefördert werden sollen juristische Personen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts, kommunale Gebietskörperschaften, gemeinnützige Gesellschaften, Vereine, Verbände, Stiftungen, Bildungseinrichtungen und in einigen Euregionen auch Kirchen. Aus dem Kleinprojektfonds werden auf die Zivilgesellschaft zurückgehende Vorhaben z.B. im Kultur-, Bildungs- und Umweltbereich, im Sport und sowie kommunale Initiativen gefördert. Auch gemeinsame Vorhaben der Öffentlichkeitsarbeit, Wettbewerbe und Austauschprojekte regt das Förderprogramm an. Die Förderlandschaft ist vielfältig gegliedert. Aus dem Ziel/Cil 3 Kleinprojektefonds können in Sachsen Maßnahmen mit Gesamtkosten von maximal 40.000,- € mit bis zu 22.500,- € (d.h. 85 Prozent) gefördert werden. Das Programm der Regionenarbeit des Freistaats Sachsen für Kontakte zwischen sächsischen und tschechischen Gemeinden, Vereinen, Schulen etc. weist bis zu 2.500 Euro Fördermittel bei Projekten zu, die nicht in die Kriterien des Förderprogramms Ziel/Cil 3 fallen. Aus INTERREG IIIA-Mitteln erhalten größere kulturelle Veranstaltungen, Projekte der Wirtschaft und des Tourismus sowie Maßnahmen im Sicherheitsbereich wie die polizeiliche Zusammenarbeit oder die Kooperation beim Hochwasserschutz diese finanzielle Unterstützung. Sachsen hat zum 20jährigen Jubiläum der Euregio Elbe/Laabe eine Aufstellung der Projekte und Mittelvergabe veröffentlicht: „Seit 1992 wurden auf dem Gebiet der Euroregion Elbe/Labe (EEL) mehr als 1000 Projekte zu Gesamtkosten von über 170 Millionen Euro durchgeführt. Diese Projekte wurden durch die Europäische Union mit nahezu 90 Millionen Euro und durch den Freistaat Sachsen mit ca. 18. Millionen Euro gefördert.“[28] Mehr als 3000 Partner waren im Laufe von zwei Jahrzehnten im Rahmen der Aktivitäten der Euregio Elbe/Labe an der Organisation und Durchführung beteiligt. Somit traf grenzübergreifend ein breiter Kreis von Funktionsträgern aus allen Bereichen zusammen; die Zahl der Teilnehmer multipliziert die menschlichen Begegnungen. Als Beispiel kann die Vielfalt der Aktivität der Euregio Elbe/Labe gelten, die im Internet transparent aufgelistet wird.[29]

27 Schramek (Fn. 6), S. 609.

28 Liste der Akteure: http://www.euroregion-elbe-labe.eu/files/Liste-der-Begunstigten-Stand-2013-12-05.pdf (29.6.2014).

29 Euroregion Elbe/Labe, http://www.euroregion-elbe-labe.eu/de/projekte/ (29.6.2014). In Anbetracht der an anderer Stelle nicht immer gegebenen Transparenz findet sich hier eine vorbildliche Aufstellung der Aktivitäten, Zuwendungen und Partner.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Programme zielen auf die Umsetzung grenzübergreifender wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aktivitäten in den Grenzgebieten. Vier Kriterien liegen der Zusammenarbeit zugrunde: Aus jedem Land müssen sich ein oder mehrere Partner am jeweiligen Projekt beteiligen. Planung, Durchführung und personelle Beteiligung sowie Finanzierung erfolgen jeweils gemeinsam. Die Federführung und Verantwortung für die Umsetzung übernimmt ein so genannter Lead Partner. Diese Regelung erzwingt eine Suche nach verlässlichen Partnern und eine kontinuierliche Zusammenarbeit, von der erwartet werden kann, dass aus ihr dauerhafte Kooperationsstrukturen entstehen.

Zwei Klagen werden jedoch in Gesprächen immer wieder geäußert: Der enorme Aufwand an Bürokratie, der zudem genaue Kenntnisse erfordert, wie ein Antrag auf Förderung zu stellen ist und die späte Auszahlung der Fördermittel. Oft müssen die Projektträger in Vorleistung gehen, was bei manchen Vorhaben aus der Zivilgesellschaft nicht möglich ist. Je stärker die EU auf Vermeidung von Korruption und Verschwendung achtet, desto größer wird der Aufwand, dem oft nur vergleichsweise geringe Fördersummen gegenüber stehen. Die Büros der Euregios leisten Hilfestellung, dennoch bleibt eine beachtliche Hürde.

4.2 Kooperation in der Infrastruktur

Es ist naheliegend, dass Kooperation gerade in strukturschwachen Regionen, die nur mit Mühe bestimmte Aufgaben wahrnehmen können, sinnvoll bzw. in Gefährdungslagen unabdingbar ist. Ein essentielles Interesse an der Zusammenarbeit entwickelte sich rasch im Bereich des Katastrophenschutzes und des Rettungswesens. Sie erfuhr eine Förderung von ungewünschter Seite: durch die Hochwasserkatastrophen entlang der Grenzflüsse von Oder, Elbe und Neiße und den Seitengewässern, die in die Hochwasserentwicklung einbezogen sind. Das Oder-Hochwasser von 1997, das Elbe-Hochwasser von 2002 und die folgenden Überschwemmungen 2010 (Oder) und 2013 (Elbe) – jeweils als Jahrhundert-Hochwasser bezeichnet – mit Toten und Schaden in Milliarden-Höhe führten zu einer immer intensiveren Zusammenarbeit im Hochwasserschutz und zur Verbesserung der Frühwarnsysteme und der Koordination im Katastrophenfall. Wassermanagement bei Hochwasser muss früh am Oberlauf einsetzen, Wasserstands-Warnungen und –Meldungen müssen frühzeitig die richtigen Stellen erreichen; Maßnahmen an einer Stelle beeinflussen Wasserstand und Auswirkungen am Unterlauf d.h. auf der anderen Seite der Grenze. In den Kammlagen von Erzgebirge und Vogtland sowie an den Oberläufen der Flüsse ist ein integrierter, grenzübergreifender Hochwasserschutz etabliert worden. Kommunikationsprobleme und mangelnde Kooperation wie beim Oder-Hochwasser 1997 gehören der Vergangenheit an.[30] Die Leitstellen sind inzwischen miteinander verbunden und ein Frühwarnsystem entlang der Flüsse ist eingerichtet.

30 Deutschland: Hochwasser erreicht den Höhepunkt, Die Presse.com 28.05.2010, http://diepresse.com/home/panorama/welt/569528/Deutschland_Hochwasser-erreicht-den-Hohepunkt, (14.6.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Katastrophenschutz und Rettungswesen umfassen jedoch auch die Unterstützung von Feuerwehren, z.B. bei Bränden in grenznahen Orten und (Umwelt-) Katastrophen. Auch in diesen Bereichen ist die Zusammenarbeit weit gediehen. Mit EU-Mitteln konnte die Ausrüstung der Feuerwehren verbessert werden, was auch deshalb notwendig war, weil beide Nachbarstaaten in der Grenzregion keine Berufsfeuerwehren stationiert haben. Die Feuerwehren sollen grenzüberschreitend eingesetzt werden können, und in der Tat ist dies immer wieder der Fall gewesen. Verwaltungsstrukturen erschweren jedoch die Zusammenarbeit und tragen dazu bei, dass bereits aufgebaute Kooperationen auch wieder rückläufig sein können. Die „Europastadt“ Görlitz/Zgorzelec hat beispielsweise eine Vereinbarung gegenseitiger Hilfe bei Katastrophen, die zwischen den nationalen Ministerien bereits 2002 abgeschlossen und auf lokaler Ebene 2007 ergänzt wurde. Gemeinsame Übungen der Wehren, Austausch von Spezialgeräten und gemeinsame Einsätze waren Alltag, ein zweisprachiges Faxformular erleichterte die Hilfeanforderung. Als Görlitz jedoch seinen Status als kreisfreie Stadt verlor, musste der Vertrag angepasst werden. Nun kamen die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen hinderlich zum Tragen: Brandschutz ist in Polen keine kommunale sondern eine staatliche Angelegenheit; Breslau wäre für den neuen Vertrag zuständig, aber staatliche Abkommen beschränken sich auf Katastrophenfälle. Zudem ist der Landkreis größer und die polnische Seite zögert, sich auf Einsätze über die Nachbarstadt hinaus zu verpflichten. So wurde der Brand in der Görlitzer Altstadt im April 2014 mit zusätzlicher Hilfe der Zittauer Feuerwehr, nicht mit derjenigen aus der anderen Stadtseite gelöscht.[31] Zu den Kooperationen im Infrastrukturbereich gehören auch das gemeinsame Abwassermanagement im Vogtland und Erzgebirge, wo Kommunen Abwässer grenzüberschreitend sammeln und klären – auch dies mit INTERREG-Mitteln.

4.3 Verständigung und Begegnungen

Zur gelingenden Kommunikation gehören Sprachkenntnisse – idealerweise der Sprache des Partners. Die Sprachbarrieren als Hürde für die Kooperation auf Akteursebene wurden bereits angesprochen. Auf tschechischer Seite hat die Zahl der tschechischen Schüler, die Deutsch lernen, zwar seit 2002/03 abgenommen, aber der Prozentsatz der Lernenden an den Mittelschulen liegt in den Grenzregionen immer noch über 60 Prozent.[32] Auf deutscher Grenzseite sind die Fremdsprachenkenntnisse deutlich geringer: So gaben 1997 92,2 Prozent der deutschen Bewohner in der deutsch-tschechischen Grenzregion an, keine Kenntnisse zu besitzen. Auf tschechischer Seite waren dies nur 32,8 Prozent.[33] In der Euregio Elbe/Labe zeigten sich 2010 bessere Werte: 75, 4 Prozent der Sachsen konnten keinerlei Tschechisch-Kenntnisse vorweisen. Allerdings ist fraglich, wieweit Kenntnisse, die zur Verständigung beim Einkaufen ausreichen, tatsächlich tra-

31 Schermann, Ralph: Helfen verboten. Gemeinsame Einsätze der Brandschützer in Görlitz und Zgorzelec sind zurzeit tabu. Es fehlen Daten, in: Sächsische Zeitung, 1.7.2014.

32 Schramek (Fn. 6), S. 360f.

33 Ebenda, S. 371.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gen.[34] Aber es gibt auch positive Entwicklungen. Denn dort, wo sich der Einsatz der Fremdsprache auch beruflich verwenden lässt, wie vor allem in den Grenzstädten, ist die Zahl der Schüler (bei insgesamt zurückgehenden Schülerzahlen), die die Nachbarsprache lernen, seit 2004 deutlich angewachsen: Im Jahr 2014 nahmen in Görlitz 1200 Schüler am Polnisch-Unterricht teil.[35] In der Stadt existiert z.B. seit 2002 ein binationaler-bilingualer (deutsch-polnischer) Bildungsgang am Augustum-Annen-Gymnasium, der mit dem Abitur eine Zulassung zu den Hochschulen in beiden Ländern gewährt. Auch Pirna hat ein binationales-bilinguales Gymnasium. Sachsen, das mit drei Euregios an zwei Nachbarländer grenzt, weist die meisten Schulen mit Unterricht in Polnisch (27) und Tschechisch (20) auf, in denen der Unterricht als Fremdsprache, Begegnungssprache oder Wahlunterricht angeboten wird; alle Schultypen sind vertreten. In Brandenburg wird in 25 Schulen Polnisch-Unterricht erteilt. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Zahl der Schüler mit Polnisch-Unterricht, die für das Schuljahr 2011/12 mit 607 angegeben wird, geringer.[36]

Tabelle: Schüler, die Polnisch und Tschechisch lernen (Schulen und Arbeitsgemeinschaften)[37]

	Schuljahr	**Schüler und Schülerinnen, die Polnisch lernen**	**Schüler und Schülerinnen, die Tschechisch lernen**
Sachsen	2001/2002	442	1.007
Sachsen	2012/2013	ca. 2.000	2.611
Brandenburg	2008/2009	ca. 2.500[38]	k. A.
Mecklenburg-Vorpommern	2011	343	k. A.

Zusammenstellung: Jakob Kullik

34 Hartmut Kowalke/Milan Jeřábek/Olaf Schmidt/Katja Lohse 2010: Auswirkungen der Grenzöffnung auf Städte und Gemeinden der Euroregion Elbe, Technische Universität Dresden, Dresden/Ústín.L., August 2010. Das Projekt wurde aus dem Kleinprojektfonds Ziel/Cil 3 gefördert.

35 Interview mit Claudia Goltz, Persönliche Referentin des Oberbürgermeisters von Görlitz, 11.7.2014.

36 Wöll, Alexander u.a. 2013: Abschlussbericht: Untersuchung zum Polnischunterricht in Mecklenburg-Vorpommern unter Berücksichtigung aufeinander aufbauender Spracherwerbsangebote. Modul I – Bestandsaufnahme, Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald, URL: http://bluer.de/images/abschlussbericht.pdf (06.07.2014).

37 Zusammengestellt nach: Sächsisches Staatsministerium für Kultus (2013): Immer mehr sächsische Schüler lernen Polnisch und Tschechisch, 06.10.2013, URL: http://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/187357 (06.07.2014). Bildungsserver Berlin-Brandenburg: Polnisch-Unterricht, URL: http://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/polnisch-unterricht.html (06.07.2014); Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2011): Am Fremdsprachenunterricht teilnehmende Schüler/-innen nach ausgewählten Fremdsprachen, Schularten und Jahrgangsstufen (Pflicht-/Wahlpflichtunterricht), URL: http://sisonline.statistik.mv.de/sach-gebiete/B119218L_Am_Fremdsprachenunterricht_teilnehmende_Schuelerinnen_nach_ausgewaehlten_Fremdsprachen_Schularten_und_Jahrgangsstufen_PflichtWahlpflichtunterricht (06.07.2014).

38 Umfasst Schüler und Schülerinnen mit Polnisch im Pflicht- oder Wahlpflichtunterricht (über 1.000) und jene in Arbeitsgemeinschaften, in der Begegnungssprache und anderen außerunterrichtlichen Bereichen (ca. 1.500). Quelle: Bildungsserver Berlin-Brandenburg, URL: http://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/polnisch-unterricht.html (06.07.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gemeinsame Projekte, Jugendlager und Schüleraustausch sind ebenfalls Teil des Programms aller Euroregionen. In einigen grenznahen Gebieten wird zuweilen bereits in Kitas mit der Sprachvermittlung begonnen. Ferner bieten Volkshochschulen, Universitäten und Hochschulen ihren Studierenden Polnisch und Tschechisch an.

Abgesehen von nachbarschaftlichen Begegnungen ist von bleibender Bedeutung, dass die Funktionseliten in Politik, Wirtschaft und Kultur sich begegnen und die notwendigen Kenntnisse erwerben. Die Universitäten und Hochschulen der drei östlichen Bundesländer pflegen enge Kontakte mit Partneruniversitäten in den Nachbarländern. Die Europa-Universität Viadrina ist 1991 explizit gegründet worden, um Studierende aus aller Welt zusammen zuführen – darunter sind pro Studienjahr durchschnittlich 10 Prozent der Studierenden aus Polen.[39] Auch die sächsischen Universitäten orientieren sich auf den Nachbarschaftsraum durch Schwerpunktbildung in Lehre und Forschung – auch mit durch INTERREG und Ziel/Cil 3 geförderten Projekten.[40]

Mit Sprachkursen wird nicht nur die Basis für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Projekten gelegt, sondern auch für die Teilnahme mit den Nachbarn an gemeinsamen Sport- oder Musik- und Kulturprojekten, die zahlreich in den Euroregionen entstanden sind. Exemplarisch hierfür mag das fest etablierte „Festival Mitte Europa“ stehen, das seit 23 Jahren in den Grenzregionen Bayerns, Sachsens und Tschechiens an kulturell bedeutsamen Orten auch in der Provinz Konzerte, Ausstellungen und Begegnungen veranstaltet. Durch die Streuung der Veranstaltungsstätten erhöht sich die Zahl der Teilnehmer, zudem bietet das Festival den Anreiz, das Nachbarland und seine Kulturschätze kennen zu lernen.[41] Nicht zuletzt trägt das „Festival Mitte Europa“ zur positiven Beurteilung der Region als Wirtschaftsstandort und zum Ausbau des Fremdenverkehrs bei.

Die Förderung des Fremdenverkehrs spielt entlang der Grenzen zu Polen und Tschechien eine große Rolle. Hier wie auch entlang von Elbe und Neiße sind Wander- und Fahrradwege grenzüberschreitend geöffnet worden. Im Allgemeinen steht auch gemeinsam erarbeitetes Werbematerial zur Verfügung. Touristisch ist die Verflechtung in den letzten Jahren deutlich vorangeschritten.

Zu grenzüberschreitenden Begegnungen gehören auch wirtschaftliche Aktivitäten. Zwar lässt sich generell konstatieren, dass die Intensivierung von Handel und Investitionen durch die positive Wirtschaftsentwicklung beider Nachbarländer befördert werden – spezifische Daten für die Europaregionen sind jedoch nicht zu bekommen, da weder die Statistischen Landesämter noch die Kammern diese Daten erheben. Tourismus, einschließlich des auch über die unmittelbare Grenznähe hinausreichenden Einkaufstou-

39 Information: Presse und Öffentlichkeitsarbeit der Europa-Universität Viadrina, 14.7.2014.

40 Die Fächer der Technischen Universität Chemnitz haben enge Kontakte zu den Hochschulen im Tschechischen Grenzraum und zu den Universitäten Lodz und Breslau. Neben Austauschprogrammen auf Ebene der Studierenden und Lehrenden, gemeinsamen Summer Schools und auf Mittelosteuropa orientierte Studiengängen ist seit Anfang der 1990er Jahre mit EU-Mitteln gemeinsam zum Grenzraum geforscht sowie eine Sächsisch-tschechische Fachbibliothek eingerichtet worden.

41 Das Programm ist einsehbar unter: http://www.festival-mitte-europa.com/site.asp?sprachen id=1&sitzungsid=35732679917327327106 (24.6.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

rismus, Sport- und Kulturveranstaltungen, zuweilen auch Ausstellungen (z.B. die Sächsische Landesausstellung Via Regia in Görlitz mit einer hohen Anzahl an tschechischen und polnischen Besuchern) tragen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und Wohlstand bei. Man kann davon ausgehen, dass die Verbesserung der Infrastruktur – Verkehrswege, zunehmend attraktive Städte, Events sowie touristische Einrichtungen – zur weiteren Steigerung beitragen wird. Inwieweit Industrie und Handwerk von der Grenzöffnung profitieren, darüber kann nur spekuliert werden.

4.4 Mehr Freiheit – mit Sicherheit?

Die große Sorge im deutschen Grenzraum nach der Öffnung der Schengengrenzen galt der Kriminalitätsentwicklung. Wie in Deutschland insgesamt ist auch im Grenzbereich eine rückläufige Entwicklung insbesondere schwerer Straftaten zu verzeichnen. Allerdings treten deutliche Ballungen von Diebstählen, insbesondere von Kraftfahrzeugen, an den Grenzen zu Polen und der Tschechischen Republik auf; der Anstieg betrug 2013 10 Prozent im deutsch-polnischen Grenzraum.[42] Auch Einbrüche – wie PKW-Diebstähle – oft durch internationale Banden als Serientäter schwerpunktmäßig in bestimmten Regionen verunsichern die Bevölkerung.[43] Hinzu kommt ein in den letzten Jahren deutlich gewachsenes Drogenproblem. Insbesondere in Sachsen ist das vorwiegend in Tschechien hergestellte Methamphetamin („Crystal Meth“) zur Droge Nr. 1 und zu einem Problem bereits für Jugendliche geworden.[44] Die polizeiliche Zusammenarbeit ist seit der Öffnung der Grenzen intensiviert worden. Gemeinsame Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit in Swiecko (POL) und in Schwandorf (DEU) mit der Außenstelle in Petrovice (CZE) kooperieren bei der Erstellung von Lagebildern und Informationsaustausch, bei grenzüberschreitender Observation und Nacheile. Sie arbeiten den Polizei-, Grenzschutz- und Zolldienststellen zu. Seit 2003 existiert ein 2014 erneuertes „Deutsch-Polnisches Abkommen über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten“ und seit 2002 ein entsprechender allerdings ebenfalls überarbeitungsbedürftiger „Deutsch-Tschechischer Vertrag über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden“.

42 Der Arm des Gesetzes greift über die Grenze, 15.5.2014 in: http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2014/05/deutsch-polnisches-polizeiabkommen.html

43 Bundesministerium des Innern 2009: Bericht: Der erweiterte Schengenraum – Eine Bilanz für Deutschland, Berlin, Dezember, S. 6f.

44 Erste Studie in Deutschland: Wer Crystal Meth nimmt, in: Süddeutsche Zeitung, 10. März 2014, http://www.sueddeutsche.de/gesundheit/erste-studie-in-deutschland-wer-crystal-meth-nimmt-und-warum-1.1908539; Isabel Nix: Hilferuf aus Ostdeutschland. Zombiedroge Crystal Meth überschwemmt Sachsen, in: Focus, 22.05.2014, http://www.focus.de/politik/deutschland/hil-feruf-aus-sachsen-zombiedroge-crystal-meth-breitet-sich-immer-weiter-aus_id_3864668.html.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5. Fazit: Der Verflechtungsraum wächst zusammen

Die Europaregionen an den deutschen Ostgrenzen sind rund 35 Jahr später gegründet worden als die ersten Euregios im Westen. Ein Vierteljahrhundert der Kooperation ist ein kurzer Zeitraum für historische Prozesse. In nur einer Generation die belastete Geschichte und ein durch sie geprägtes „kulturelles Gedächtnis“ auf beiden Seiten zu überwinden, ist kaum möglich. Es ist nicht zu erwarten, dass die östlichen Europaregionen bereits heute die gleiche Qualität in der Entwicklung eines gemeinsamen Lebensraums aufweisen wie die an den Westgrenzen Deutschlands. Auf der Basis abschließender Grenzregelungen und Eigentumsfragen ist es jedoch seit 1990 und in wachsender Intensität seit der EU-Mitgliedschaft Polens und Tschechiens 2004 gelungen, die Räume entlang zuvor schwer überwindlicher Grenzen zu verflechten – der Wegfall der Grenzkontrollen am 21. Dezember 2007 trug dazu erheblich bei. Mitteleuropa wächst über die Grenzen hinweg zusammen. Die zunehmende Selbstverständlichkeit des Miteinanders wird am deutlichsten an einem schönen Sommerwochenende in Görlitz/Zgorgelec, wenn sich polnische und deutsche Jugendliche, deutsche und polnische Einheimische und Gäste auf den Plätzen der Altstadt treffen, Brautpaare sich im Westen vor der historischen Kulisse fotografieren lassen, um anschließend über die Neiße-Brücke in die preiswerteren polnischen Restaurants zu flanieren.

Das schöne Bild ist Realität. Zur Realität gehört allerdings auch, dass die Bürokratie im Antragsverfahren für die Mittel aus den verschiedenen Fonds nach wie vor groß ist. Erfahrene Antragsteller sind inzwischen eingeübt und wissen die gewünschten Sprachformeln einzubauen und arbeiten mit ebenso erfahrenen Partnern zusammen, die wissen, Antragsfallen zu umgehen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die neu einsteigen, klagen über die Hürden und die späte Auszahlung von Fördergeldern. Vorurteile sind, wie anderswo, weiter existent, sie lassen sich nur langsam abbauen. Das rasche polnische und tschechische Wirtschaftswachstum, die allmähliche Angleichung von Preisen und der ausgebliebene Ansturm polnischer Arbeitskräften auf westlicher Seite bzw. deutscher Immobilienkäufer auf östlicher Seite tragen zum Abbau bei. Sollte es noch gelingen, die Kooperation zwischen den Verwaltungen zu erleichtern, vor allem aber die grenzüberschreitende Kriminalität im grenznahen Raum bei PKW-Diebstählen, Einbrüchen und Drogenhandel stärker zu unterbinden, wäre in den Augen der Bürger in den Europaregionen viel gewonnen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Neugliederung der Rundfunklandschaft – eine Meisterleistung des deutschen Föderalismus

Carl-Eugen Eberle/Gunnar Krone

Die bedingungslose Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 08.05.1945, mit der die nationalsozialistische Gewaltherrschaft endgültig zusammenbrach, markiert in der deutschen Geschichte eine tiefe Zäsur. Nach dem Willen der Demokraten in allen Teilen Deutschlands sollte es angesichts der durchlittenen Katastrophe von Diktatur und Krieg eine Kontinuität zur Vergangenheit auf keinen Fall geben.

1. Föderalismus als Strukturprinzip der Bundesrepublik Deutschland

Es war demnach die Abgrenzung gegenüber dem Nationalsozialismus, der im Jahre 1948 auch im westdeutschen Parlamentarischen Rat die demokratischen Kräfte miteinander verband.[1] In der Sorge, dass in einem homogenen Einheitsstaat Gefahren von Zentralisierung, Uniformierung, einseitiger Reglementierung angelegt sein und daraus neue totalitäre Herrschaftsansprüche entstehen könnten, strebte der Parlamentarische Rat daher eine demokratische Brechung der westdeutschen Staatsgewalt an und setzte – in Übereinstimmung mit den westlichen Alliierten – den Föderalismus zur pluralistischen Dezentralisierung der staatlichen Einheit ein.[2]

Allerdings sollten nach dem ausdrücklichen Willen des westdeutschen Verfassungsgesetzgebers trotz föderaler Brechung gleichwertige Lebensbedingungen (Art. 72 Abs. 2 GG) sowie einheitliche Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet (Art. 106 Abs. 3 GG) bestehen. Folglich sollte eine Zusammenarbeit der einzelnen föderalen Einheiten untereinander (sog. horizontale Kooperation), aber auch zwischen den Gliedstaaten einerseits und dem Gesamtstaatsverband andererseits (sog. vertikale Kooperation) nicht ausgeschlossen, sondern im Einzelfall sogar erwünscht sein.[3]

Das Grundgesetz geht daher – im Gegensatz zu einem Wettbewerbsföderalismus[4] – ersichtlich von einem kooperativen Föderalismus[5] und folglich von einer politischen Praxis zwischen Bund und Gliedstaaten aus, sich bei dafür in Betracht kommenden

1 Vgl. zu Vorstehendem insgesamt: *Krone, Gunnar* 1979: Die Volksverhetzung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Mainz, S. 13 f.

2 Vgl. zur Dezentralisierung der Staatsgewalt mittels des Föderalismus: *Kelsen, Hans* 2008: Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, hrsg von *van Ooyen, Robert Chr.*, Tübingen, S. 85. Ebenso: *Vogel, Bernhard* 2010: Der Föderalismus als Grundpfeiler unserer Demokratie, in: *Schipanski, Dagmar/Vogel, Bernhard*: Dreißig Thesen zur deutschen Einheit, Freiburg, S. 202 ff., 203.

3 *Krone, Gunnar* 1985 in: *Fuhr, Ernst W.*: ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl., Mainz, S. 423 m. w. N.

4 Der Wettbewerbsföderalismus wird synonym auch als „Dualföderalismus“ bezeichnet.

5 Der kooperative Föderalismus wird synonym auch als „Verbundföderalismus“ bezeichnet.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Aufgabenerfüllungen gegenseitig zu unterstützen, entsprechende Absprachen zu treffen und in wechselseitiger Übereinstimmung Entscheidungen zu treffen.[6]

2. Zentralismus als Strukturprinzip der Deutschen Demokratischen Republik

Eine – im Vergleich zum westdeutschen Föderalismus – gänzlich andere Entwicklung vollzog sich in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR). Die Länder Mecklenburg, Mark Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen, die 1945 als staatliche Verwaltungseinheiten der sowjetischen Besatzungszone zugeordnet wurden und die ab 1949 zur DDR gehörten, wurden im Juli 1952 aufgelöst und durch 14 Bezirksregierungen ersetzt, die nach Bevölkerungszahl, Fläche und Status mit den bundesdeutschen Regierungsbezirken vergleichbar und in 191 Landkreise und 28 Stadtkreise weiter untergliedert waren.[7] Diese neuen Bezirke hatten allerdings keine politische gliedstaatliche Autonomie wie ein westdeutsches Bundesland und gleichermaßen keine Selbstverwaltungsrechte wie eine kommunale Gebietskörperschaft im Westen[8]. 1958 wurde schließlich auch die DDR-Länderkammer aufgelöst.[9] Damit war das Staatssystem der DDR komplett nach dem Prinzip der Einheit der Staatsorgane aufgebaut. Die DDR war folglich mangels politisch autonomer Untergliederungen zu einem (sozialistischen) Einheitsstaat geworden.[10]

3. Die Entwicklung der Rundfunkordnungen in Deutschland bis zur Wende

Folglich trafen bei dem Bemühen um die deutsche Einheit diametral entgegengesetzte Staatsstrukturen und – daraus abgeleitet – auch völlig unterschiedliche Rundfunkordnungen in West und Ost aufeinander.

3.1 Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland

Folgerichtig war in der Bundesrepublik das staatliche Strukturprinzip des kooperativen Föderalismus auch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkordnung zugrunde gelegt wor-

6 Vgl. dazu insgesamt: *Nutzhorn, Insa* 2012: Die gemeinsame Trägerschaft von Einrichtungen durch mehrere Bundesländer, Frankfurt am Main, usw., 2012, S. 1 m. w. N.

7 Vgl. hierzu beispielsweise: *Thienel, Wolfgang* 2002: Die Einführung von Bezirken in der DDR und die Auflösung der Länder, München; *Vogel*, (Fn. 2), S. 203.

8 Wikipedia, Stichwort „Bezirk (DDR)“, http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirk_(DDR), abgerufen am 23.03.2014). Im Jahre 1961 stellte der Staatsrat der DDR Ost-Berlin den Bezirken gleich

9 Gesetz über die Auflösung der Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik vom 8. Dezember1958, wiedergegeben auf http://www.verfassungen.de/de/ddr/laenderkammeraufloesung 58.htm, abgerufen am 23.03.2014).

10 Vgl. Art. 1 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968, wiedergegeben auf: http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr.html, abgerufen am 23.03.2014 sowie Wikipedia, Stichwort „Land (DDR)“, http://de.wikipedia.org/w/index.php?search=ddr+einheits staat&title=Spezial%3ASuche&go=Artikel, abgerufen am 23.03.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

den.[11] Insoweit galt es gleichermaßen, Lehren aus den Erfahrungen mit dem totalitären NS-Regime zu ziehen. Im Zuge der Machtergreifung durch die Nazis war nämlich gerade der Rundfunk ein ebenso begehrtes wie vor allem auch vordringliches Ziel gewesen. Innerhalb kürzester Zeit wurden die bestehenden Rundfunkgesellschaften *de facto* enteignet und als „Reichssender" in den zentralistisch organisierten „Großdeutschen Rundfunk" eingegliedert, der seinerseits dem „Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda" unterstellt wurde und folglich von nun ab in den Dienst der verbrecherischen nationalsozialistischen Ideologien und Ziele gestellt werden konnte.[12]

Vor dieser geschichtlichen Erfahrung strebten die Besatzungsmächte der Westzonen nicht nur eine Dezentralisierung der dortigen Staatsgewalt, sondern auch eine föderalistische neue Rundfunkorganisation an. Nach dem Vorbild der britischen BBC wurden in den Ländern (einschließlich Berlin) selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten errichtet, die sich im Jahre 1950 zur Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammenschlossen.[13]

Schnell hatte man nämlich in der Nachkriegszeit erkannt, dass die föderalistische Grundordnung des Rundfunks gleichermaßen nicht dazu führen durfte, die überregionalen Aufgaben des Rundfunks auch nur teilweise zu vernachlässigen oder gar länderweise unterschiedlich zu lösen.[14] Noch deutlicher zeigte sich diese Intention bei dem am 06.06.1961 geschlossenen ZDF-Staatsvertrag, mittels dessen die Ministerpräsidenten das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) als gemeinsame Anstalt aller deutschen Länder errichteten[15] und damit geradezu *das* institutionelle Musterbeispiel des kooperativen Föderalismus im Rundfunkbereich schufen.

Sowohl der westdeutsche Staat als auch dessen öffentlich-rechtliches Rundfunksystem waren damit jeweils in das Sicherungselement des Organisationspluralismus eingebunden[16] - kurzum: Die Gliederung des Rundfunks in Länderanstalten bewirkt – ebenso wie die Einteilung der Bundesrepublik in föderale Bundesstaaten – eine politisch dezidiert gewollte Absicherung gegen Zentralisierungen von Staat und Meinungsbildung.

---

11 *Rüter, Klaus* 1998: Föderalismus als Organisationsprinzip des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 93, 1998, S 1 ff., 2.

12 Vgl. *Diller, Ansgar* 1980: Rundfunkpolitik im Dritten Reich, München, S. 76 ff.

13 Zur Rundfunkpolitik in Westdeutschland nach 1945, vgl. *Bausch, Hans* 1980: Rundfunkpolitik nach 1945, 1. Teil, München, S. 46 ff..

14 Warum trotz des übergreifenden kooperativen Föderalismus im Rundfunkwesen der – von den Ministerpräsidenten am 10.06.2010 einhellig beschlossene - 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit der Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages gleichwohl einstimmig am 16.12.2010 vom nordrhein-westfälischen Landtag abgelehnt wurde und damit insgesamt scheiterte, soll hier bewusst dahin gestellt bleiben. Es wäre eines eigenständigen Beitrags wert, die eigentlichen inneren Ursachen dieses bemerkenswerten Misslingens des kooperativen Föderalismus im Rundfunkbereich näher aufzubereiten und zu analysieren.

15 *Wehmeier, Klaus* 1979: Die Geschichte des ZDF, Mainz, S. 35 ff.

16 Zum Zusammenhang von Föderalismus und Pluralismus, vgl. im Übrigen: *Dörr, Dieter* 1996: Rundfunkföderalismus auf dem Prüfstand, in: ZUM 1996, 617, 622 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

In dieses Konzept des westdeutschen Rundfunkföderalismus wurden – wenngleich *mutatis mutandis* – im Wege von Regionalfensterprogrammen gleichermaßen die seit dem 01.01.1984 bestehenden privaten Rundfunkveranstalter mit einbezogen. So sendete bereits die „Erste Private Fernsehgesellschaft mbH“ ab dem 01.01.1984 in dem damaligen Kabelpilotprojekt Ludwigshafen täglich ein zweistündiges Regionalfenster. Seit Ende der 80er Jahre war in verschiedenen Bundesländern kraft jeweiligem Landesrundfunkgesetz die Ausstrahlung von Regionalfenstern Voraussetzung für die – ökonomisch überaus wichtige – Zuteilung terrestrischer Frequenzen an Privatveranstalter, bis schließlich der Rundfunkstaatsvertrag von 1987 eine sogar bundesweit geltende Regelung für die Ausstrahlung von Regionalfensterprogrammen festschrieb.[17]

Auch wenn es hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des westdeutschen Föderalismus seit den achtziger Jahren immer wieder kritische Stimmen, auch Reformüberlegungen und -bestrebungen gegeben hat[18], so stand gleichwohl in der Bundesrepublik Deutschland das föderale Strukturprinzip als solches weder beim Staat noch beim Rundfunk zur Disposition. Im Gegenteil: Es galt gemeinhin als unstrittig, dass der westdeutsche Föderalismus in besonders gelungener Weise die Einheit nach außen mit der Vielfalt nach innen verbindet, durch sein System der Gewaltenteilung und -balance der Freiheitssicherung dient und folglich das demokratische Prinzip insgesamt stärkt. Mit seinen beiden Grundmodulen „Ordnung“ einerseits und „Konflikt“ andererseits wird der westdeutsche Föderalismus zugleich als ideale Grundlage für den Prozess öffentlicher Meinungs- und Willensbildung und damit als ein tragendes Strukturprinzip der Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland angesehen.[19] Unstrittig war schließlich, dass der kooperative Föderalismus gerade in Zeiten großer gesellschaftlicher Herausforderungen integrative Wirkkräfte zu entfalten vermag, ohne die in Westdeutschland beispielsweise die wirtschaftliche und soziale Integration der rund 10 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg überhaupt nicht zu bewältigen gewesen wäre. Und rund 40 Jahre später sollte sich dieses Potenzial des kooperativen Föderalismus noch einmal als unverzichtbar erweisen, nämlich bei der Herstellung der deutschen Einheit und der Beseitigung der Folgen der deutschen Teilung, speziell im Rundfunkbereich.[20]

17 *Niebler, Julia* 2009 Die Stärkung der Regionalfensterprogramme im Privaten Rundfunk zur Sicherung der Meinungsvielfalt durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Frankfurt am Main, S. 85 f.

18 Vgl. hierzu beispielsweise: Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, hrsg. von Männle, Ursula, Baden-Baden, 1998, sowie http://www.bpb.de/apuz/27498/die-foederalismusdiskussion-in-deutschland?p=all, aufgerufen am 23.03.2014.

19 Vgl.: *Fuhr, Ernst W.* 1986: Ordnung und Konflikt als Strukturelemente einer föderalen Rundfunkorganisation, Dortmund.

20 *von Hellfeld, Matthias*: Deutscher Föderalismus, wiedergegeben auf http://www.dw.de/deutscher-f%C3%B6deralismus/a-15025883, abgerufen am 23.03.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.2 Rundfunkordnung in der Deutschen Demokratischen Republik

Die Rundfunkordnung der DDR entsprach hingegen dem in Ostdeutschland bestehenden zentralistischen Einheitsprinzip. Schon seit der Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 gab es einen ebenso konsequenten wie umfassenden Zugriff der DDR-Staatspartei SED auf den Rundfunk.[21] Im Jahre 1952 wurde beim Ministerrat der DDR ein Staatliches Komitee für Rundfunk (StKfR) – einschließlich eines besonderen Intendanzbereichs „Deutscher Fernsehfunk" (DFF) – als oberstes zentrales Leitungs- und Kontrollorgan aller ostdeutschen Sender gebildet.[22] Dem StKfR wurden die Intendanten der DDR-Hörfunksender sowie der Generalintendant des Deutschen Fernsehfunks (DFF) jeweils direkt unterstellt.

Mit der Gründung dieses Staatlichen Rundfunkkomitees, das formal ein Organ der DDR-Regierung war, faktisch allerdings von der Abteilung „Agitation" des Zentralkomitees der SED gelenkt wurde[23], ging eine stringente Zentralisierung des DDR-Rundfunks einher.[24]

So wurden beispielsweise die bisherigen Hörfunk-Landessender zu Bezirkssendern umgestaltet und erhielten eine Zuliefererfunktion für die Programme aus Berlin. Im Oktober 1989 beaufsichtigte das Staatliche Komitee für Rundfunk somit die Hörfunkprogramme „Radio DDR 1" und „Radio DDR 2" mit den verschiedenen unterstellten Bezirkssendern, den „Berliner Rundfunk", das Jugendradio „DT 64", die „Stimme der DDR" sowie den Auslandssender „Radio Berlin International". Dem Staatlichen Komitee für Fernsehen waren seinerzeit das Erste und das Zweite Programm des DFF, der mittlerweile den – staatlich verfassten und den Zentralismus betonenden – Namen „Fernsehen der DDR" trug, unterstellt.

4. Das Ringen um eine gemeinsame Rundfunkordnung nach dem Fall der Mauer

Dies waren in West- und Ostdeutschland wesentliche Ausgangslagen, als im Herbst 1989 die friedliche Revolution in der DDR, vollzogen vor allem mittels der Massendemonstrationen in Leipzig, Berlin und anderswo, zum Fall der Berliner Mauer sowie zum Zusammenbruch der SED-Herrschaft führten und diese Ereignisse die Frage nach der Zukunft der beiden deutschen Staaten aufwarfen.

21 *Dietl, Sylvia* 2000: Die Rundfunkneuordnung – eine Skizze aus wissenschaftlicher Perspektive, in: Deutschland einig Rundfunkland?, hrsg. von *Tichy, Roland/Dietl, Sylvia*, München, S 17 ff., 33; Wikipedia, Stichwort: Rundfunk der DDR", http://de.wikipedia.org/wiki/Rundfunk_der_DDR, abgerufen am 23.03.2014.

22 Wikipedia, Stichwort: Rundfunk der DDR", abgerufen am 23.03.2014.

23 Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien 1994 in der Bundesrepublik Deutschland, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8587 vom 20.10.1994, S. 147.

24 Vgl. – auch zu Nachfolgendem: Rundfunk der DDR, wiedergegeben auf http://www.ndr.de/geschichte/grenzenlos/glossar/rundfunk100.html, abgerufen am 23.03.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Es nimmt bei den seinerzeit in Ost- und Westdeutschland bestehenden, diametral konträren Staatsstrukturen nicht wunder, dass sich in Politik und Gesellschaft zur Zukunft der beiden deutschen Staaten rasch unterschiedliche Auffassungen bildeten, – von vertraglichen Bindungen und enger Zusammenarbeit der beiden deutschen Staaten, über konföderative Strukturen im Rahmen einer „Zwei-Staaten-Lösung“ bis hin zur Herstellung der deutschen Einheit. Aber selbst der – sich alsbald als allein realistisch und folglich definitiv abzeichnende – Kurs „Deutschland einig Vaterland“ wurde in verschiedenen Alternativen diskutiert und propagiert.[25] Verfassungsrechtlich konnten nämlich nach dem Grundgesetz zwei gänzlich unterschiedliche Wege zur deutschen Einheit beschritten werden, einmal als „Beitritt“ der DDR zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 GG oder zum anderen als Ablösung des ursprünglichen Provisoriums „Grundgesetz“ durch eine neue, in West- und Ostdeutschland gemeinsam erarbeitete und verabschiedete Verfassung gemäß Art. 146 GG.[26]

An solche unterschiedlichen Modelle der staatlichen Einheit anknüpfend, gab es für das Folgethema der inneren kulturellen Einigung, vor allem auch für den Rundfunkbereich, gleichermaßen – wie sich schon bald zeigen sollte – unterschiedlich konzipierte Lösungsansätze und -wege.

Anfang Februar 1990 fasste die DDR-Volkskammer einen „Medienbeschluss“, der als Vorläufer eines förmlichen Mediengesetzes den Status von Funk und Fernsehen als „unabhängige öffentliche Einrichtungen“ definierte, für ihn neue, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Bundesrepublik vergleichbare Strukturen avisierte und ein demokratisch gewähltes Gremium, den Medienkontrollrat, einsetzte, der im Auftrag der ostdeutschen Öffentlichkeit die Einhaltung des Beschlusses zu überwachen hatte.[27] Der „Medienbeschluss“ ging damit ersichtlich von einem auch zukünftig eigenständigen, wenngleich demokratisierten Rundfunksystem im Osten aus.

Auch der am 1. Dezember 1989 von der Modrow-Regierung als neuer Generalintendant des staatlichen Fernsehens der DDR berufene frühere DDR-Kulturminister Hans Bentzien[28] sah seine Aufgabe in erster Linie darin, den DDR-Rundfunk zu erhalten, ihn zu demokratisieren und von einer staatlichen Institution in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umzugestalten, um ihn sodann als eigenständiges drittes öffentlich-rechtliches Rundfunksystem – neben ARD und ZDF – in eine mutmaßlich früher oder später gesamtdeutsche Medienlandschaft überführen zu können.[29]

---

25 Vgl. insgesamt: *Reißig, Rolf:* Von der privilegierten und blockierten zur zukunftsorientierten Transformation, wiedergegeben auf http://www.das-parlament.de/2010/30-31/Beilage/004.html, abgerufen am 23.03.2014.

26 Vgl. hierzu unter anderem: *Vogel* (Fn. 2), S. 204.

27 Wikipedia, Stichwort „Deutscher Fernsehfunk“, wiedergegeben auf http://de.wikipedia.org/wiki/Deutscher_Fernsehfunk, abgerufen am 23.03.2014.

28 Zur Person von Hans Bentzien, siehe: http://www.zeitzeugen-tv.com/dossier/person/19.html, aufgerufen am 23.03.2014.

29 *Reetz, Axel* 1993: Der Aufbau einer föderalistischen Rundfunkstruktur in den neuen Ländern, Konstanz, S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Vor solchem Hintergrund war es nur konsequent, dass der ostdeutsche Rundfunk, als sich im April 1990 abzeichnete, dass die in der DDR im Jahre 1952 aufgelösten Länder als Gliedstaaten wieder eingerichtet und somit die westdeutschen bundesstaatlichen Strukturen im Sinne eines gesamtdeutschen Föderalismus auch in Ostdeutschland eingeführt werden würden, seine Hörfunk- und Fernsehberichterstattung dieser Entwicklung anpasste und seine Sendungen zunehmend regionaler gestaltete. Die entsprechenden Programme wurden teils in existierenden, teils in neu errichteten Studios produziert. Außerdem entstanden diverse regionale Korrespondentenbüros.[30]

Am 13. August 1990 begann das ostdeutsche, inzwischen wieder unter „Deutscher Fernsehfunk" (DFF) fungierende Fernsehen schließlich sogar mit der Ausstrahlung täglicher Landesprogramme. Zunächst wechselte von Wochentag zu Wochentag die landesspezifische inhaltliche Ausrichtung, später wurden die Landesprogramme durch zeitweise technische Auseinanderschaltungen des ostdeutschen Fernsehprogramms realisiert.

Noch weitergehender als das Fernsehen wurde 1990 der Hörfunk der DDR föderalisiert bzw. sogar regionalisiert. Um DDR-weit eine Frequenz für neue Landesprogramme frei zu schalten, wurden die kultur- und bildungsorientierten Sender „Radio DDR 2" und die inzwischen in „Deutschlandsender" umbenannte „Stimme der DDR" zum Deutschlandsender Kultur" (DS Kultur) fusioniert.[31] DS Kultur sendete fortan ein national angelegtes, auf die Förderung der geistigen Integration von Ost- und Westdeutschland angelegtes 24-Stunden-Vollprogramm mit deutlichem Kulturakzent. Außerdem wurde DS Kultur die organisatorische und künstlerische Verantwortung des Rundfunk-Sinfonieorchesters Berlin sowie des Rundfunkchors Berlin übertragen.[32]

Damit gab es im Hörfunkbereich der DDR – neben den neuen Landesprogrammen – nun den „DS Kultur", das Jugendradio „DT64", „Radio DDR 1", das später in „Radio Aktuell" umbenannt wurde, sowie den „Berliner Rundfunk", der im Rahmen der seinerzeitigen Föderalisierungs- bzw. Regionalisierungsbestrebungen die Berlin-Ausrichtung seines Programms verstärkte. „Radio Berlin International" ging zunächst eine Kooperation mit der Deutschen Welle ein; zum 03.10.1990 wurden seine Sendungen dann allerdings endgültig eingestellt.

Der in der Wendezeit zwischen Mauerfall und Einheit ersichtliche Bruch des DDR-Rundfunks mit der Vergangenheit, seine schrittweise Orientierung an der föderalen westdeutschen Rundfunklandschaft sowie das darin insgesamt deutlich erkennbare Bestreben, den Hörfunk und das Fernsehen Ostdeutschlands in eine etwaige fortan übergreifende Rundfunkstruktur zu integrieren, zeigte sich im Übrigen darin, dass sich der DFF ab dem 05.04.1990 (bis zu seiner Auflösung am 31. 12.1991) am deutschsprachi-

30 Vgl. hierzu sowie zum weiteren Kontext: *Hoff, Inga* 2011: Rundfunk nach dem Wendepunkt: Die Integration Ostdeutschlands nach der Wiedervereinigung durch das Zweite Deutsche Fernsehen, das Deutschlandradio und die Deutsche Welle, Hamburg, 2011, S. 18.

31 *Dietl* (Fn. 21), S. 27. Zu DS Kultur allgemein, vgl.: http://www.deutschlandradio.de/ds-kultur.478.de.html), aufgerufen am 23.03.2014.

32 Wikipedia, Stichwort: Rundfunk der DDR, a. a. O., abgerufen am 23.03.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gen Gemeinschaftsprogramm 3sat beteiligte[33] und am 15.12.1990 seine beiden bisherigen Programme unter dem – klar föderal ausgerichteten – Namen „Neue Länder Kette“ zusammenfasste.[34]

Gab es demnach bis in das Jahre 1990 hinein noch ebenso deutliche wie dezidierte Bestrebungen von Demonstranten, Bürgerbewegungen, „Runden Tischen“, Medienpolitikern und -machern sowie auch von der Regierung Modrow, die DDR als eigenständigen, demokratisierten Staat und den ostdeutschen Rundfunk als reformiertes eigenständiges System zu bewahren, so änderte sich dies schlagartig mit den Wahlen vom 18. März 1990.

Die neu gewählte Volkskammer lehnte am 26.04.1990 die Ausarbeitung einer neuen DDR-Verfassung ab und plädierte am 23.08.1990 für einen „Beitritt“ zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 23 GG.[35] In Übereinstimmung damit stellte auch die neue Regierung unter Lothar de Maizière alle Weichen auf einen raschen „Beitritt“ und im gleichen Zuge fanden die Bemühungen, den ostdeutschen Rundfunk als eigenständiges, demokratisch umgestaltetes Rundfunksystem beizubehalten, ihr Ende.[36] Mit der klaren staatsrechtlichen Entscheidung für einen „Beitritt“ wurden nämlich auch im Bereich des Rundfunks die zukünftigen Strukturen – jedenfalls im Wesentlichen – präjudiziert, weil ein „Beitritt“ der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes zwangsläufig eine – jedenfalls grundsätzlich – Übernahme des Institutionssystems der Bundesrepublik Deutschland, also auch die des Rundfunks, mit beinhaltete.[37] Es bedurfte allerdings Übergangs-, Abwicklungs- und vor allem Anpassungsregelungen. Deswegen wurde der Abschluss eines entsprechenden „Vertrages zur deutschen Einheit“ zwischen der Bundesrepublik und der DDR vereinbart, der am 31.08.1990 unterzeichnet wurde.

5. Die Interimslösung: Der Rundfunk im Einigungsstaatsvertrag

Art. 36 dieses Einigungsvertrages[38] sah vor, dass Hörfunk und Fernsehen der DDR als gemeinschaftliche staatsunabhängige, rechtsfähige Einrichtung von den vorgesehenen neuen ostdeutschen Ländern sowie von jenem Teil des Landes Berlin, in dem das Grundgesetz bisher nicht galt, bis spätestens 31.12.1991 weitergeführt werden. Zugleich hielt Artikel 36 des Einigungsvertrages fest, dass die Einrichtung mit sämtlichem Programmmaterial, Liegenschaften, Mitarbeitern und sonstigem Eigentum bis spätestens

33 Wikipedia, Stichwort „3sat“, wiedergegeben auf http://de.wikipedia.org/wiki/3sat, abgerufen am 23.03.2014.

34 *Bittdorf, Wilhelm* 1990: Wehe den Besiegten, in: DER SPIEGEL 49/1990, wiedergegeben auf: http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13501473.html., aufgerufen am 23.03.2014.

35 Wikipedia, Stichwort: Volkskammer“, wiedergegeben auf: http://de.wikipedia.org/wiki/Volkskammer, abgerufen am 23.03.2014.

36 *Reetz* (Fn. 29), S. 8.

37 *Reetz* (Fn. 29) S. 1 f.

38 Wortlaut des Einigungsvertrages, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 104 vom 06.09.1990 , S. 877 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

31. Dezember 1991 entweder in die Strukturen eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems zu überführen sei oder aufgelöst sein müsse.[39]

Für die Leitung der Einrichtung war ein Rundfunkbeauftragter der – bis dato lediglich designierten – neuen Bundesländer vorgesehen, der von einem 18-köpfigen Rundfunkbeirat, besetzt mit Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen, beraten werden sollte. Im Übrigen lag angesichts der Rundfunkhoheit der – noch nicht wieder errichteten – Länder[40] den Regelungen des Art. 36 keine konkretisierte, politisch abgestimmte und rechtlich überprüfte Planung der weiteren Entwicklung des Rundfunkwesens in den fünf neuen Bundesländern zugrunde.

Zum Rundfunkbeauftragten wurde der frühere Chefredakteur des Bayerischen Rundfunks Rudolf Mühlfenzl ernannt. Er übergab Anfang Dezember 1990 dem ZDF eine ursprünglich für DFF-Fernseh-Regionalprogramme reservierte, aber bislang ungenutzte Sendefrequenz im Osten. Damit war das ZDF – wie es hieß: im Rahmen eines „Betriebsversuchs" – in Ostdeutschland auf Sendung.[41] Ab 15. Dezember 1990 folgte die ARD und belegte mit ihrem Gemeinschaftsprogramm jene Fernseh-Sendeschiene, die bis dahin dem 1. Programm des DFF vorbehalten war.[42] Nur auf den schwächeren UHF-Sendern des vom DFF ausgestrahlten 2. Programms durfte noch bis zum 31. Dezember 1991 die sogenannte „DFF-Länderkette" auf Sendung bleiben.[43] Dann wurden auch hier Mikrofone und Kameras ausgeschaltet.

Im Hörfunkbereich wurde zum Stichtag des 31.12.1991 „Radio Aktuell" endgültig abgeschaltet. Der „Berliner Rundfunk" ging zum 01. 01.1992 in private Hand über.[44] Auch DT 64 sollte zunächst zum 31.12.1991 aufgelöst werden. Dies führte jedoch zu massiven Protesten auf dem gesamten Gebiet der ehemaligen DDR. Schließlich wurde DT64 vom Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) in dessen Rundfunkhoheit übernommen[45], sodass das Jugendprogramm – ebenso wie DS Kultur und die im Jahre 1990 eingeführten Landesprogramme, die als Regionalprogramme von Landesrundfunkanstalten der neuen Bundesländer vorgesehen waren – den in Art. 36 des Einigungsvertrages festgesetzten Stichtag des 31.12.1991 überdauern konnte.

Mit einer „Ansprache des Rundfunkbeauftragten Rudolf Mühlfenzl zur ab 0 Uhr gültigen Rundfunkordnung in Ost-Deutschland" sowie mit den Klängen des „Letzten

39 Vgl. *Jaecker, Tobias*: Rundfunk-Wende: Die Transformation des Rundfunksystems in den fünf neuen Ländern im Zuge der deutschen Einheit, wiedergegeben auf http://www. jaecker.com/ 2000/03/rundfunk-wende/, abgerufen am 23.03.2014.

40 *Hoff* (Fn. 30), S. 19.

41 *Reetz* (Fn. 29), S. 8.

42 *Dietl* (Fn. 21), S. 24.

43 Wikipedia, Stichwort: „Deutscher Fernsehfunk", a. a. O., abgerufen am 23.03.2014..

44 *Dietl* (Fn. 21), S. 27.

45 *Ebd.*, S. 27, *Reetz* (Fn. 29), S. 50 ff. sowie *Flemming, Antje*: Power von der Eastside, wiedergegeben auf http://www.sign-lang.uni-hamburg.de/medienzentrum/zmm-news/archiv/winter96_ 97/flemming .html, abgerufen am 23.03.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Walzers“[46] fand die Einrichtung nach Maßgabe des Einigungsvertrages um Mitternacht des 31.12.1991 ihr endgültiges Ende.[47]

6. Gesamtföderale Neuordnung der Rundfunklandschaft durch den Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland

6.1 Errichtung der neuen Länder

Die am 03.10.1990 errichteten und damit seinerzeit schon seit rund einem Jahr medienpolitisch und -rechtlich existenten neuen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Brandenburg hatten Auflösung und Abwicklung der Einrichtung begleitet, ohne die im Einigungsvertrag – zur Auflösung der „Einrichtung“ alternativ vorgesehene – Variante ihrer Überführung in Strukturen eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems offenbar ernsthaft in Erwägung zu ziehen bzw. die mögliche Überlegung, Rundfunk und Fernsehen Ostdeutschlands in einer neuen ARD-Anstalt für die ostdeutschen Länder zusammenzufassen und die „DFF Länderkette“ als drittes Fernsehprogramm weiterzuführen, zu verfolgen.

6.2 Die neuen Länder als Mitträger des ZDF

Im Übrigen hatte sich damalige ZDF-Intendant Dieter Stolte jeweils unmittelbar nach deren Wahl mit persönlichen Schreiben an die Ministerpräsidenten der neuen Länder gewandt und für deren Beitritt zum ZDF-Staatsvertrag geworben.[48] Vorausgegangen waren entsprechende Sondierungen, die *Ernst W. Fuhr*, von 1962 bis 1990 Justitiar des ZDF, schon kurz nach seinem Eintritt in den Ruhestand im Auftrag Stoltes von einem Büro in Erfurt aus mit Spitzenpolitikern der neuen Länder geführt hatte. Dem ZDF, dem auf Grund seines spezifischen Programmauftrags[49] eine besondere Verantwortung oblag, einen Beitrag zur deutsch-deutschen Vereinigung zu leisten[50], ging es bei dem Wunsch nach Erweiterung seiner staatsvertraglichen Trägerschaft durch die neuen Länder um die Bewahrung seines einzigartigen gesamtföderal ausgerichteten Fernseh-Programmauftrags sowie dem daraus abgeleiteten Charakter als nationale Fernsehanstalt.

Die Wiedervereinigung war für das ZDF zugleich eine Chance, neben dem Fernsehen fortan auch Hörfunk zu veranstalten.[51] Dieses weitere Anliegen der Mainzer wurde dadurch begünstigt, dass die Aufträge von RIAS und Deutschlandfunk *de facto* obsolet

46 *Dietl* (Fn. 21), S. 53.
47 Wikipedia, Stichwort „Deutscher Fernsehfunk“, a. a. O., abgerufen am 23.03.2014.
48 *Reetz* (Fn. 29), S. 12.
49 Vgl. § 2 Abs. 2 ZDF-Staatsvertrag vom 06.06.1961.
50 *Hoff* (Fn. 30), S. 2:
51 Vgl. *Reetz* (Fn. 29), S. 59.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

geworden waren und die beiden Sender für ihre weitere Existenz eine neue Anbindung oder Ausrichtung brauchten[52], für die sich ein nationaler Hörfunk des ZDF anbot.

Der Wunsch des ZDF um Erweiterung seiner staatsvertraglichen Trägerschaft um die neuen Länder ging mit dem am 31.08.1991 unterzeichneten „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland" in Erfüllung. Dieser enthielt einen neuen, erweiterten ZDF-Staatsvertrag. Eine Protokollerklärung aller Länder zu diesem novellierten ZDF-Staatsvertrag hielt fest, dass der gesamtföderale Programmauftrag des ZDF fortan vor allem auch die Förderung der Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland umfasse, dass das Geschehen und die kulturelle Vielfalt der neuen Länder programmlich darzustellen seien und dass vom ZDF außerdem erwartet werde, dass Personal aus den neuen Ländern in allen Bereichen der Anstalt und auf allen Ebenen eingesetzt wird und dass Themen, Geschehen, Persönlichkeiten, Gedanken, Sprache und Schauplätze der neuen Länder in den ZDF-Programmen hinreichendes Gewicht erhalten.

6.3 Staatsvertrag aller Länder über den Rundfunk im vereinten Deutschland

Mit ihrem Staatsvertrag vom 31.08.1991 schufen die Ministerpräsidenten aller 16 Bundesländer – über die Trägerschaftserweiterung des ZDF hinaus – aber auch eine bundesweit einheitlich geltende, Ost und West gleichermaßen umfassende rechtliche Rahmenordnung für das duale Rundfunksystem. Kernpunkt dieses Staatsvertrages ist es ausweislich seiner Begründung, dem dualen Rundfunksystem in der Bundesrepublik Deutschland eine Rahmenordnung zu geben, in der es sowohl dem öffentlich-rechtlichen als auch dem privaten Rundfunk möglich sein soll, in einem fairen Nebeneinander die Informationsvielfalt zu stärken, um den künftigen Anforderungen des nationalen und internationalen Wettbewerbs zu entsprechen. Der Staatsvertrag soll – so die Begründung weiter – beiden Rundfunksystemen die hierfür notwendigen Instrumente organisatorischer, technischer und finanzieller Art eröffnen.[53]

Es handelte sich bei diesem „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland" um einen Mantelstaatsvertrag, der – neben dem ZDF-Staatsvertrag[54] – unter anderem auch den bisherigen Rundfunk-Staatsvertrag, den Rundfunkgebühren-Staatsvertrag, den Rundfunk-Finanzierungsstaatsvertrag und den neu geschaffenen

52 *Hoff* (Fn. 30), S. 37 f.

53 Vgl. hierzu insgesamt: Begründung zu Art. 1 des Staatsvertrags vom 31. August 1991 über den Rundfunk im vereinten Deutschland, wiedergegeben auf http://www.urheberrecht.org/law/normen/rstv/RStV-00b-1991/materialien/begruendung_B_01.php3, abgerufen am 02.04.2014.

54 Die Thematik des vorliegenden Beitrags wird nicht dadurch berührt, dass das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 25.03.2014 (1BvF 1/11 und BvF 4/11) mehrere Regelungen des ZDF-Staatsvertrags vom 31.08.1981 für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärte und im gleichen Zuge anordnete, dass die Länder hinsichtlich der beanstandeten Vorschriften Neuregelungen zu schaffen haben, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Im Gegenteil: Die Karlsruher Forderung an die 16 Bundesländer, binnen annähernder Jahresfrist verfassungskonforme neue Vorschriften zu schaffen, beinhaltet vielmehr eine abermalige deutliche Herausforderung an die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des deutschen kooperativen Rundfunkföderalismus.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ARD-Staatsvertrag aufnahm und dabei zugleich den Gegebenheiten im geeinten Deutschland anpasste.

6.4 Errichtung von ostdeutschen Landesrundfunkanstalten

Fast zeitgleich zu den gesamtföderalen Beratungen des „Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland“ hatten die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen am 31. Mai 1991 multiföderal den MDR mit Sitz in Leipzig gegründet.[55] Für den Nordosten Deutschlands wurden zunächst verschiedene Konstellationen diskutiert, bis Mecklenburg-Vorpommern schließlich dem Norddeutschen Rundfunk (NDR) beitrat.[56] Der Sender Freies Berlin (SFB) sendete inzwischen für das gesamte Berlin[57] und im Land Brandenburg wurde am 12. Oktober 1991 einzelföderal der Ostdeutsche Rundfunk (ODR) gegründet, der etwa zwei Wochen vor Sendebeginn in Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg (ORB) umbenannt wurde.[58] Diese neuen Anstalten nahmen am 1. Januar 1992, 0.00 Uhr – jeweils unmittelbar nach dem Ende der Einrichtung – ihren Sendebetrieb auf. Der ORB fusionierte zum 1. Mai 2003 mit dem Sender Freies Berlin zum Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb).

6.5 Ostdeutsche Landesmediengesetze

Außerdem bestanden bereits seit Februar 1991 Entwürfe für Landesmediengesetze in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern. Bis Juli 1991 traten in diesen Ländern sowie in Sachsen entsprechende Gesetze in Kraft. Zwischen Berlin und Brandenburg wurde schließlich im Februar 1992 ein „Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks” geschlossen. Alle diese einzel- bzw. biföderalen Rundfunk- und Landesmediengesetze regelten ihrerseits die duale Veranstaltung von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk. Sie griffen mit dem Prinzip der „dualen”, aus öffentlich-rechtlicher und privater Veranstaltung gemischten Rundfunkordnung eine Forderung auf, die in Ostdeutschland schon seit der Wende klar dominierte[59] und die außerdem der gesamtföderalen Strukturvorgabe des am 31.08.1991 unterzeichneten „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland“ entsprach.

Konsequenterweise orientierten sich die Rundfunk- und Landesmediengesetze der neuen Länder inhaltlich auch im Übrigen eng an den Vorgaben des Grundgesetzes, den Rundfunkurteilen des Bundesverfassungsgerichts sowie wesentlich vor allem an den Landesrundfunkgesetzen der alten Bundesländer.[60] Daraus resultieren zahlreiche Übereinstimmungen und Ähnlichkeiten der „neuen“ mit den „alten” Gesetzen, was zusätz-

55 Vgl. *Reetz*, (Fn. 29), S. 15 ff.
56 Ebd., S. 20 ff.
57 Ebd., S. 40 ff.
58 Ebd., S. 38 ff.
59 *Jaecker* (Fn. 39)
60 *Hoff* (Fn. 30), S. 22.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lich dadurch begünstigt wurde, dass als „Starthilfe“ für die ostdeutschen Länder Partnerschaften mit westlichen Bundesländern eingerichtet worden waren. So bestand eine Kooperation von Nordrhein-Westfalen mit Brandenburg. Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen gingen eine Kooperation mit Mecklenburg-Vorpommern ein, Bayern und Baden-Württemberg mit Sachsen, Niedersachsen mit Sachsen-Anhalt sowie Hessen und Rheinland-Pfalz mit Thüringen.

Vor diesem Hintergrund vollziehen die Rundfunk- bzw. Landesmediengesetze der neuen Länder durchgängig die Trennung von Rundfunkveranstaltung und Rundfunkaufsicht und regeln vor allem – wie in den alten Bundesländern – die Lizenzierung, Beratung sowie Beaufsichtigung privater Veranstalter durch Anstalten des öffentlichen Rechts, den so genannten Landesmedienanstalten, die sich mit der Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA), der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM), die Thüringer Landesmedienanstalt (TLM), der Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern (LRZ) sowie mit der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb) Anfang der 1990er Jahre gleichermaßen gründeten. Im Ergebnis konnte sich der private Rundfunk in den neuen Ländern daher nahezu zeitgleich mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten etablieren.[61] Dank der raschen Verbreitung von Satellitenempfangsantennen in den ostdeutschen Ländern waren dort in vielen Haushalten allerdings auch schon vor der förmlichen Rundfunkgesetzgebung Privatsender technisch empfangbar und damit der Bevölkerung zugänglich.[62]

6.6 Deutschlandweiter Hörfunk und Neuordnung der Klangkörper

Vielfältige Bemühungen richteten sich schließlich – auch über das Jahr 1991 hinaus – auf die länderübergreifend veranstalteten Hörfunkprogramme Deutsche Welle, Deutschlandfunk (DLF), RIAS 1 und DS Kultur.[63] Die Hoffnung des ZDF, seinen gesamtföderalen Fernsehauftrag um ein eigenständiges bundesweites Hörfunkstandbein zu erweitern, blieb unerfüllt, unter anderem auf Grund des Widerstands der ARD. Nachdem auch alle sonstigen Vorschläge und Kompromissversuche nicht zum Erfolg geführt hatten, beschlossen die Ministerpräsidenten, den nationalen Hörfunk als Gemeinschaftsveranstaltung der Länder weiterzuführen. Am 17. Juni 1993 unterzeichneten sie daher den Staatsvertrag über die – vom ZDF und den Landesrundfunkanstalten der ARD getragene – Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio”. In ihr gingen sowohl der bisherige DLF, RIAS 1 als auch DS Kultur auf.[64] Der Staatsvertrag regelt, dass in Berlin und Köln jeweils ein nationales deutschsprachiges Hörfunkprogramm produziert wird, nämlich der „Deutschlandfunk“ als Informations- und Kulturprogramm

61 *Jaecker* (Fn. 39)

62 *Tonnemacher, Jan* 2003: Kommunikationspolitik in Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart, S. 156.

63 Vgl. hierzu: *Reetz* (Fn. 29), S. 58 ff.

64 *Dietl* (Fn. 21), S. 27.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

aus Köln sowie – gebildet aus RIAS 1 und DS Kultur – „Deutschlandradio Kultur“ aus Berlin.[65]

In Folge des Aufgehens von DS Kultur in der neu gegründeten Körperschaft „Deutschlandradio“ mussten die ehedem DS Kultur zugeordneten Klangkörper, nämlich das Rundfunk Sinfonieorchester Berlin und der Rundfunkchor Berlin, neu strukturiert werden. Sie wurden zum 01.01.1994 – gemeinsam mit weiteren Berliner Ensembles – in eine „Rundfunk-Orchester und -Chöre GmbH“ integriert, deren Gesellschafter Deutschlandradio, die Bundesrepublik Deutschland, das Land Berlin und der rbb sind.[66]

6.7 Beitritt der neuen Länder zum Fernsehkulturkanal ARTE

Am 09.11.1995 traten schließlich die neuen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, der Freistaat Sachsen, Sachsen-Anhalt und der Freistaat Thüringen dem – ehedem nur zwischen den alten Ländern und der Französischen Republik geschlossenen – Zwischenstaatlichen Vertrag zum Europäischen Fernsehkulturkanal bei.[67] Mit der damit verbundenen Erweiterung der Trägerschaft des Europäischen Fernsehkulturkanals ARTE um die neuen Länder war die einheitliche Neugestaltung der deutschen Rundfunkordnung umfassend vollzogen.

7. Fazit

Die damit geschaffene einheitliche Rundfunkordnung für ganz Deutschland hat eine dezidiert föderale Struktur. Sie beinhaltet nicht nur eine bloße Einbeziehung der neuen Länder in die ursprüngliche westdeutsche Rundfunkordnung, sondern sie hat im Wege des Einigungsprozesses auch gänzlich neue und eigenständige, mitunter sogar Elemente der in der Wendezeit gewachsenen Rundfunkkultur der DDR umfassende[68] Komponenten entwickelt.[69] So entstand Deutschlandradio beispielsweise überhaupt erst in Folge der Wiedervereinigung.[70] Selbst soweit die neuen Länder vorhandenen westdeutschen rundfunkrechtlichen Staatsverträgen beitraten, erhielten diese regelmäßig wesentliche, über rein inhaltliche Anpassungen hinaus gehende Überarbeitungen. Dies gilt bei-

65 Vgl. zu vorstehender Genesis auch: *Hollunder, Gerda*: 20 Jahre Deutschlandradio - Das Vereinigungsradio, wiedergegeben auf: http://www.tagesspiegel.de/medien/20-jahre-deutschlandradio-das-vereinigungsradio/9654024.html, abgerufen am 25.03.2014.

66 Vgl. hierzu: *Hollunder* (Fn. 65). sowie Wikipedia, Stichwort „Rundfunk-Orchester und –Chöre GmbH“, wiedergegeben auf http://de.wikipedia.org/wiki/Rundfunk_Orchester_und_Ch%C3%B6re_GmbH, abgerufen am 23.03.2014.

67 Die Beitrittsurkunde ist wiedergegeben auf http://www.arte.tv/static/c5/pdf/zwischenstaatlicher_vertrag.pdf, abgerufen am 23.03.2014.

68 *Hoff* (Fn. 30), S. 42.

69 Anderer Ansicht wohl: *Sultan, Marie Mualem* 2011: Migration, Vielfalt und öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Würzburg, S. 48, Fußnote 163. Vermittelnd *Reetz* (Fn. 29), S. 85.

70 *Hoff* (Fn. 30), S. 246.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

spielsweise ebenso für den Rundfunkstaatsvertrag wie für den ZDF-Staatsvertrag.[71] An der Herstellung einer solchen einheitlichen Rundfunkordnung für ganz Deutschland war im Übrigen die gesamte Palette der Handlungsmöglichkeiten des kooperativen Föderalismus beteiligt. Es gab – hier wie dort – eine Zusammenarbeit der einzelnen föderalen Einheiten untereinander. Dieses Zusammenwirken war teils gesamtföderal, teils biföderal und teils multiföderal. Es gab aber auch eine Zusammenarbeit der Gliedstaaten sowohl mit dem Gesamtstaatsverband Bundesrepublik Deutschland als auch mit dem DDR-Staat sowie später mit dem geeinten deutschen Staat. Teils hat der DDR-Staat im Übergang zur deutschen Einheit sogar für die noch nicht wiedererrichteten neuen Länder gehandelt und gewissermaßen den Föderalismus treuhänderisch wahrgenommen.

Die Herstellung der einheitlichen gesamtdeutschen Rundfunklandschaft ist damit ein hervorragendes Beispiel dafür, wie dynamisch, vielschichtig und vielgestaltig föderale Handlungsmuster und -strukturen sein können und in welch gelungener Weise sie insbesondere in der Lage sind, integratives Zusammenwirken und selbstbestimmte Eigenverantwortung miteinander in die ausgewogene Balance demokratischer gesellschaftlicher Konzepte zu bringen.[72] Dass die Herstellung der einheitlich gesamtdeutschen Rundfunklandschaft innerhalb verhältnismäßig kurzer Zeitspanne vollzogen wurde, ist zugleich ein Beleg dafür, dass der bisweilen erhobene Vorwurf, Föderalismus sei schwerfällig, langsam in der Entscheidungsfindung und kompliziert, kurz: wenig effizient[73], nicht stichhaltig ist. Im Gegenteil: Die Herstellung der einheitlichen gesamtdeutschen Rundfunklandschaft stellt sich in Sachen „Föderalismus“ somit als ein praktisches Lehrstück für Verfassungs- und Rundfunkrechtler, für Politik- und Sozialwissenschaftler dar, auf das Deutschland auch 25 Jahre nach der deutschen Einheit immer noch stolz sein darf.[74]

71 Vgl. zu der entsprechenden Diskussion um den ZDF-Staatsvertrag: *Reetz* (Fn. 29), S. 19.

72 Vgl. *Detterbeck, Klaus* 2009: Idee und Theorie des Föderalismus, in: *Detterbeck, Klaus/ Renzsch, Wolfgang/ Schieren, Stefan*: Föderalismus in Deutschland, München, S. 1 ff.

73 Vgl. zu solchen Vorwürfen auch *Kretschmann, Winfried* 2012: Rede zu Beginn der Bundesratspräsidentschaft in der 902. Sitzung des Bundesrates am 2. November 2012, wiedergegeben auf http://www.bundesrat.de/SharedDocs/pm/2012/159-2012.html, abgerufen am 03.04.2014.

74 So auch: *Vogel* (Fn. 2), S. 210.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Noch immer Republik der Landesfürsten? Beobachtungen zur Rolle der Ministerpräsidenten in der Bundesrepublik seit der Einheit

Albert Funk

Die Ministerpräsidentenkonferenz am 13. März 2014 war ein bemerkenswertes Ereignis – selten einmal lief die Runde der Länderregierungschefs so aus dem Ruder wie an jenem Donnerstag in der baden-württembergischen Landesvertretung in Berlin. Die für 14 Uhr anberaumte Pressekonferenz, auf der der Gastgeber Winfried Kretschmann die Ergebnisse verkünden wollte, musste im Halbstundenrhythmus verschoben werden. Die Gespräche verliefen zäh. Doch hielten sich die Mächtigen der Länder weniger bei wichtigen Themen wie dem „nationalen Projekt“ der Energiewende und der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf. Die Ministerpräsidenten stritten darum, ob der neue Zwangsbeitrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nun um 48 Cent oder einige Cent mehr gesenkt werden sollte. Auch der Zeitkorridor für die Sommerferien beschäftigte die Runde weit länger als geplant. Am Ende erfuhren die in nicht unbeträchtlicher Stärke versammelten Berichterstatter gegen 17 Uhr, was die Ministerpräsidenten beschlossen hatten. Zu den wichtigsten Themen gab es freilich nur dürre Informationen oder gar keine. Es war wenig Zeit geblieben für die Erörterung der Haltung der Länder zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und auch zum Finanzausgleich, für dessen Reform die Chefs der Staatskanzleien im Februar immerhin einen Zeitplan entwickelt und wofür die Finanzminister mit einem Statusbericht und einem „Meinungsbild“[1] intensiv vorgearbeitet hatten. Nach der MPK vom März sickerte lediglich durch, dass die Ministerpräsidenten den Zeitplan nicht akzeptiert hatten (und auch nicht ihren Kollegen Kretschmann als Vorsitzenden einer Verhandlungskommission – das wollte und sollte nun der Hamburger Olaf Scholz übernehmen). Auch von den Vorarbeiten der Fachressorts nahmen die Ministerpräsidenten Abstand und signalisierten, dass sie die Gespräche mit den Spitzen im Bund lieber zur reinen Chefsache machen wollten[2] – zum Entsetzen ihrer Finanzminister.[3] Man hatte die Ministerpräsidenten schon anders erlebt.

1 *Funk, Albert* 2013: Machtgerangel zwischen Bund und Ländern, in: Tagesspiegel vom 13.10.2013, http://www.tagesspiegel.de/politik/wer-kriegt-wie-viel-geld-wie-sehen-die-laender-ihre-situation/8926658-2.html (15.6.2014)

2 *Funk, Albert* 2014: Finanzausgleich soll Chefsache sein, in: Tagesspiegel vom 16.3.2014, http://www.tagesspiegel.de/politik/bund-und-laender-finanzausgleich-soll-chefsache-sein/9623424.html; zur Aufstellung der Länder im Frühjahr 2014 siehe *Funk*, *Albert*: Lasst uns übers Geld reden, in: Tagesspiegel vom 19.2.2014, http://www.tagesspiegel.de/politik/laenderfinanzaus gleich-lasst-uns-uebers-geld-reden/9496668.html (15.6.2014)

3 Die am Ende aber doch die entscheidenden Vorgespräche führten, die schließlich – siehe unten – im Sommer 2014 begannen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ende März 2014 druckte der „Spiegel“ einen Artikel über die amtierenden Ministerpräsidenten.[4] Die Länderregierungschefs seien einst oft gefährliche Gegenspieler der Mächtigen im Bund gewesen, heute rüttele aber keiner mehr am Zaun des Kanzleramts, stand dort zu lesen. Von „Ministerpräsidenten neuen Typs“ schrieb der Autor nach einer Tournee durch die Staatskanzleien. Der neue Typ war demnach provinziell und bundespolitisch unbedeutend oder ehrgeizlos. Der ausgediente Großmeister Edmund Stoiber ließ sich mit dem Satz zitieren, viele Ministerpräsidenten hätten sich „mehr zu Regionalpolitikern entwickelt“. Die Analyse gipfelte in der Feststellung, der Rückzug der Ministerpräsidenten in die Provinz verändere die Machtarchitektur der Republik zugunsten des Bundes.

Nun mögen Journalisten eher Konflikte, Streit und Machtkampf. Den Alltag in einer verbundföderalistischen Verhandlungsdemokratie darzustellen, ist eine Herausforderung, die selten mit dem belohnt wird, was man in der Branche eine gute Geschichte nennt. Doch entsprach der Eindruck, den die „Spiegel“-Story wiedergab, der Einschätzung, die im politischen Berlin vorherrschte: dass die aktuelle Besetzung auf der Bundesratsbank eher schwach sei. Wer sich länger mit Bundesrat und MPK beschäftigt hat, der erinnerte sich in der Tat an ehrgeizigere Amtsinhaber, blutvollere Akteure, fokussiertere Veranstaltungen. War sie etwa im Verschwinden, die „Republik der Landesfürsten“, die Winfried Steffani im Jahr 1983 konstatiert hatte?[5] Sind die Ministerpräsidenten als Machtfaktoren schwächer geworden? Hatte das mit den Veränderungen seit 1990 zu tun? War das Verfassungsgefüge schon so verändert, dass die Landesfürsten wirklich nur noch „Bittsteller“ des Bundes sind, wie der „Spiegel“ feststellte?

Eines war zweifellos richtig: Die Runde der Ministerpräsidenten im Frühjahr 2014 war, was die Amtszeit betraf, eine eher „junge“ Truppe. Nur Klaus Wowereit (seit 2001) und Jens Böhrnsen (seit 2005) hatten die Regierungsgeschäfte in ihren Stadtstaaten schon längere Zeit geführt, der Rest kam zwischen 2008 und 2013 ins Amt. Überregional bekannt waren neben Horst Seehofer wohl nur Hannelore Kraft und Winfried Kretschmann wegen seiner „Exotenrolle“ als erster grüner Ministerpräsident. Aber lässt sich daraus auch schließen, dass ihr politisches Gewicht, ihre Gesamtmacht, ihre Bedeutung im Verfassungsgefüge geringer waren? Leise Zweifel kommen auf, wenn man zurückschaut auf den Beginn des Zeitraums, um den es hier geht: Im Dezember 1990, als sich die erste gesamtdeutsche Ministerpräsidentenkonferenz nach 1947 in München versammelte, waren die Ministerpräsidenten auch nicht viel erfahrener. Nimmt man Lothar Späth und Johannes Rau aus, dann waren sie allesamt erst nach 1985 ins Amt gekommen. Von den ostdeutschen Regierungschefs hatte allein Kurt Biedenkopf politisches Renommee. In Bonn herrschte die Meinung vor, die Einheit werde zu einer anderen Republik führen, stärker zentralisiert, unitarischer, eine „Republik der Bundesfürsten“, in der die Landespolitik noch mehr in den Schatten geraten werde als in den 20, 30

4 *Hammerstein, Konstantin von* 2014: Spurenelemente, in: Der Spiegel 13/2014, S. 28ff., http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-126149108.html (15.6.2014)

5 Der gleichnamige Aufsatz wird im Folgenden zitiert nach dem unveränderten Abdruck in *Steffani, Winfried* 1997: Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen, S. 56-88

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Jahren zuvor, in denen unter dem Vorzeichen des kooperativen Föderalismus die Machtgewichte immer mehr zur Zentrale hin verschoben worden waren. Insofern konnte die These des Hamburger Politikwissenschaftlers von der „Republik der Landesfürsten“ um 1990 wie ein Missverständnis wirken. Aber stimmte das damals? Und wie steht es heute damit?

Steffanis zentrale Aussage war, dass das Kollektiv der Ministerpräsidenten das „Kernstück“ des deutschen Verbundföderalismus ist und sie als die „Symbolfiguren“ dieses spezifischen, letztlich um den Bundesrat herum errichteten politischen Bauwerks zu sehen sind. Seine Begründung war die Ämterkombination: Die Ministerpräsidenten sind die weisungsberechtigten und im Zweifelsfall mit Richtlinienkompetenz ausgestatteten Chefs der Landesregierungen, sie stehen als „Stimmenträger der Länder“ im Bundesrat im Machtzentrum der Republik und gestalten so die Gesetzgebung im Bund und die Verwaltung des Bundes mit, und sie sind in aller Regel verankert in den entscheidenden Parteigremien im Land wie im Bund. Die Fäden des bundesstaatlichen Systems laufen so bei den Ministerpräsidenten zusammen. Zwar haben Bundesregierung und Bundestag die Gesetzgebung und damit die politische Lenkung weitgehend an sich gezogen, doch es geht in entscheidenden Fragen wenig bis nichts ohne die Mitwirkung des Bundesrats – was dem entscheidenden Clou des Grundgesetzes entspricht, dass jede Machtverlagerung von der Landesebene zum Bund hin unvermeidlich den Bundesrat und damit die Ministerpräsidenten stärkt. Die Befürworter des Bundesrats hatten diesen Mechanismus zwar eher als Zentralisierungsbremse gedacht, aber die Bremswirkung setzte nicht ein – weil das Leitbild des unitarischen Bundesstaats schon bald nach der Gründung der Bundesrepublik stärker wirkte als der Versuch von 1948/49, dualistische Elemente nach dem Trennmodell einzuführen.[6] Ein erstes Indiz für die Defensive, in welche die Landesseite geriet, war die Institutionalisierung der Ministerpräsidentenkonferenz im Jahr 1954. Die deutsche Bundesverfassung, das ist das Ergebnis eines langen historischen Prozesses, ist um den Bundesrat herum aufgebaut, der als Scharnier zwischen Bund und Ländern fungiert. Natürlich ist das System komplex, spielen vielfältige Vernetzungen zwischen der Bundes- und Landesebene, auch in den Parteien, eine Rolle und diejenigen zwischen den Ländern über ihre vielfältigen Koordinierungsgremien.[7] Doch die zentrale Funktion des Bundesrats ist eindeutig. Daran hat sich nach 1990 verfassungsrechtlich nichts geändert. Die Voraussetzung, dass die „Republik der Landesfürsten“ auch nach der Einheit weiterbestehen könnte, war also gegeben.

6 Siehe dazu die relevanten Kapitel in *Funk, Albert* 2010: Kleine Geschichte des Föderalismus. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik, Paderborn.

7 Ein Aspekt dieser Vielfältigkeit zeigte sich beim Erneuerbare-Energien-Gesetz im Frühjahr 2014. Die Ministerpräsidenten nutzten zwar zunächst den Bundesrat für den Versuch, noch eine ganze Reihe von Änderungen in den Gesetzentwurf der Bundesregierung zu schleusen, die allesamt auf spezifische Landesinteressen zurückgingen. Da sie aber der Bundesregierung versprochen hatten, ein Vermittlungsverfahren nicht anzustreben, wurden parallel die Landesgruppen in den Fraktionen von Union und SPD angesprochen, um den Entwurf der Bundesregierung noch zu verändern. So gingen auch schon die Regierungen der Mittelstaaten im Kaiserreich vor, wenn sie gegen preußischen Widerstand im Bundesrat nicht durchkamen – sie mobilisierten ihre Reichstagsabgeordneten.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1. Vier Reformphasen des Föderalismus

Für die Bedeutung der Ministerpräsidenten im Machtgefüge der Republik und ihren Einfluss war nach 1990 jedoch nicht nur der Bundesrat wichtig, sondern die Tatsache, dass das letzte Vierteljahrhundert einen nahezu kontinuierlichen Prozess der Föderalismusreform erlebt hat. Man kann vier Etappen unterscheiden. Zunächst lässt sich von einer „Findungsphase" nach 1990 sprechen, in der man im Bund wie in den Ländern den Beitritt der ostdeutschen Länder verarbeiten musste und die ostdeutschen Politiker wiederum (so sie das Geschäft noch nicht kannten, und das waren ja immerhin einige) sich in den Verbundföderalismus eingewöhnen mussten.[8] Sie ging einher mit der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) von 1991 bis 1994. Diese Phase war zunächst gekennzeichnet vom Versuch des Bundes, die neue Situation zur Steigerung seiner Macht zu nutzen. Die Vergrößerung des „Bundesgebiets" um fünf Länder und einen halben Stadtstaat, allesamt schwach, bedeutete zunächst ja keine Stärkung der Länderseite; es war der Anspruch der Bundesregierung, den Aufbau Ost zu einer Zentralveranstaltung zu machen und damit auch den Bundesrat und die Ministerpräsidenten in die Defensive zu bringen. Gerhard Schröder betonte zwar im Herbst 1990 als neuer Ministerpräsident von Niedersachsen und Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz, man lasse sich nicht auseinanderdividieren, aber das war vorerst Pfeifen im Walde. Die Signale wiesen auf einen verstärkten Unitarismus hin. Doch es kam anders. Die Finanzierung der Einheit und der Aufbau Ost wurden teurer und aufwendiger als man in Bonn geglaubt oder gehofft hatte. Die Fehleinschätzungen der Bundesregierung brachten die Ministerpräsidenten in eine günstigere Situation. Denn ohne die Länder – im Westen wegen der Geldverteilung, im Osten wegen der Umsetzung der Maßnahmen durch die Verwaltungen – ging es nicht. Dass die Ministerpräsidenten verstärkt ins Spiel kamen, hatte auch damit zu tun, dass einerseits in der SPD drei Ministerpräsidenten (Oskar Lafontaine, Rudolf Scharping, Gerhard Schröder) die Politik prägten und andererseits die Position des „Einheitskanzlers" Helmut Kohl nach dem Hoch um 1990 in seiner Partei wieder schwächer wurde. Da die Vertreter der finanzstarken Länder an ihren wettbewerbsföderalistischen Positionen aus der Vorwendezeit festhielten, musste in der GVK auch über eine Stärkung der Länder geredet werden. Die GVK wurde zudem als Verhandlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat eingesetzt (mit jeweils 16 stimmberechtigten Mitgliedern); es stärkte die Position der Ministerpräsidenten, dass die Bundesregierung nicht die Federführung bekam – in den folgenden beiden Reformanläufen behielt man dieses Kommissionsmodell bei.[9] Den Ministerpräsidenten ge-

8 Ein Prozess, der durchaus schmerzhaft sein konnte, vor allem für die Landtagsabgeordneten. Sie mussten nach der intensiven ersten Aufbau-Wahlperiode mit der Verfassungsgebung und der Übernahme der westdeutschen Landesgesetzgebung - einschließlich des Versuchs, hier eigene Akzente zu setzen - nach 1994 feststellen, wie ereignislos jedenfalls die legislative Seite des Landtagsgeschäfts in der unitarischen Wirklichkeit ist. .

9 Zu den föderalen Reformbemühungen seit 1969 zusammenfassend *Grotz, Florian* 2012: Pfadabhängigkeit oder Wandel? Drei „große Anläufe" zur Reform des Föderalismus, in: *Jesse, Eckhard (Hrsg.)*: Eine normale Republik?, Baden-Baden, S. 327-346.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lang es, ihre Mitbestimmung in der Europapolitik (das neue EU-Mehrebenensystem war für die Länder eine Herausforderung) durch die Neuformulierung des Artikels 23 durchzusetzen. Die „Landesfürsten“ hatten damit ihren Einfluss erweitert. Bei der föderalen Kompetenzverteilung gelang eine Stärkung der Länder zwar nur partiell; doch nahm das Bundesverfassungsgericht diese Änderungen zum Anlass, seine bislang unitarische Spruchpraxis zu revidieren, was in der zweiten Reformphase die Kräfteverhältnisse zu Gunsten der Länder änderte. Bei den Finanzverhandlungen konnten sich die Länder behaupten, die Finanzierung der Einheitskosten (also die Schuldenaufnahme) wurde weitgehend dem Bund auferlegt.[10] Der erste Solidarpakt kam 1993 zustande durch eine einheitliche Haltung der Ministerpräsidenten, unter denen die Vertreter der finanzstarken Länder freilich Abstriche machen mussten in ihrem Begehren, die Finanzverfassung zu ihren Gunsten zu ändern.

Die zweite Phase war geprägt durch die Verfassungsreform in ihrer verschärften Form – jedenfalls dem Anspruch nach bei denen, die auf starke Veränderungen hofften; vom bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber stammte die verunglückte Formulierung von der „Mutter aller Reformen“.[11] Die wesentlichen Ereignisse dieser Phase waren 2001 die Neuordnung des Finanzausgleichs im Solidarpakt II (auch auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts hin, das auf eine Klage der Zahlerländer zurückging) und die Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung, die auch als KomBO und Föderalismuskommission I in die Geschichte einging und in der es um die Zuständigkeiten, also um die Machtverteilung ging. Sie wurde geleitet von Stoiber und dem SPD-Bundestagsfraktionschef Franz Müntefering. Die Ergebnisse waren und sind umstritten. Das Ziel einer größeren Entflechtung wurde nicht erreicht (allenfalls im Bildungsbereich, gegen den Widerstand der „Fachebene“, die seither nach Umgehungswegen sucht und sie auch findet). Letztlich brachte das Ergebnis überschaubare Erfolge für beide Seiten: bei den Ländern in einigen Politikfeldern bei der Gesetzgebung, der Beamtenbesoldung samt Versorgung, der Einschränkung von Mischfinanzierungen, in der Bildungspolitik, bei der Bundesseite in der Europapolitik, im Umweltrecht und der Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat. Die Ministerpräsidenten bestimmten die Verhandlungen weitaus stärker als die Bundesregierung, die sich bis zum Ende hin zurückhielt. Die „Landesfürsten“ unterstrichen, bei allen Differenzen, die sich zwischen ihnen zeigten, ihren Anspruch und ihre zentrale Rolle im Verfassungssystem. Eine Schwächung der Länder, des Bundesrats und der Rolle der Ministerpräsidenten trat nicht ein.

Auf den ersten Blick völlig konträr zum Anliegen der ersten Föderalismuskommission – Entflechtung und Stärkung von Autonomie – stand die dritte Phase mit der „FöKo II“ unter Leitung des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther

10 Bis heute hält sich die Anekdote, dass Bundesfinanzminister Theo Waigel auch die Sicht aus der Münchner Staatskanzlei mitbedachte, denn er peilte das Amt des Ministerpräsidenten in Bayern an.

11 Ein Kardinalfehler der aktiven Reformer war wohl, den missverständlichen Leitbegriff Wettbewerbsföderalismus nicht früh durch die Umschreibung Gestaltungsföderalismus zu ersetzen. In der öffentlichen Debatte war und ist „Wettbewerb“ negativ konnotiert – man verstand darunter nur Konkurrenz, während der positiver besetzte Aspekt der Autonomie völlig unterging.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Oettinger und des SPD-Fraktionschefs Peter Struck. In ihr ging es im Kern um die Einführung einer Schuldenbremse, wobei das Hochschnellen der Kreditfinanzierung durch die weltweite Finanzkrise und die Euro-Stützung als Reformkatalysator wirkte. Da die neue Schuldenbegrenzung im Grundgesetz verankert und nicht der Freiwilligkeit unterliegen sollte, war sie ein Eingriff in die Länderautonomie und folgte eher der Logik des unitarischen Föderalismus. Auf den zweiten Blick aber stand das Vorhaben durchaus in der Kontinuität zu den vorherigen Anläufen, denn die Ministerpräsidenten der finanzstarken Länder verbanden damit (in Einklang mit dem Bund) die Erwartung, dass der wettbewerbs- oder gestaltungsföderalistische Druck auf die schwächeren Länder zunehmen werde, wenn sie zu mehr Haushaltsdisziplin gezwungen würden. Selber glaubte man, ohne größere Anfechtungen die Schuldenbremse einführen zu können. So betrachtet steckt hinter der Schuldenregelung auch die Erwartung, dass es zu mehr Steuerautonomie der Länder kommen müsse. Die Differenzen unter den Ministerpräsidenten traten, da es ums Geld ging, deutlicher zutage als in der vorhergehenden Reformkommission. Den Ländern mit schwächerer Einnahmebasis gelang es in der Folgezeit, den Druck zurückzugeben, indem sie argumentierten, dass der Zwang zur Einhaltung der Schuldenbremse zu größeren Entlastungen der Länder (und Kommunen) durch den Bund führen müsse und zudem Steuererhöhungen nötig mache. Die Pflicht zum ausgeglichenen Haushalt wurde auch in die Landesverfassungen aufgenommen, wobei die rheinland-pfälzische Regierung im Ausführungsgesetz von 2012 die Klausel aufnahm, dass höhere Kredite gerechtfertigt sind, wenn durch Bundesrecht oder EU-Recht dem Landesetat ein erheblicher vorübergehender Finanzbedarf entsteht. Eine Schwächung der Länderseite insgesamt war nicht zu erkennen. Die Reform wirkte sich aber auf das Verhalten der Ministerpräsidenten aus: Sie mussten, je nach Schuldenstand im Land mit unterschiedlicher Kraft, ihr landespolitisches Engagement verstärken und die Etatkonsolidierung angehen. Das mag erklären, dass sie seit 2009 stärker als Regionalpolitiker wahrgenommen werden; einfach weil die dringlichste Aufgabe nun im Land ansteht und nicht allein mit Forderungen an den Bund gelöst werden kann.[12]

Die vierte Verfassungsreform seit 1990 hat mit den Vorgesprächen zu einer dritten Föderalismuskommission begonnen, die seit Mitte 2012 auf der Landesebene geführt wurden. Die „heiße Phase“ begann im Sommer 2014. In einem zweistufigen Verfahren wollten die Regierungen von Bund und Ländern bis Ende des Jahres Ergebnisse vorlegen. Eine Kommission von Bundestag und Bundesrat war zunächst nicht geplant, offenbar hatten die Akteure nun den Schluss gezogen, dass sie in einem reinen Exekutivverfahren weiter kommen. Kern der Verhandlungen war die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab Ende 2019 nach dem Auslaufen des Solidarpakts II. In dem Verfahren, das mit Gesprächen der Finanzminister begann, wurde zuerst der vertikale Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern besprochen. Im Mittelpunkt stand die künftige Verwendung der Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag, wobei auch über

12 Dass die Länder sich zur Schuldenbremse bereitfanden, hängt wohl auch damit zusammen, dass sie von den Landesregierungen in den Haushaltsverhandlungen mit den Landtagen als restriktives Instrument eingesetzt werden kann.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Formen einer Altschuldenhilfe gesprochen wurde. Der zweite Teil drehte sich dann um den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn, also die Geldströme zwischen den Ländern.[13] Die Resultate dürften sich im Rahmen dessen halten, was die drei Anläufe zuvor ergeben hatten: Mit revolutionären Änderungen ist nicht zu rechnen.[14] Zwar haben Bayern und Hessen das Verfassungsgericht eingeschaltet, doch wurde in Länderkreisen verbreitet damit gerechnet, dass dies keine gravierenden Folgen haben wird. Was die Verhandlungen interessant macht, ist ihre Ausrichtung in die Zukunft: Bund und Länder bestimmen ihre Positionen nach den Planungen und Erwartungen für die Zeit nach 2019, und daraus ergibt sich Bewegungspotenzial. So werden die ostdeutschen Länder zwar mit weniger Geld auskommen müssen, haben aber wegen ihrer geringeren Personalquote und ihren deutlich geringeren Pensionslasten eine Haushaltsstruktur, die ihnen mehr Spielraum für Standortpolitik lässt. Sachsen und mit Abstrichen auch Mecklenburg-Vorpommern haben zudem relativ wenig Schulden aufgehäuft, was im Westen vor allem für Bayern gilt. So dürften sich die Länderinteressen etwas anders sortieren als in den Reformkommissionen zuvor. Baden-Württemberg etwa tendierte in den Vorgesprächen der Finanzminister schon dazu, sich auch mit Nordrhein-Westfalen zu verständigen und nicht nur mit den alten Verbündeten Bayern und Hessen. Dazu kommen Veränderungen der Einnahmebasis etwa durch die Energiewende, die vor allem die „Windländer“ Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt begünstigt hat. Bisherige „Frontlinien“ könnten so aufbrechen, mit der möglichen Folge, dass im weiteren Verlauf der Reform Themen wie Steuerautonomie, Entflechtung und Rückverlagerung von Zuständigkeiten doch noch eine Rolle spielen.

2. Ein wenig Statistik

Nimmt man die Ministerpräsidenten hinzu, die zum Stichtag der Einheit am 3.10. 1990 schon oder noch im Amt waren, dann hat es im wiedervereinigten Deutschland bisher 67 Ministerpräsidenten gegeben (Stand Juni 2014). Darunter waren fünf Frauen. In Niedersachsen und Sachsen-Anhalt amtierten jeweils sechs, in Berlin, Brandenburg, Bremen und Sachsen jeweils nur drei; im Länderschnitt waren es etwa vier. CDU und SPD

13 *Funk, Albert* 2014: Schäuble führt die Aufsicht, in: Tagesspiegel 30.6.2014, http://www. tagesspiegel.de/politik/reform-des-finanzausgleichs-schaeuble-fuehrt-die-aufsicht/10123292.html(30.6.2014). Die Finanzminister fassten die unterschiedlichen Standpunkte Ende August in einer 39-seitigen Synopse zusammen. Dazu *Funk*, *Albert* 2014: Soli für die Schulden?, in: Tagesspiegel 4.9.2014, http://www.tagesspiegel.de/politik/reform-der-finanzen-von-bund-und-laendern-soli-fuer-die-schulden/10649786.html (21.9.2014). Zum Verhandlungsverlauf, den Finanzminister Wolfgang Schäuble und Hamburgs Bürgermeister Olaf Scholz zu beschleunigen versuchten: *Funk*, *Albert* 2014: Die Schäuble-Scholz-Connection, in: Tagesspiegel 19.9.2014, http://www.tagesspiegel.de/politik/finanzgespraeche-zwischen-bund-und-laendern-die-schaeuble-scholz-connection/10722338.html (21.9.2014)

14 Mittlerweile ist unter den Akteuren auch eine gewisse Reformmüdigkeit zu spüren, fast hat man den Eindruck, dass auch angesichts der Wirkungen der Schuldenbremse und der Finanzkrise eine gewisse Erschöpfung eingetreten ist.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

stellten jeweils 31 Regierungschefs, die CSU vier, einer kam von den Grünen. 30 Ministerpräsidenten schieden vorzeitig aus dem Amt, davon 15 freiwillig im Zuge einer Amtsübergabe (aus Altersgründen oder wegen der Übernahme von Positionen im Bund), die anderen 15 mussten nach Affären, Skandalen oder Machtkämpfen zurücktreten. 14 Ministerpräsidenten wurden bei Landtagswahlen abgewählt, die einen Regierungswechsel brachten (je sieben von der SPD und der CDU). In drei Fällen (Klaus Wedemeier, Henning Voscherau, Günther Beckstein) verzichteten die Amtsinhaber nach für sie ungünstigen Wahlergebnissen auf eine weitere Amtszeit, Heide Simonis verfehlte die Mehrheit im Landtag, Eberhard Diepgen wurde per Misstrauensvotum aus dem Amt gekegelt. Nur zwei Ministerpräsidenten (Wolfgang Böhmer und Peter Harry Carstensen) beendeten ihre Amtszeiten mit dem Ende einer Wahlperiode. Sieben Ministerpräsidenten schafften bei ihren Landtagswahlen absolute Mehrheiten der Stimmen[15], dreizehn Ministerpräsidenten konnten eine Mehrheit der Sitze im Parlament erreichen.[16]

Von den 67 Ministerpräsidenten hatten 31 politische Erfahrungen auf der kommunalen Ebene gesammelt. Acht waren zuvor Oberbürgermeister, vier Bürgermeister. 29 Ministerpräsidenten waren zuvor Fraktionschefs im Landtag, 31 hatten Erfahrung in einem Ministeramt auf Landesebene, neun waren auch Staatssekretäre. 26 Ministerpräsidenten hatten zuvor Parteiführungspositionen, davon 23 als Landesvorsitzende und drei als Generalsekretäre. Aus der Bundespolitik kamen sechs Ministerpräsidenten (Horst Seehofer, Jürgen Rüttgers, Björn Engholm, Walter Wallmann, Olaf Scholz, Carstensen), von denen fünf als Bundesminister amtiert hatten. Nur zwei Ministerpräsidenten (Werner Münch, Stanislaw Tillich) hatten ein Mandat im Europäischen Parlament.

Juristen – es ist wenig überraschend – stellen die größte Gruppe, sie überwiegen aber nicht. Das liegt auch an den anderen Lebensläufen der ostdeutschen Amtsinhaber, von denen nur Manfred Stolpe und die „Westimporte“ Kurt Biedenkopf und Erwin Sellering Rechtswissenschaften studiert hatten. Sechs Ministerpräsidenten waren Ökonomen, zehn hatten sozial- oder geisteswissenschaftliche Fächer studiert. Drei Ministerpräsidenten hatten vor ihrer politischen Karriere als Mediziner praktiziert (Gerd Gies, Berndt Seite, Böhmer), sieben waren Ingenieure, sechs diplomierte oder promovierte Naturwissenschaftler. Christine Lieberknecht ist Theologin. Nur sechs Ministerpräsidenten hatten kein akademisches Studium, von ihnen kamen drei aus dem Verwaltungsdienst (Lothar Späth, Erwin Teufel, Seehofer), drei weitere aus klassischen Lehrberufen (der Kaufmann Wedemeier, der Elektriker Kurt Beck, der Buchhändler Johannes Rau).

Und die „Anschlussverwendung“? Rau und Christian Wulff wurden zu Bundespräsidenten gewählt, Günther Oettinger ging in die EU-Kommission. Sechs Ministerpräsi-

15 Biedenkopf (1990, 1994, 1998), Stoiber (1994, 1998, 2003), Rau (1990), Lafontaine (1990), Streibl (1990), Stolpe (1994), Vogel (1999). Dass es seit 2003 keiner mehr schaffte, deutet darauf hin, wie stark das Parteiensystem sich verändert hat.

16 Schröder (1994, 1998), Müller (1999, 2004), Engholm (1992), Voscherau (1993), Lafontaine (1994), Koch (2003), Althaus (2004), Beust (2004), Beck (2006), Scholz (2011), Seehofer (2013). Zum Teil genügten dafür Ergebnisse unter 45 Prozent.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

denten kandidierten für das Amt des Bundeskanzlers.[17] Das zeigt, dass die Ministerpräsidenten nach wie vor als „Kanzlerreserve“ und auch „Präsidialreserve“ gelten können, wobei sie letzteres in ihrer Funktion als Bundesratspräsidenten ohnehin sind. Vor allem die Bundes-SPD hat im letzten Vierteljahrhundert stark aus der Landespolitik geschöpft. Acht ehemalige Ministerpräsidenten saßen für sie in Bundeskabinetten.[18] Spötter sehen darin ein Recycling von Wahlverlierern; andererseits brachten sie Regierungs- und Führungserfahrung ein. Der starke Einfluss der SPD-Ministerpräsidenten, allen voran Hannelore Kraft, in den schwarz-roten Koalitionsverhandlungen im Herbst 2013 deutete ebenfalls an, dass die Landesebene im Machtgefüge der SPD zumindest aktuell eine größere Rolle spielt als bei der CDU.[19]

3. Macher, Moderatoren, Kümmerer – und Landesväter?

Jeder Ministerpräsident entwickelt seinen eigenen Stil, der angelegt ist in Naturell, Temperament, Herkunft, Vorbildung, Alter, politischer und privater Lebenserfahrung. Die Parteizugehörigkeit spielt eine Rolle (und der Flügel der Partei, aus dem man kommt). Die Bedingungen und Eigenheiten des Landes, wirtschaftlich, konfessionell, geographisch und auch in der politischen Kultur, färben den Politikstil ebenfalls. Und natürlich sind die Umstände der Regierung von Bedeutung für Amtsauffassung und Amtsausübung eines Ministerpräsidenten: Eine eigene Mehrheit erlaubt ein ganz anderes Auftreten als eine Koalition, wobei eine „kleine“ Koalition mehr Spielraum lässt als eine große. Zudem haben die Veränderungen im Parteiensystem seit 1990 das Amt des Ministerpräsidenten in einer Weise verändert, die man durchaus paradox nennen kann. Die Auflösung des schwarz-roten Dualismus, der nach 1965 das Bild beherrschte, erzwang mehr Flexibilität und Konsensorientierung. Parteipolitisch ist somit nach außen mehr Offenheit gefragt. Gleichzeitig aber müssen die Regierungschefs in ihren schwächer werdenden Volksparteien verstärkt als verlässliche Parteisöhne und -töchter auftreten, um die eigene Basis, die ja „Farbtreue“ erwartet, nicht über Gebühr zu strapazieren. Diese Gratwanderung verlangt diplomatisches Gespür und Geschick, verstärkt aber auch den Einfluss der Ministerpräsidenten.

Mit einiger Vorsicht kann man vier „Typen“ identifizieren, an denen sich Ministerpräsidenten in ihrem Amtsstil orientieren[20]: den präsidialen *Landesvater,* der sich als überparteilicher Sachwalter aller Landeskinder in quasimonarchischer Vollkommenheit

17 Rau schon 1986, Lafontaine 1990, Scharping 1994, Schröder 1998, Stoiber 2002, Steinbrück 2013. Engholm galt bis zu seinem Rücktritt als designierter SPD-Kanzlerkandidat für die Wahl 1994.

18 Lafontaine, Eichel und Steinbrück als Finanzminister, Scharping als Verteidigungsminister, Klimmt und Stolpe als Verkehrsminister, Clement als Wirtschaftsminister, Gabriel als Umwelt- und später ebenfalls Wirtschaftsminister.

19 Die Koalitionsverhandlungen im Spätherbst 2013 hatten bisweilen den Charakter vorweggenommener Vermittlungsausschusssitzungen. Natürlich war auch das Fähnlein der schwarzen Ministerpräsidenten mit von der Partie, vermied es aber, direkt in den Arbeitsgruppen aktiv zu sein.

20 Siehe dazu für die Jahre bis zur Jahrtausendwende *Schneider, Herbert* 2001: Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus, Opladen, S. 164-238.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

geriert und sich unanfechtbar zu machen versucht; den *Moderator* oder Kommunikator, der zwischen den vielfältigen Ansprüchen und Bedürfnissen im Land vermittelt, der für Ausgleich sorgt, sich auch gern etwas über den Dingen stehend gibt, aber als moderner Politiker wahrgenommen werden will, der sein Geschäft weniger mit Führung als mit Mediation gleichsetzt; sodann den *Integrierer* oder Kümmerer, der vor allem die soziale Seite der Politik betont, der zusammenführen und einen will, der Konsens- und Gefühlspolitik vorzieht; und schließlich den *Manager* oder Macher, der sich für das Land einsetzt, wo es nur geht, der die Richtung vorgibt, der dynamisch ist, der das Ökonomische im Blick hat. In der Wirklichkeit vermischen und überschneiden sich diese Rollen natürlich. Im Integrierer steckt immer auch der Landesvater, der Manager muss auch ein wenig Moderator oder sogar Kümmerer sein, sonst droht die Einstufung als „kalter Technokrat", Moderatoren und Integrierer sollten auch Macherqualitäten besitzen, weil ganz ohne politische Dynamik schnell der Eindruck aufkommt, hier verwalte jemand nur und tue zu wenig. Zudem eint die Ministerpräsidenten eines: Sie sind alle durch die Umstände und Anforderungen der deutschen Einheit, der Europäisierung der Politik und der ökonomischen Globalisierung zu einer aktiven Standortpolitik gezwungen, wozu vor allem Wirtschafts- und Technologieförderung, Effizienzsteigerung der Verwaltung, Schaffung eines guten Bildungswesens, Modernisierung der Infrastruktur gehören.

Lothar Späth war der Prototyp des Machers und Managers, ähnlich agierten später Gerhard Schröder, Edmund Stoiber, Wolfgang Clement, Roland Koch, Georg Milbradt, Günther Oettinger und Stefan Mappus, neuerdings Olaf Scholz. Den Typ des Moderators und Kommunikators verkörpern am ehesten die Regierungschefs der Stadtstaaten, weil dieser Politikstil den Erfordernissen einer Großstadtgesellschaft entspricht. Henning Voscherau, Klaus Wowereit, Jens Böhrnsen und Ole von Beust waren sich darin nicht unähnlich.[21] Johannes Rau und Henning Scherff waren Kümmerer, beide mit landesväterlichen Zügen. Reine Landesväter oder Landesmütter waren dagegen nicht mehr zu finden. Das Präsidial-Überparteiliche, gleichzeitig Zurückgenommene wird von den Wählern nicht mehr akzeptiert – „Papa Heuß" war gestern. Würde man einen Untertypus „Landesbürgermeister" erwägen, könnte man darunter den Stil von Erwin Teufel, Bernhard Vogel oder Wolfgang Böhmer, auch Harald Ringstorff und Kurt Beck subsumieren – Politiker, die versuchten, sich bodenständig zu geben, auch volkstümlich und als „Verkörperer" von Landesidentität, die aber fest im Tagesgeschäft stehen.

4. Ministerpräsidenten seit 1990 – ein Überblick

Das Länderlager ist seit 1990 differenzierter, heterogener, bunter geworden. Doch lassen sich drei Gruppen bilden: die „Südschiene" der finanzstarken Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg; die Ost-Länder, die allerdings 2014 nicht mehr die enge

21 Bei Wowereit und Beust zeigte sich dies auch darin, dass sie in sehr unterschiedlichen Koalitionen regierten: Wowereit mit den Grünen, der Linken und der CDU, Beust mit der Partei Rechtsstaalicher Offensive (Schill-Partei) und der FDP und, nach einer Alleinregierung, mit den Grünen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Schicksalsgemeinschaft bilden wie in den 90er Jahren; und die etwas amorphe Restgruppe, in der Nordrhein-Westfalen gerne Solitär spielt, Niedersachsen sich seit Schröders Zeiten stärker fühlt als es ist, wo das Saarland ums Überleben kämpft und die Stadtstaaten das Interesse an der „Einwohnerveredelung“ und der Übernahme von Sozialallasten durch den Bund vereint.

In der „Südschiene“ dominierten seit 1990 drei Ministerpräsidenten: Erwin Teufel, Edmund Stoiber, Roland Koch. Sie waren die treibenden Kräfte in der zweiten Phase der Verfassungsreform. Selbst Fritz W. Scharpf, der die Ergebnisse als beteiligter Berater mit Enttäuschung aufnahm, zollte in seiner Bilanz den dreien das Lob, dass ohne deren Gestaltungsehrgeiz, politische Energie und intellektuelle Kompetenz kein Erfolg erzielt worden wäre.[22] Man darf Scharpf unterstellen, dass er den Ehrgeiz vor allem Stoiber, die Energie Teufel und die Intellektualität Koch zuschrieb. Es sind passende Attribute. Teufel war nach 1990 der vielleicht hartnäckigste Verfechter eines „partikularischen Föderalismus“. Er vertrat die Vorstellung starker Länder nicht nur in Bonn und Berlin, sondern als Mitglied des Europäischen Konvents auch auf EU-Ebene. Er erkannte die Bedeutung, die ein effizientes, vielgestaltiges und flexible Möglichkeiten eröffnendes Bildungssystem für das Weiterkommen einer Region hat. Im Gegensatz zu Späth, der als Macher zunehmend eindimensional erschien, trat Teufel umgänglicher, wertkonservativer und abwägender auf. Winfried Kretschmann orientiert sich in seiner Amtsführung seit 2011 offenbar an Teufels Mischung und bringt eine grüne Variante des „Landesschultes“ auf die Bühne. Die direkten Nachfolger aus der CDU, Oettinger und Mappus, setzten dagegen auf ein Kontrastprogramm und knüpften bei Späths Rollenverständnis des „Tempobolzers“ an, was zwar ihrem Naturell entsprach, aber auch ihren Misserfolg erklärt – angesichts der Krisenerscheinungen der Nullerjahre, Folgen der Ökonomisierung der Politik, an deren Beginn Späth noch als modern erscheinen konnte, kam das Auftreten als reiner Manager offenbar beim Bürger nicht mehr an. Gefragt war ein weicherer Stil, was den Integrierern und Moderatoren entgegenkam.

Auch Edmund Stoiber gehörte in die Kategorie der Macher und Manager, wobei er im Gegensatz zu Späth oder auch Clement und Schröder weniger als standortpolitischer Ökonom auftrat denn als ein auf Effizienz versessener Regierungsorganisator und rastloser Verbesserer, der viele Themen an sich zog und im Kabinett, in der Verwaltung und im Landtag als „Kontrollfreak“ galt. Stoiber gehörte zu jenen Ministerpräsidenten, die ihre Staatskanzlei nicht nur als Macht- und Lenkungszentrale ausbauten, sondern sie auch als Instrument der Eigenpopularisierung und Medienlenkung einsetzten. Nirgendwo tummeln sich seit Stoibers Amtszeit in einer Regierung so viele Pressesprecher wie in München. Auch als Föderalismusreformer war der Jurist Stoiber schwer zu bremsen. Zum Vorsitzenden der ersten Föderalismuskommission wurde er von der Länderseite aber weniger benannt, damit er seinen Ehrgeiz umsetzen konnte, sondern, wie ein Amtskollege Stoibers einmal erklärte, um ihm Zurückhaltung auferlegen zu können. Als Kommissionschef war er stärker zu Ausgleich und Kompromiss gezwungen. Selbst in

22 *Scharpf, Fritz W.* 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt/New York, S. 73, Fn. 5

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

der Südschiene bestand die Furcht, ein freischaffender Reformer Stoiber könnte der wettbewerbsföderalistischen Sache mehr schaden als nutzen (bei Oettinger war es vor der nächsten „Föko“ ähnlich). Stoibers anstrengender und fordernder Regierungsstil war eine Ursache seines Scheiterns im Amt, trotz des phänomenalen Sieges bei der Landtagswahl 2003 mit 60,7 Prozent. Die harsche Spar- und Verwaltungsreformpolitik überforderte Partei und Fraktion. Man sehnte sich nach einem Ministerpräsidenten, der mehr volkstümliche Züge hatte, der umgänglicher war – in Günther Beckstein glaubte man ihn gefunden zu haben. Nach dem Einbruch der CSU um 17 Prozentpunkte bei der Wahl 2008 (die freilich nichts anderes bedeutete als eine, wenn auch übertriebene, Rückkehr zum Normalmaß der CSU im neuen Parteiensystem) war dessen Amtszeit schon vorüber. Horst Seehofer sucht seither nach dem geeigneten Stil zwischen Macher, Kommunikator und Kümmerer – die Kritik, er regiere sprunghaft und populistisch, liegt darin begründet. Seehofers Rollenproblem hat damit zu tun, dass er als Bundespolitiker auf das Soziale festgelegt war, während für die Erfordernisse der Standortpolitik eine stärker wirtschaftspolitische Profilierung Vorteile bringt.

Mehr noch als Stoiber und Teufel hat Roland Koch den zweiten Anlauf zur Verfassungsreform geprägt. Der versierte Jurist sah Verfassungsfragen stets als Machtfragen und machte sich daher nichts vor, um was es der rot-grünen Regierung und ihren Fraktionen vor allem ging – um eine Stärkung der Bundesseite in der Bildungspolitik. Schröder und die Seinen sahen im Zusammenhang mit der Pisa-Debatte hier ein vielversprechendes Wahlkampfthema für 2006. Dass Koch maßgeblich dazu beitrug, die Reform im Dezember 2004 zunächst scheitern zu lassen, hatte damit zu tun. Er agierte hier somit nicht nur als Verteidiger von Länderzuständigkeiten, sondern auch als Bundesparteipolitiker. Koch war ein Macher der ganz besonderen Art; der Journalist Hajo Schumacher hat den zum Polarisieren und Provozieren neigenden CDU-Mann einmal treffend als „Risikopolitiker“ bezeichnet. Koch war in der rot-grünen Regierungszeit der eigentliche Oppositionsführer und orchestrierte im Bundesrat den Widerstand; beim Zuwanderungsgesetz gipfelnd in einer für ihn nicht untypischen Theateraktion, bei der Hartz-Gesetzgebung mit harten Verhandlungen im Vermittlungsverfahren. Er trug als Ministerpräsident und führender Bundesratspolitiker wesentlich dazu bei, die Schwäche der CDU auf Bundesebene nach 1998 zu überdecken; dass die Union in der Zeit über die Mehrheit in der Länderkammer verfügen konnte, brachte deren Ministerpräsidenten insgesamt in eine starke Position. Kochs Nachfolger Volker Bouffier versuchte sein Glück in der Wahl 2013 als bodenständiger Landespolitiker (und damit bewusst als Gegenmodell zu Koch) und wurde belohnt; er blieb Ministerpräsident und brachte, ausgerechnet in Hessen mit seiner ideologisierten politischen Kultur, eine schwarz-grüne Koalition zustande.

Die Ministerpräsidenten der Ost-Länder organisierten sich nach ihrer Wahl zügig in einer eigenen Unterabteilung – ihre erste MPK fand schon im Dezember 1990 statt. Drei Regierungschefs vor allem waren in den ersten Jahren von Bedeutung: Kurt Biedenkopf, Reinhard Höppner und Manfred Stolpe. Für Biedenkopf war die Einheit ein Glücksfall. Seine politische Karriere war 1989 eigentlich beendet, eine „gescheiterte Hoffnung“ der Ära Kohl. In Dresden wollte der „Vordenker“ beweisen, dass er auch

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

praktische Politik konnte. Die Ministerpräsidentschaft in Sachsen war so auch ein Rehabilitierungsunternehmen in eigener Sache. Biedenkopf verband Landespolitik mit bundespolitischem Anspruch – er wollte gesamtdeutsche Reformen anstoßen und zeigen, wie ein Land modern regiert werden kann. Sachsen sollte Reformlaboratorium sein. Einiges gelang auch: Das zweigliedrige Schulsystem plus Abitur nach zwölf Jahren etwa, auf das Biedenkopf gegen alle Widerstände setzte, ist zum neuen Standardmodell geworden. Dass Sachsen einen soliden Haushalt hat, verdankt es der Entscheidung Biedenkopfs, möglichst wenig auf Verschuldung zu setzen und mit den hohen Mitteln auszukommen, die es dank der Einheitsfinanzierung gab (spiritus rector hinter beiden Solidarpakten war Biedenkopf). Er war die maßgebliche wirtschafts- und finanzpolitische Stimme unter den Ost-Ministerpräsidenten. Zumindest bis zu seinem dritten Wahlsieg 1998 amtierte Biedenkopf nahezu mustergültig in einer Mischung aus Macher und Moderator, mit starker Betonung der präsidialen Seite des Amtes und der bundespolitischen Möglichkeiten. Er vernachlässigte allerdings die Führung und Kontrolle nach innen und scheiterte an der für alle Ministerpräsidenten nicht einfachen Aufgabe der Nachfolgeregelung und des rechtzeitigen Abgangs: Biedenkopf wollte einen Ostdeutschen und fand ihn nicht, den drängelnden Georg Milbradt hielt er für eine Fehlbesetzung. Seine Amtszeit endete so in einem unschönen Machtkampf. Milbradts Amtszeit blieb glücklos, dessen Nachfolger Stanislaw Tillich beschränkt sich trotz einiger Erfahrung auf Bundesebene auf die Landespolitik.

Sachsen blieb dank Biedenkopf – der den CDU-Reformkräften in Dresden von Späth vermittelt worden war – der Stolperstart erspart, den Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und insbesondere Sachsen-Anhalt erleben mussten, wo zu Beginn unfähige, nicht tragbare, glücklose oder zu eigenwillige Ministerpräsidenten der CDU ins Amt gekommen waren. In Sachsen-Anhalt schaffte es die CDU, in der ersten Legislaturperiode gleich drei Ministerpräsidenten zu verschleißen. So kam Reinhard Höppner ans Ruder, für den 1994 eine Koalition mit der CDU verständlicherweise kein Thema war und der daher – mit kaum verhohlener Distanz zur politischen Klasse des Westens – die Überzeugung der SPD-Führung ignorierte, es sei falsch, eine Regierung mit Unterstützung der PDS zu bilden. Als Mann der Kirche am ehesten ein Moderator, entschied er sich dafür, eine rot-grüne Minderheitsregierung zu bilden und diese in fester Absprache von der PDS „tolerieren“ zu lassen. Das funktionierte vier Jahre so leidlich, dass Höppner sich traute, es 1998 ohne Beteiligung der ausgeschiedenen Grünen fortzusetzen. Vier Jahre lang regierte in Magdeburg daraufhin eine rot-rote Koalition ohne Kabinettsbeteiligung der PDS. So zeigte ein ostdeutscher Wendepolitiker, was das Amt eines Ministerpräsidenten hergibt – die Freiheit zur autonomen Entscheidung auch gegen die Zwänge der Parteiendemokratie. Der ostdeutschen SPD in ihrer Mittellage eröffnete er so eine neue Koalitionsmöglichkeit. Ende 1998 ging der SPD-Landeschef in Mecklenburg-Vorpommern, Harald Ringstorff, dann eine feste Koalition mit der PDS ein. In der SED-Nachfolgepartei führte Höppners Entscheidung dazu, dass jüngere Ex-SED-Kader in die neuen Verhältnisse sozialisiert wurden, die sie zwar kritisch sahen, aber nicht rundweg ablehnten. In Brandenburg brauchte sich Manfred Stolpe darüber keine Gedanken zu machen – er holte 1994 eine absolute Mehrheit von 54,1 Prozent der

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Stimmen, ein Personalplebiszit, das denen nicht gefiel, die Stolpe wegen seiner Systemnähe als Kirchenfunktionär in der DDR kritisch beäugten. Stolpe sicherte Brandenburg für die SPD damit über seine Zeit hinaus. Er verband den Kümmerer mit dem Moderator und kam als einziger der ostdeutschen Ministerpräsidenten bisher dem Bild eines überparteilichen Landesvaters nahe. Das Koalieren mit der Linken überließ er seinem Nachfolger Matthias Platzeck, der als Ministerpräsident weniger agil wirkte als in seiner Zeit als Landesminister.

Auch Bernhard Vogel war in der westdeutschen Politik schon aussortiert, doch gelang dem früheren rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten – der als einziger in zwei Ländern amtierte – in Thüringen eine erstaunliche Spätkarriere. Nachdem er eine angespannte Koalition mit der schwierigen Landes-SPD nach 1994 überstanden hatte, führte er die ebenso schwierige thüringische CDU 1999 zur absoluten Mehrheit. Vogel gelang es, einen Politikstil zu finden, der die Divergenzen in seiner Partei übertünchen konnte (die thüringische Union leidet bis heute an den Wundschmerzen des Konflikts zwischen Blockpartei- und Neumitgliedern), aber dennoch genügend Dynamik und Moderationsfähigkeit vermittelte, um die Wähler davon zu überzeugen, dass er die Dinge schaukelt. Die hohen Wahlsiege Biedenkopfs, Stolpes und Vogels in den 90er Jahren haben gezeigt, welch entscheidende Rolle einem Ministerpräsidenten in unruhigen Zeiten und bei geringer Parteibindung der Wähler zukommen kann. Eine Garantie dafür gibt es freilich nicht – in Sachsen-Anhalt etwa konnte Wolfgang Böhmer, obwohl populär, mit einem Politikstil, der dem Vogels nicht unähnlich war, keine große Wirkung erzielen.

Nordrhein-Westfalen, die einst führende Wirtschaftsregion, hatte schon einige schwierige Jahre hinter sich, als die Einheit kam und das Geld, das ansonsten an Rhein und Ruhr gelandet wäre, in eine andere Richtung floss. Den Prozess des relativen Niedergangs moderierte Johannes Rau 21 Jahre lang, in seiner eigenen Art, die ihren Ausdruck auch im humorig-programmatischen Kennzeichen „D-LV“ am Dienstwagen fand – LV für Landesvater. Rau lenkte mit seiner „brüderlichen“ Amtsführung vom Kernproblem des Landes ab: der Verkrustung und Lethargie einer zu lange regierenden Partei. Rau schwebte über den Dingen, Leute wie Friedel Neuber, der Landesbankchef, zogen die Strippen. Als sich Rau die Chance bot, in das ersehnte Amt des Bundespräsidenten zu wechseln, wurde der ungeduldig wartende Wolfgang Clement Ministerpräsident. Er war ein „Dampfpolitiker“, ähnlich wie Späth und Oettinger, der beim Umbau des Landes Tempo machen wollte. Das ging aus seiner Sicht mit dem grünen Koalitionspartner nicht, der von Clement angestrebte Koalitionswechsel zur FDP kam jedoch nicht zustande. So scheiterte hier ein Macher nicht zuletzt an der Parteipolitik. Peer Steinbrück (ebenfalls ein Machertyp, dem es am Talent zur Integration und zum Moderieren mangelte) brachte das vorläufige Ende der SPD-Herrschaft in NRW. Der aus der Bundespolitik kommende Ex-Bildungsminister Jürgen Rüttgers übernahm 2005 in einer schwarz-gelben Koalition die Regierungsgeschäfte in Düsseldorf. Eigentlich ein moderat konservativer Modernisierer, dem man einen dynamischen Stil zugetraut hätte, vertrat Rüttgers als Ministerpräsident ein defensives, soziales, an Rau orientiertes Amtsverständnis. Es nutzte ihm nicht. Der „Arbeiterführer“ (ein Spott der SPD, der bald auch in der Union umlief) regierte nur eine Wahlperiode und bewies, dass zu auffälliges Kopie-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ren eines Amtsstils beim Wähler nicht zündet. Seine Nachfolgerin Hannelore Kraft, von ihrem Naturell her resolut, sucht seit der holprigen Amtsübernahme (Rot-Grün konnte zunächst nur mit Stützung der Linken regieren) nach einem zu ihr passenden Stil zwischen den Extremen ihrer Vorgänger.

In den 90er Jahren prägten drei Ministerpräsidenten das Bild der SPD, die „Troika“. Alle drei waren mit großem Selbstbewusstsein ausgestattet. Oskar Lafontaine scheiterte in der Einheitswahl 1990 als Kanzlerkandidat gegen Helmut Kohl. Das hielt ihn aber nicht ab, weiterhin die Bundesbühne zu bespielen. Er hatte als Saar-Ministerpräsident zwar keine regionale Hausmacht, als Vormann des linken SPD-Flügels brauchte er diese aber nicht. Lafontaine gelang das Kunststück, als Linker und als Macher gleichzeitig zu gelten; ansonsten sind die erfolgreichen Manager unter den Ministerpräsidenten eher „Mittelstürmer“; allein Koch wagte es, sich mit konservativen Positionen bisweilen weit nach rechts zu bewegen. Rudolf Scharpings Versuch, als Äquivalent Kohls diesen abzulösen, schlug 1994 ebenfalls fehl. So kam Gerhard Schröder ins Spiel. Auch im Rückblick wirkt Schröder, der sich vom Juso-Chef zum pragmatischen Standortpolitiker mauserte, wie ein politisches Naturereignis. Als Ministerpräsident im VW-Land Niedersachen zeigte er Wirtschaftskompetenz mit korporativem Einschlag. Schröder war der erste Kanzler, der direkt aus der Ministerpräsidentschaft heraus ins Amt gewählt wurde. Die Landtagswahl 1998 hatte er zuvor in ein Plebiszit über die SPD-Kanzlerkandidatur verwandelt. Als Kanzler hatte er erkennbar Probleme, seinen im Land gepflegten selbstbewusst-egozentrischen Politikstil zu ändern, was die Schwierigkeiten der rot-grünen Regierung in der Anfangsphase erklären hilft. Seine Neigung, wichtige Vorhaben in außerparlamentarischen Kommissionen vorbereiten zu lassen, dürften auch auf die landespolitische Erfahrung zurückgehen: Viele Ministerpräsidenten neigen dazu, am Landtag vorbei zu regieren. 2003 beendete Christian Wulff die 15 Jahre währende Herrschaft der SPD in Niedersachsen.[23] Als Ministerpräsident pendelte er zwischen einer präsidialen Attitüde, dem Versuch, als Macher zu erscheinen, und der ihm am ehesten liegenden Moderatorenrolle hin und her. Bundespolitisch stand er in seiner Generation im Schatten Kochs und auch des umtriebigen Peter Müller aus dem Saarland, die beide politischere Köpfe waren als der bedächtige und vorsichtige Osnabrücker.

Dass Kurt Beck, Scharpings Nachfolger in Mainz, gut 18 Jahre regieren würde und damit der Rekordhalter seit 1990 ist, war kaum absehbar (in der ewigen Rangliste liegt Beck hinter Wilhelm Kaisen, Johannes Rau und Georg-August Zinn). Aber der Pfälzer fand zu einem eigenen Stil der selbstbewussten Bodenständigkeit und Zugewandtheit zum Land, die an die volksparteilich-demokratische Tradition des Südwestens anknüpfte. In drei Landtagswahlen steigerte er den Stimmenanteil seiner SPD. Mit der FDP regierte er in stiller Harmonie, als der Rest der SPD in Rot-Grün das zukunftsträchtige Projekt sah. In der Ministerpräsidentenkonferenz entwickelte Beck medienpolitischen Ehrgeiz, hielt sich sonst aber bundespolitisch lange zurück – im Windschatten Kochs und Teufels schaute er jedoch in der Föderalismuskommission I darauf, die unitarischen

23 Sigmar Gabriels Amtszeit war nur kurz; vom Typ her gehört auch er in die Macher-Kategorie.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Neigungen in der Bundes-SPD in Grenzen zu halten. Beck war Landespolitiker durch und durch, zwar mehr dem kooperativen Föderalismus zuneigend, aber in seiner Art nicht viel anders als etwa Teufel. Sein größter Fehler war der SPD-Bundesvorsitz zwischen 2006 und 2008; wie Platzeck zuvor und Wulff später unterschätzte er den Charakter des Berliner Politikbetriebs.[24] Malu Dreyer versucht seit 2012, eine weibliche Variante des Beck'schen Stils anzuwenden.

Während Beck in Mainz den Konsens pflegte, herrschte in Kiel die Konfrontation. Schleswig-Holstein hat über die Jahrzehnte eine ganz eigene politische Kultur entwickelt, die von dem Gegenüber einer sehr konservativen CDU und einer sehr linken SPD geprägt war. Nach der Barschel-Affäre, die Engholms Karriere beendete, sollte eine Frau es richten. Heide Simonis war die erste Regierungschefin seit Louise Schröder in Berlin Ende der 40er Jahre. Ihr gelang es auch, mit einer Mischung aus Zurückhaltung und resolutem Auftreten das Land in ruhigeres Fahrwasser zu bringen. Jedenfalls bis 2005, als die rot-grüne Mehrheit verlorenging, aber Schwarz-Gelb auch keine Regierung bilden konnte. Simonis wollte keine große Koalition, was der Grund war, dass sie bei der Wahl im Landtag scheiterte. Danach ging es unter Peter Harry Carstensen in einer schwarz-roten und dann schwarz-gelben Koalition wieder turbulenter zu. Mit Torsten Albig übernahm 2013 ein SPD-Politiker das Regierungsamt, der auf Erfahrung in der Kommunal- wie in der Bundespolitik zurückgreifen kann. Nach der Bildung der großen Koalition in Berlin legte er Wert darauf, dass er im Bundesrat im Zweifelsfall eher die Interessen seiner rot-grünen Landeskoalition vertreten werde als die der Bundes-SPD – was zeigt, dass selbst der Rückzug auf das Regionale eine bundespolitische Komponente haben kann.

5. Fazit

„Als Symbolfiguren des bundesdeutschen Verbundföderalismus konstituieren und repräsentieren (die Ministerpräsidenten) im Kreis ihrer Amtskollegen die Republik der Landesfürsten", schrieb Steffani.[25] Seine Ansicht, dass die Ministerpräsidenten mit ihren vielfältigen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten auf der Landes- und der Bundesebene, in den Landesregierungen, den Landes- wie auch den Bundesparteien, vor allem aber über „ihre" Kammer, den Bundesrat, im Mittelpunkt des deutschen Verbundföderalismus stehen, lässt sich für die Zeit nach 1990 problemlos übernehmen. Und so-

24 Der Großteil der Ministerpräsidenten scheint diesen Betrieb nicht sehr zu mögen, ja in Berlin bisweilen sogar zu fremdeln. In diesem Zusammenhang war die Antrittsrede Ole von Beusts als Bundesratspräsident im November 2007 interessant, der sich vom politischen Berlin distanzierte. Beust sprach von einem bürgerfernen „Laufsteg politischer Gefallsucht". Ein Satz vor allem ließ ins Herz der Landespolitiker blicken: „Der Bundesrat muss loskommen von der Angst, in den Eitelkeiten der Berliner Republik verloren zu gehen." Siehe *Funk*, *Albert* 2007: Laufsteg der Eitelkeiten, in: Tagesspiegel vom 10.11.2007, http://www.tagesspiegel.de/politik/bundesrat-laufsteg-der-eitelkeiten/1091646.html (15.6.2014)

25 *Steffani* 1994 (Fn. 5), S. 73

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gar zuspitzen: Die Bundesrepublik ist seither noch weit mehr zu einer „Republik der Landesfürsten“ geworden. Die Anforderungen der deutschen Einheit und deren Folgen führten zu einer neuen Macht- und Gewichtsverteilung sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Bund und Ländern, die sich in der fast permanenten Verfassungsreform seit 1990 niederschlug. Diese Reformanläufe und der erhöhte Koordinierungsbedarf verstärkten den Einfluss und die Mitsprache der Ministerpräsidenten in der Bundespolitik. Diese standen zudem wegen der Anforderungen im neuen EU-System und in einer stärker globalisierten Welt als regionale Standportpolitiker vor neuen Herausforderungen. Daher war nach 1990 das Amtsverständnis und der Politikstil vieler Ministerpräsidenten davon geprägt, als oberste Landesmanager agieren zu müssen und den Bürgern gegenüber als „Macher“ aufzutreten. Natürlich nahmen sie diese Aufgabe einer aktiveren Gestaltung von Landespolitik in unterschiedlicher Weise wahr. Aber der kursorische Überblick über die Amtsinhaber seit 1990 zeigt, dass das letzte Vierteljahrhundert durchaus viele „starke“ Ministerpräsidenten gesehen hat, die sich auch bundespolitisch profilierten. Es ist nicht übertrieben, wenn man den „Landesfürsten“ ein größeres Gewicht zuschreibt als vor 1990. Die Ministerpräsidenten sind im vereinigten Deutschland, in dem der Verbundföderalismus unter veränderten Bedingungen fortlebte, ein selbstverständlicher Teil der Bundespolitik geworden, was sich auch in den thematischen „Gipfeln“ zeigt, die mittlerweile in schöner Regelmäßigkeit neben den turnusmäßigen Treffen der Ministerpräsidentenkonferenz mit den Kanzlern stattfinden. Im faktischen Zweiparteiensystem mit seinem Konkurrenzcharakter und angesichts zeitweise gegenläufiger Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat war das Bund-Länder-Verhältnis nach 1965 stark parteipolitisch aufgeladen. Die gut 20 Jahre der ersten großen Koalition im Bund, der sozialliberalen Regierung und der ersten Hälfte der Ära Kohl waren aber wohl eine Ausnahmephase. Seit 1990 hat sich ein neues Parteiensystem etabliert, die Macht der großen Parteien Union und SPD nahm ab, der parteipolitische Dualismus, in den die Ministerpräsidenten eingebunden waren, begann sich aufzulösen. Die Rückkehr des Parteiensystems zu seiner historischen Normalform – und das ist in Deutschland das Mehrparteiensystem – eröffnete den Ministerpräsidenten neue Möglichkeiten.[26] Die Koalitionslandschaft ist vielfältiger geworden. Das verstärkt den Einfluss der Ministerpräsidenten[27]. Im Bundesrat gab es vor den Landtagswahlen im Spätsommer 2014 neun

26 Das Mehrparteiensystem zeigte sich schon in den Fraktionen der Paulskirchen-Versammlung 1848/49. Das Kaiserreich hatte ein Fünfparteiensystem mit Sozialdemokraten, Linksliberalen, Zentrum, Rechtsliberalen und Konservativen, das in sich noch einmal bundesstaatlich differenziert war. Dieses System franste in der Weimarer Republik aus. Die junge Bundesrepublik tendierte zunächst ebenfalls zu einem Mehrparteiensystem, bevor CDU/CSU und SPD zu dominieren begannen - mit der FDP in der Funktion der Mehrheitsbeschafferin. Mit den Grünen, der PDS/Linken, dem zwischenzeitlich stärkeren Aufkommen von Rechtsparteien, neuerdings Piraten, Freien Wählern und Alternative für Deutschland hat sich das Parteiensystem wieder stärker differenziert.

27 Winfried Kretschmanns Entscheidung, im Bundesrat am 19.9.2014 für die Asylrechtsänderungen der schwarz-roten Koalition zu stimmen (die zuvor Zugeständnisse gemacht hatte) und dabei die Haltung der gesamten Bundesführung der Grünen und der Bundestagsfraktion souverän zu ignorieren, ist ein aktuelles Beispiel dafür.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

verschiedene Konstellationen: fünf rot-grüne Länder, ein grün-rotes Land, ein schwarz-grünes, ein schwarz-gelbes, eine SPD/Linken-Koalition, drei CDU/SPD-Regierungen, zwei SPD/CDU-Bündnisse, je eine Alleinregierung von CSU und SPD. Der damit erhöhte Koordinierungsbedarf hat die Parteirunden vor den Bundesratssitzungen aufgewertet, in denen die Ministerpräsidenten eine wesentliche Rolle spielen.[28] Die Bundesrepublik ist nun jener „Bundesstaat mit einem verhandlungsorientierten parlamentarischen Vielparteien-Koalitionssystem", das Steffani als Voraussetzung für die problemlosere Verbindung von parlamentarischem und föderativem System gesehen hat.[29]

Wilhelm Hennis hat 1992 angemerkt, dass die Zeit der Dominanz von Union und SPD sich im vereinigten Deutschland wohl dem Ende zuneige und sich ein Mehrparteiensystem durchsetzen werde, was er als kontinentaleuropäische Normalität bezeichnete (und was auch die Normalität in einem Verhältniswahlsystem ist). Mit Blick auf den Bundesrat meinte er: „Die Zeit der glatten Aufteilung in A- und B-Länder, also eindeutig sozial- und christdemokratische, ist vorbei." Und er fügte hinzu: „Der ‚unitarische Bundesstaat' wird unvermeidlich föderativer."[30] In diesem Prozess befinden wir uns. Der größere Spielraum, den die Ministerpräsidenten in einer Republik mit größeren Unterschieden zwischen den Ländern und einem Mehrparteiensystem mit größerer Koalitionsvielfalt gewinnen, könnte am Ende dazu führen, dass sie doch eher zu gestaltungsföderalistischen Reformen neigen, als das insgesamt bisher der Fall war. Sie würden damit ihre zentrale Rolle im Verfassungs- und Machtgefüge keineswegs verlieren, könnten aber mit größerer Autonomie an ihre eigentliche Kernaufgabe gehen: die Regierung der Länder.

28 *Funk, Albert* 2014: Wir müssen reden, in: Tagesspiegel vom 11.2.2014, http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/bund-und-laender-wir-muessen-reden/9460470.html (15.06.2014)

29 *Steffani* 1994 (Fn. 5), S. 79. Den Hintergrund dazu bildete Steffanis Auseinandersetzung mit Gerhard Lehmbruch und dessen These, dass die Verbindung von Parlamentarismus und Föderalismus in einem dualistischen Parteiensystem problematisch sei, weil die antagonistische Parteienkonkurrenz nach dem britischen Westminter-Modell einerseits und der Zwang zu Verhandlung und Konkordanz im kooperativen Bundesstaat andererseits zu einer Funktionsstörung des politischen Systems führe und dessen Legitimation bedrohe.

30 *Hennis, Wilhelm* 1998: Der „Parteienstaat" des Grundgesetzes, in: ders., Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten, Stuttgart, S. 135

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

(Fast) 20 Jahre Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich: Eine finanzwissenschaftliche Perspektive

Gisela Färber

1. Einleitung

Nach der Vereidigung der neuen Bundesregierung haben nunmehr Bund und Länder ihre Verhandlungen für den bundesstaatlichen Finanzausgleich für die Zeit nach 2020 aufgenommen, da sowohl dieser als auch die Bundesergänzungszuweisungen nach dem Solidarpakt II mit diesem Jahr auslaufen. Die ostdeutschen Länder stellen ihre Haushalte schon seit einigen Jahren darauf ein, diese ohne besondere Zuweisungen zur Kompensation der Folgen der deutschen Teilung unter dem Regime der Schuldenbremse nach Art. 109 und 115 GG ausgleichen zu können. Auch der Solidaritätszuschlag, der geschaffen wurde, um die besonderen Lasten des Bundes für die deutsche Einheit gegenzufinanzieren, steht auf dem Prüfstand. Hier wird aber nicht eine Abschaffung, sondern eher eine Verwendung der Mittel für alle strukturschwachen Regionen diskutiert.

Von entscheidender Bedeutung, ob es auch nach 2020 besondere finanzielle Leistungen für die ostdeutschen Länder geben wird, hängt davon ab, ob auch fast 25 Jahre nach der deutschen Vereinigung noch echte Entwicklungsrückstände feststellbar sind und ob diese durch derartige Transfers zu beheben sind. Zudem ist von Bedeutung, mit welchen Transfersummen und anderen interföderal wirkenden Ausgleichsmechanismen z.B. über die Sozialversicherungen stabilisierende Transferströme in Vergangenheit und Zukunft wirksam waren und sind, um eine stabile Wirtschaftsentwicklung und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Ost und West zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund ist ein Rückblick auf die Entwicklung seit 1995, dem Jahr, in dem die damals sog. neuen Länder erstmals in den Länderfinanzausgleich einbezogen waren, sinnvoll, um eine Zwischenbilanz über das Erreichte zu ziehen. Dabei wird zunächst die Wirtschafts- und die Bevölkerungsentwicklung analysiert, bevor verschiedene staatliche Transferzahlungen und -ströme auch daraufhin untersucht werden, ob und inwieweit sie auch nach 2020 noch gute Instrumente für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland darstellen.

2. Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung seit 1994?

Die Transformation der alten DDR-Wirtschaft zu einer Marktwirtschaft ging nicht ohne große Verwerfungen ab. Die geringe Produktivität der ostdeutschen Betriebe von anfangs nur rund einem Drittel der westdeutschen Wirtschaft führte zu einem massiven Arbeitsplatzabbau, während durch Subventionen verschiedenster Art (Zulagen, Sonderabschreibungen, Finanzhilfen) der Umbau der Unternehmen gefördert wurde. Schon

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Mitte der 1990er Jahre verlangsamten sich die anfangs extrem hohen Wachstumsraten, der Strukturwandel schwenkte auf einen langsameren Rhythmus um[1]. Je Einwohner wuchs das Bruttoinlandsprodukt von knapp 70% des Bundesdurchschnitts auf 75%. Ohne die Sonderentwicklung der Berliner Wirtschaft, die bis Mitte des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts massiv schrumpfte, wuchs das BIP je Einwohner um rd. 10 Prozentpunkte von gut 60 auf 70% des Bundesdurchschnitts. Die unterdurchschnittlichen Anteile der industriellen Produktion in Ostdeutschland ließen allerdings auch die Einbrüche der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008-2010 geringer als in Westdeutschland ausfallen.

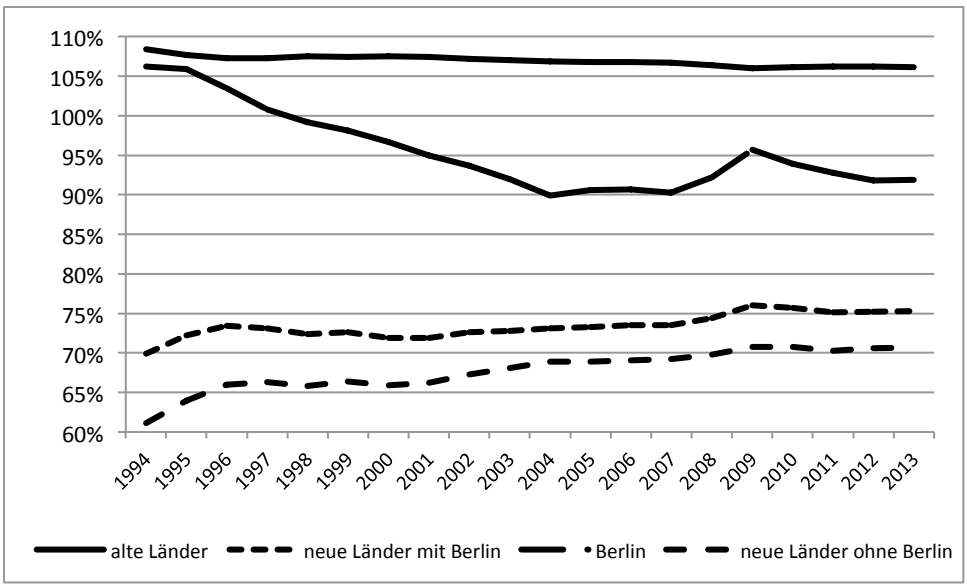


Abb. 1: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Prozent des Durchschnitts 1994 – 2013
Quelle: Statistisches Bundesamt: VGR der Länder 2013

Vergleicht man die Wachstumsraten der ostdeutschen Wirtschaft seit 1994 in absoluten Beträgen und je Einwohner, so fallen erstere deutlich geringer, aber insgesamt immer noch höher als die westdeutschen aus. Ursache ist, dass die demographische Entwicklung in Ostdeutschland nicht nur wegen der extrem niedrigen Geburtenrate nach der deutschen Vereinigung und der starken Abwanderung von Menschen, die keine Arbeit fanden, ein Teil des Strukturwandels durch Migration „abgearbeitet“ hat (vgl. Abb. 2).

Die ostdeutschen Daten wurden zudem durch die extrem schlechte wirtschaftliche Entwicklung Berlins belastet. Berlin erlebte nach der deutschen Vereinigung eine regelrechte Erosion seiner Wirtschaftskraft, die erst 2004 zum Stillstand kam (vgl. Abb. 1). Sie ist für Westberlin Folge des Abbaus all der Subventionen gewesen, der über Jahrzehnte hinweg Arbeitsplätze in der geteilten Stadt halten sollten. Auch Ostberlin musste den Abbau all der Arbeitsplätze verkraften, die von der damaligen DDR dort u.a. auch wegen der Hauptstadtfunktion angesiedelt waren. Immerhin kam der Bevölkerungsver-

1 Vgl. Bundesministerium des Innern – Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Länder 2013: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2013, Berlin, S. 6ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lust mit dem Umzug der Bundesregierung nach Berlin zum Stillstand; seit 2007 verzeichnet Berlin sogar die größten Zuwachsraten aller Bundesländer bei der Bevölkerung und hat das Niveau von 1994 schon 2011 wieder überschritten (vgl. Abb. 2).

	BIP				BIP je Einwohner			
	alte Länder	neue Länder mit Berlin	Berlin	neue Länder o. Berlin	alte Länder	neue Länder mit Berlin	Berlin	neue Länder o. Berlin
1994	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
1995	103,2%	106,5%	102,9%	108,0%	102,7%	106,9%	103,1%	108,4%
2000	115,0%	114,1%	100,9%	119,7%	112,9%	117,1%	103,7%	122,8%
2005	125,3%	122,2%	102,5%	130,5%	121,5%	129,2%	105,1%	139,1%
2010	140,2%	139,1%	122,3%	146,2%	136,5%	151,0%	123,3%	161,7%
2013	154,1%	150,8%	135,2%	157,4%	149,2%	164,2%	131,9%	176,5%

Tab. 1: Bruttoinlandsprodukt und Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (1994 = 100%)
Quelle: Statistisches Bundesamt: VGR der Länder 2013

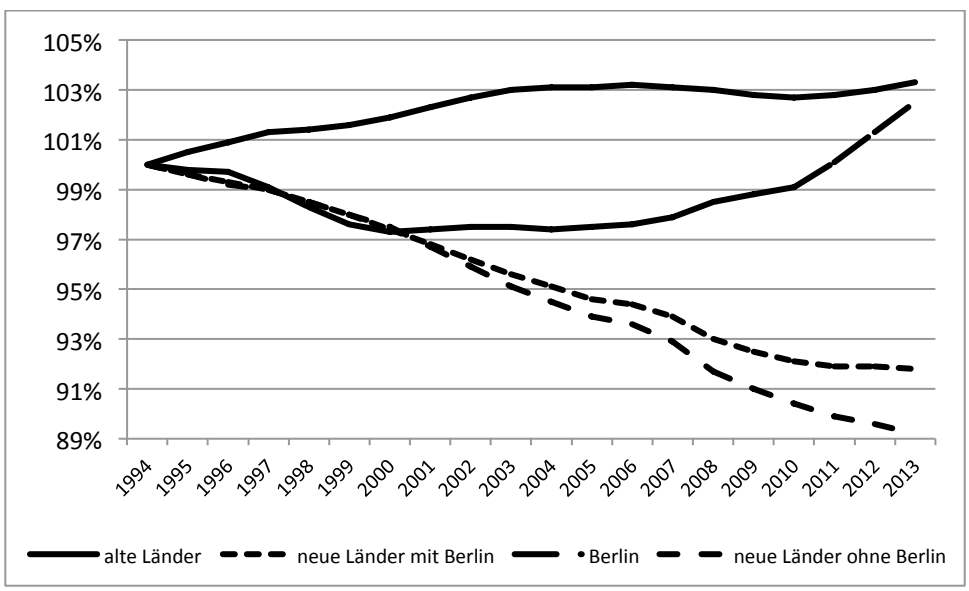


Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung seit 1994 (1994 = 100%)
Quelle: Statistisches Bundesamt

Migration und – im übrigen hochsubventionierter – Strukturwandel in den neuen Ländern haben außerdem mittlerweile zu einer Konvergenz der Arbeitsmarktstrukturen geführt (vgl. Tab. 2). Noch Mitte der 1990er Jahre lag die Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland – gemessen als Anteil an der Bevölkerung – deutlich über der in Westdeutschland, die zunächst sogar noch höhere Erwerbstätigkeit verlief im Zuge des Strukturwandels dann aber rückläufig bei dramatisch höherer Erwerbs-/Arbeitslosigkeit als im Westen. Zwar hat Ostdeutschland immer noch nicht die sich auch im Westen weiter rückläufigen Erwerbslosigkeitsquoten erreicht, doch auch hier wird sich der Konvergenzprozess fortsetzen, zumal die Altersstruktur der Erwerbspersonen in Ostdeutschland durch den Wegzug vor allem jüngerer gut qualifizierter Frauen in den letz-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ten 20 Jahren und den aktuell schon stattfindenden Renteneintritt von Facharbeitskräften derzeit schon den Problembefund des akuten Facharbeitermangels 5 – 10 Jahre vor Westdeutschland bewirkt[2]. Mittlerweil dauert die Vermittlung freier Stellen in Ostdeutschland länger als in Westdeutschland[3]. Unterschiede gibt es eher regionenspezifisch als zwischen Ost und West[4].

	Erwerbspersonen	Erwerbstätige	Erwerbslose	E'lose in % EP
neue Länder inkl. Berlin				
1991	53,2%	48,6%	4,6%	8,6%
1994	51,2%	43,2%	8,0%	15,6%
1997	51,7%	42,8%	8,8%	17,1%
2000	51,4%	43,1%	8,2%	16,0%
2003	51,6%	42,1%	9,5%	18,4%
2005	52,9%	42,8%	10,0%	19,0%
2009	53,3%	46,6%	6,7%	12,6%
2010	53,2%	47,2%	6,0%	11,2%
2011	53,2%	48,0%	5,2%	9,8%
2012	52,5%	47,8%	4,8%	9,0%
alte Länder ohne Berlin				
1991	48,2%	46,4%	1,8%	3,7%
1994	47,9%	44,7%	3,3%	6,8%
1997	47,5%	43,9%	3,6%	7,6%
2000	47,6%	44,9%	2,6%	5,5%
2003	48,0%	44,3%	3,7%	7,7%
2005	49,1%	44,7%	4,4%	9,0%
2009	50,6%	47,4%	3,3%	6,4%
2010	50,8%	47,8%	3,0%	6,0%
2011	51,5%	49,0%	2,5%	4,9%
2012	51,7%	49,3%	2,3%	4,5%
Deutschland insg.				
1991	49,3%	46,9%	2,4%	4,9%
1994	48,6%	44,3%	4,3%	8,8%
1997	48,4%	43,6%	4,7%	9,8%
2000	48,4%	44,6%	3,8%	7,9%
2003	48,7%	43,8%	4,9%	10,0%
2005	49,9%	44,3%	5,6%	11,1%
2009	51,2%	47,2%	3,9%	7,7%
2010	51,3%	47,7%	3,6%	7,0%
2011	51,8%	48,8%	3,1%	5,9%
2012	51,9%	49,0%	2,8%	5,5%

Tab. 2: Erwerbspersonen, Erwerbstätige und Erwerbslose (als Anteil an der Bevölkerung sowie Erwerbslose in Relation zur Zahl der Erwerbspersonen 1991 – 2012
Quelle: Statistisches Bundesamt: Daten des Mikrozensus

2 Vgl. Seibert, Holger; Wesling, Mirko 2012: Jugendliche finden immer öfter eine Lehrstelle vor Ort; IAB-Kurzbericht 16/2012, S. 4ff.

3 Vgl. im einzelnen Brenzel, Hanna u.a. 2013: Strukturwandel und Demografie prägten die Personalsuche, IAB-Kurzbericht 17/2013.

4 Vgl. Hirschenauer, Franziska 2013: Integrationserfolge hängen von regionalen Gegebenheiten ab, IAB-Kurzbericht 5/2013, S. 3ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Auch der Befund unterschiedlicher Lohnniveaus, der wegen der hohen Subventionierung lange Zeit geringer als der Produktivitätsunterschied ausfiel, muss heute nicht mehr als wirtschaftlicher Entwicklungsrückstand der ostdeutschen Bundesländer ausgelegt werden. Vielmehr werden in vielen Branchen gleich hohe Löhne wie in Westdeutschland gezahlt. Real betrachtet, d.h. unter Berücksichtigung der in weiten Bereichen niedrigeren Lebenshaltungskosten, müssen die diesbezüglichen Unterschiede zwischen West und Ost als Folgen unterschiedlicher Siedlungs- und Branchenstrukturen interpretiert werden, die es in sehr ähnlicher Weise auch zwischen verschiedenen Regionen, insb. zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen, in Westdeutschland gibt und dass Unterschiede insb. auch auf Größenunterschiede der Betriebe zurückzuführen sind[5]. Es muss indes auch konstatiert werden, dass 40 Jahre sozialistische Wirtschaft und der nicht nur gesamtwirtschaftlich, sondern auch für viele Menschen individuell harte Strukturwandel der Re-Transformation der ostdeutschen Wirtschaft diese Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen geschaffen haben, die auch in Relation untereinander nicht mehr dieselben wie die vor der deutschen Teilung sein werden.

3. Transferzahlungen an die neuen Länder

Der Prozess der deutschen Vereinigung ist nicht erst, aber doch in besonderem Maße seit der Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich und durch die zwei Solidarpakte, die die Folgen der Teilung Deutschlands für Ostdeutschland überwinden helfen sollten, eine Erfolgsgeschichte bundesstaatlicher Solidarität. Dabei ist der viel kritisierte Länderfinanzausgleich nur ein Finanzstrom, über den über viele Jahre hinweg Steuereinnahmen aus den Regionen ihrer Wertschöpfung in die von Strukturwandel gebeutelten Länder transferiert wurden. Wichtige Transferinstrumente, die den Strukturwandel unterstützten und die Entwicklung stabilisierten, waren und sind außerdem der Bundeshaushalt selbst und die Sozialversicherungen. Finanziert wurden diese säkularen Aufwendungen nicht nur mit deutlich erhöhten Abgaben für Steuer- und Beitragszahler, sondern auch mit Kürzungen in den westdeutschen öffentlichen Haushalten und durch Verschiebungen im vertikalen Machtgefüge des deutschen Föderalismus.

3.1 Bundeshaushalt und Sozialversicherungen

Aus der Perspektive des Fiskalföderalismus ist es Aufgabe der zentralstaatlichen Ebene, starke Ungleichgewichte zwischen den Gliedstaaten auszugleichen. Dies ist unstrittig wohl auch für die Integration der neuen Länder der Fall, unbeachtlich, dass sich daraus infolge der hohen Belastungen des Bundeshaushalts ebenfalls vertikale Verschiebungen zwischen den Ebenen je nach Art der Ausgestaltung der Maßnahmen und der gewählten Finanzierungsinstrumente ergeben. Diese interföderalen Verteilungswirkungen waren Gegenstand der Potsdamer Konferenz im Februar 1993, deren Entscheidungen jenseits

5 Vgl. Ragnitz, Joachim 2010: Strukturelle Ursachen des Einkommensrückstands Ostdeutschlands; in: ifo-Dresden berichtet 2/2010, S. 17ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

aller Anpassungen und Erneuerungen der Programme bis heute fortwirken. Als Instrumente standen und stehen dem Bund über den Bundeshaushalt Subventionen und Förderprogramme auf der Ausgabenseite, aber auch einnahmenmindernde Steuervergünstigungen zur Verfügung. Zudem unterliegen die besonderen Haushalte der Sozialversicherungen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und dienen neben ihren spezifischen Sicherungsaufgaben implizit auch dem interregionalen Einkommensausgleich.

Unter den großen Investitionsfördermaßnahmen dominieren die ERP-Kredite (53,5 Mrd. Euro zwischen 1990 und 2012), die mittlerweile ausgelaufenen Wohnraummodernisierungsprogramme (45,7 Mrd. Euro), die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur (39,2 Mrd. Euro) und Förderungen der wirtschaftsnahen Infrastruktur (20 Mrd. Euro)[6]. Bei vielen gesamtdeutschen Programmen erhielten die neuen Länder höhere Anteile, die nunmehr aber mehr und mehr abgebaut werden oder schon ausgelaufen sind: Hierzu zählen u.a. die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus und später der Wohnraummodernisierung, die Städtebauförderung, Sonderprogramme für Hochschulen und Wissenschaft[7] und vieles mehr. Angesichts begrenzter Haushaltsmittel des Bundes gingen die Fördermittel für Programme resp. Adressaten in den alten Bundesländern zurück, die zudem als Folge des Beitritts vieler wirtschaftsschwacher mittel-und osteuropäischer Staaten zur EU auch den Förderstatus sowohl für europäische Förderprogramme als auch für nationale Beihilfen verloren[8]. Insoweit bedeuteten das Wirtschaftskraftgefälle und die zunächst teilungsbedingt riesigen Nachholbedarfe bei der ostdeutschen Infrastruktur für die Standorte im Westen einen Rückgang der verfügbaren Förderung.

Eine noch deutlich stärkere interregionale Umverteilung wurde und wird über die Sozialversicherungen vorgenommen, wobei die Netto-Transfers von den alten in die neuen Bundesländer, wiewohl nicht mehr in den offiziellen Statistiken ausgewiesen, wohl auch heute noch stattfinden. Abb. 3 zeigt die Finanzierungssalden der Gesetzlichen Rentenversicherung für Deutschland gesamt und für die alten und die neuen Bundesländer bis 2003. Während der Gesamtsaldo in Abhängigkeit von der allgemeinen Wirtschaftslage um den Nullwert herum schwankt und im Fall von größeren Defiziten, genauer: beim Unterschreiten der Untergrenze der Schwankungsreserve, die Beiträge angehoben werden mussten, steht dem Überschuss im Westen seit 1994 ein in etwa gleich großes Defizit im Osten gegenüber. Ursache hierfür sind die wegen Höherbewertung der Ostrenten und wegen längerer Versicherungszeiten in der ehemaligen DDR überdurchschnittlichen Renten in Ostdeutschland gepaart mit Programmen zur Frühverrentung Arbeitsloser sowie die ebenfalls wegen der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit

6 Vgl. Bundesministerium des Innern . Der Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer 2013: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2013, Berlin, S. A19.

7 Vgl. Bundesministerium des Innern 2010: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2010, Berlin, S. 92ff und 117ff.

8 Vgl. Schwengler, Barbara 2013: Neue Rangfolge der förderbedürftigen Regionen in Deutschland, IAB-Kurzbericht 22/2013, S. 2f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

vergleichsweise geringeren Beitragsleistungen in den neuen Ländern, die auch den westdeutschen Versicherten höhere Rentenbeiträge als ohne deutsche Vereinigung aufbürdeten.

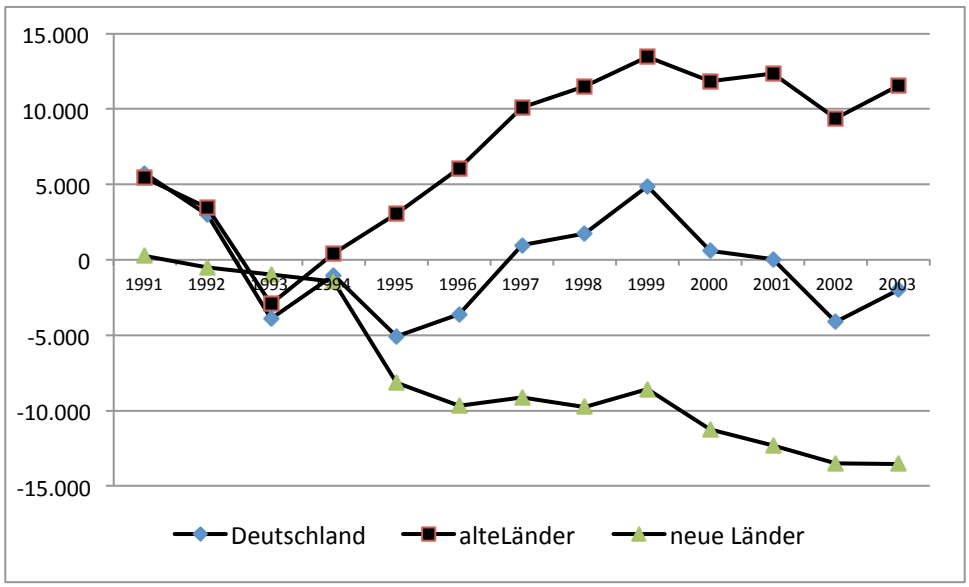


Abb. 3: Finanzierungssalden der Gesetzlichen Rentenversicherung für Deutschland insgesamt, für alte und neue Bundesländer 1991 - 2003
Quelle: Deutsche Rentenversicherung

Diese Sonderbelastungen werden wohl nicht zu Unrecht als versicherungsfremde Leistungen klassifiziert[9], da hier der Alterssicherung Lasten aufgebürdet wurden, die nicht originär ihre waren und sind. Nach allgemeiner Auffassung hätten diese Kosten aus Steuermitteln zugeschossen werden müssen und hätten nicht dem umlagefinanzierten Sozialversicherungssystem angelastet werden dürfen[10]. Diese Kosten der deutschen Einheit werden aufgrund der Finanzierungsmechanik von Umlagesystemen noch auf Jahrzehnte hinaus die Rentenversicherung belasten, indem die Beiträge in West- wie in Ostdeutschland höher und die Renten niedriger ausfallen werden, als sie ohne die Belastungen aus der Finanzierung der deutschen Einheit betragen hätten.

Unter Aspekten des Fiskalföderalismus freilich muss die Stabilisierungswirkung der Sozialversicherungen – in noch stärkerer Weise bewirkte die Arbeitslosenversicherung einen Transfer von Kaufkraft aus Ländern und Regionen mit hohem Beschäftigungsstand und hohen Einkommen in die Transformationsregionen in Ostdeutschland[11] – als ungemein wichtig eingeschätzt werden, weil sie neben den individuellen Versicherungs-

9 Vgl. Raffelhüschen, Bernd; Moog, Stefan; Vatter, Johannes 2011; Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung; Studie des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg, S. 17ff.

10 Vgl. ebenda.

11 Wobei die Leistungen früher der Arbeitslosenhilfe und der Arbeitsmarktpolitik wie nach 2004 die nach SGB II aus dem Bundeshaushalt zugeschossen werden.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

leistungen auch an die Menschen, die in der vormaligen DDR ja nie Beiträge in die westdeutschen Systeme gezahlt hatten, auch verhinderte, dass der recht brachiale Strukturwandel, der in den neuen Ländern recht schnell nach der Vereinigung anstelle der versprochenen „blühenden Landschaften" einsetzte, noch stärkere Zusammenbrüche der lokalen Wirtschaft nach sich zog. Die anderen mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten konnten auf diese Stabilisierungsmechanismen nicht zurückgreifen und erlebten dementsprechend deutlich stärkere wirtschaftliche Zusammenbrüche als Ostdeutschland. Mittlerweile konvergieren sowohl der allgemeine Rentenwert West und Ost ebenso wie die Erwerbsbiographien als Folge längerer Zeiten der Arbeitslosigkeit, der ostdeutsche Arbeitsmarkt ist stärker ausgeglichen als in machen westdeutschen Regionen, so dass sich auch die Transferbilanz der Renten- und der Arbeitslosenversicherung so langsam wieder ausgeglichener gestaltet.

4. Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Expliziten Ausgleichszielen zwischen finanzschwachen und finanzstarken Bundesländern dient der bundesstaatliche Finanzausgleich, wobei nicht nur horizontale Transfers sondern auch vertikale Ausgleichszahlungen für die Ziele eingesetzt werden. Das über viele Jahre in der alten Bundesrepublik ausgereifte Steuerkraftausgleichsmodell wurde freilich durch die deutsche Vereinigung unter größte Spannungen gesetzt, weil die Differenzen der Wirtschafts- und der Steuerkraft mit der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich im Jahr 1995 ein vorher nie gekanntes Maß erreichten.

4.1 Entwicklung von Steuerkraft und Wirtschaftskraft

Da Steuern aus der ökonomischen Wertschöpfung bezahlt werden, folgt die Steuerkraft eines Landes recht gut seiner Wirtschaftskraft. Die geringe Wirtschaftskraft der neuen Länder lässt dementsprechend ein deutlich niedrigeres Pro-Kopf-Aufkommen an Steuern[12] sowohl auf Länderebene (vor Umsatzsteuerausgleich) als auch auf kommunaler Ebene erwarten. Die aggregierten Daten beider Ebenen in Abb. 4 demonstrieren diesen Zusammenhang klar: Während der Vorsprung der alten Länder seit 1994 von etwa 115% des Durchschnitts auf gut 110% abgenommen hat, stieg die Steuerkraft der neuen Länder mit Berlin von etwa 50% auf 64,3% des Länderdurchschnitts. Nimmt man Berlin, das als Stadtstaat eine höhere Steuerkraft als die Flächenländer aufweist, heraus, so ist der Aufholprozess der neuen Länder deutlicher: von nur etwa 40% des Länderdurchschnitts Mitte der 1990er Jahre hatten die neuen Flächenländer auf eine Steuerkraft von gut 60% aller Länder aufgeholt. Die Entwicklung des Pro-Kopf-Steueraufkommens über den Zeitablauf zeigt allerdings auch, dass seit 1994 die Steuerkraft von Ländern und Kommunen vor Umsatzsteuerverteilung gleich drei Mal von heftigen Rückgängen der Einnahmen geprägt waren, die 1996/97 und zu Beginn der 2000er Jahre nicht nur

12 Bei der kommunalen Steuerkraft mit nivellierten Hebesätzen berechnet.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

von schlechten Wirtschaftsentwicklungen verursacht waren, sondern vor allem auch auf Steuerreformen des Bundes zurückgingen.

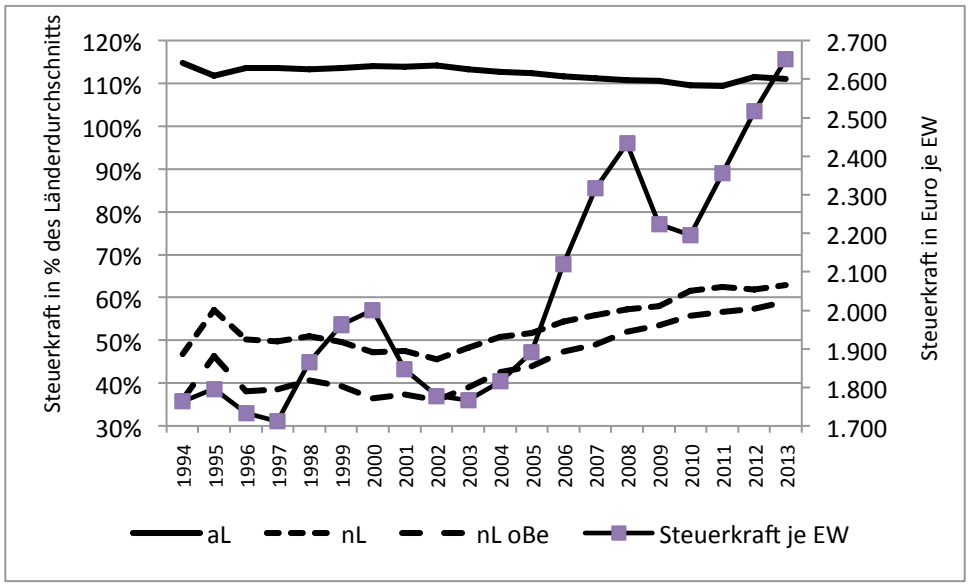


Abb. 4: Steuerkraft (Land + Gemeinden) je Einwohner seit 1994 in den alten und in den neuen Ländern (mit und ohne Berlin) – in % des Länderdurchschnitts und in Euro je EW
Quelle: BMF: Abrechnungen des LFA, verschiedenen Jahre; eigene Berechnungen.

Diese extremen, die Wirtschaftskraftunterschiede übersteigenden Unterschiede bei der Steuerkraft von Ländern und Kommunen West und Ost werden noch deutlicher, wenn man die Steuerquoten, d.h. Steuereinnahmen/-kraft in Relation zum Bruttoinlandsprodukt betrachtet (vgl. Abb. 5). Die problematische Einnahmensituation von Ländern und Kommunen wird insgesamt deutlich, da die Einnahmen der neuen Länder (vor Umsatzsteuer) weit hinter der relativen Position ihrer wirtschaftlichen Wertschöpfung zurückblieben und die neuen Länder erst in den letzten zehn Jahren ihre Steuerquote etwas aufholen konnten. Die zunächst extreme Steuerschwäche der Kommunen in den neuen Ländern hat sich in den letzten Jahren allerdings auch am stärksten der der alten Länder angenähert.

Warum aber liegen die Steuereinnahmen in Ostdeutschland auch weiterhin so deutlich unter ihrem wirtschaftskraftinduziertem Abstand? Ursachen hierfür sind neben dem progressiven Tarif der Einkommensteuer, der auch auf das sog. örtliche Aufkommen durchschlägt, die Belastungen aus dem Familienleistungsausgleich sowie nach wie vor existierende spezielle Steuervergünstigungen für die neuen Länder:

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

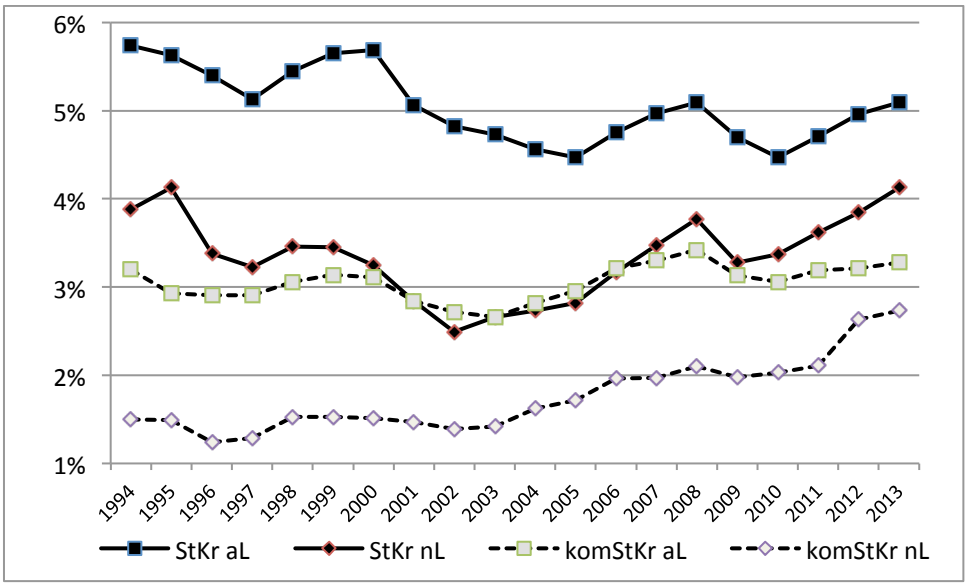


Abb. 5: Steuerquoten Ländersteuern vor Umsatzsteuerverteilung und kommunale Steuerkraft der alten und neuen Länder in Relation zum BIP 1994 - 2013
Quelle: BMF: Abrechnungen des LFA, verschiedenen Jahre; eigene Berechnungen.

- So zeigen Modellrechnungen, dass das Einkommensteueraufkommen je Einwohner in den neuen Ländern um rd. 30-40% höher ausfallen würde, wenn die Länder anstelle eines Aufkommensanteils der progressiven Einkommensteuer ihren Anteil auf der Basis einer einheitlichen Flatrate erhielten.[13] Auch die ostdeutschen Kommunen würden in ähnlichem Umfang gewinnen, wenn der kommunale Einkommensteueranteil in ähnlichem Umfang steigen würde, wenn auch die Kommunen anstelle des Progressionstarifs eine insgesamt aufkommensneutrale Flatrate anwenden würden.[14]
- Noch deutlicher würden sich die Steueraufkommen der ostdeutschen Länder und Kommunen an den Bundesdurchschnitt annähern, wenn die Aufkommensauswirkungen des Familienleistungsausgleichs – wie früher, vor 1996, beim Kindergeld – ausschließlich zu Lasten des Bundes verrechnet würden. Denn das steuerliche Kindergeld, das in Ostdeutschland gleich hoch wie im Westen ist, verkürzt das ohnehin niedrige Einkommensteueraufkommen in Ostdeutschland so dramatisch, dass sie noch „ärmer“ sind als dies ihre Wirtschaftskraft indiziert. Ginge aber der Familienleitungsausgleich, der eine bundeseinheitliche Umverteilung darstellt und auch nach der Theorie des Fiskalföderalismus unstrittig zu den Kompetenzen der zentralstaatlichen Ebene gehört[15], ausschließlich zu Lasten des Bundes, dann würde das örtli-

13 Vgl. Färber, Gisela; Kühl, Karsten; Alt, Dennis 2014: Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer: Entlastung des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleichs; in: Wirtschaftsdienst H. 4, S. 271.

14 Vgl. ebenda.

15 Vgl. Musgrave, Richard A. 1959: Theory of Public Finance, New York, S. 181.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

che Aufkommen der neuen Länder und Kommunen mit Flat Tax-Tarif ermittelt endlich recht nahe bei ihrem Anteil an der Wirtschaftskraft liegen.[16]

- Auch die Investitionsförderung über Zulagen für die ostdeutschen Bundesländer verkürzt seit Jahren das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen in den neuen Ländern, weil derartige Zulagen Steuervergünstigungen sind. Die Steuermindereinnahmen betrugen in der Spitze im Jahr 2001 14,7% des Steueraufkommens der neuen Länder (einschl. Berlins) und machten zuletzt immer noch etwa 5% aus, um die die neuen Länder ärmer gemacht werden, als sie eigentlich sind.

Vor diesem Hintergrund der steuerrechtlich geschaffenen Armut der ostdeutschen Bundesländer darf es nicht verwundern, dass auch fast 20 Jahre nach der Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich die Konvergenz der Steuerkraft deutlich hinter der der Wirtschaftskraft zurückbleibt, dies aber keinesfalls auf eine unambitionierte Wirtschaftspolitik oder gar auf eine schlechte oder laxe Steuerverwaltung infolge mangelnder Anreize, Steuern zu erheben, zurückgeht, sondern schlicht eine Folge bundes(steuer)rechtlich gewollter Verwerfungen ist, die rekapitulieren lassen, wie heftig noch 1992/93 darüber gestritten wurde, in welchem Umfang die alten Länder sich an der Finanzierung der deutschen Einheit beteiligen sollten[17].

4.1.1 Transferzahlungen im Länderfinanzausgleich und bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen aus Sicht der Empfänger- und der Zahlerländer

Die steuerrechtlich und –politisch induzierten horizontalen Unterschiede in der Steuerkraft der Länder und Kommunen schlagen seit 1995 auf allen Stufen auf den Länderfinanzausgleich durch. Sie erhöhen die Verwerfungen in den verschiedenen Stufen des Länderfinanzausgleichs, ohne dass der Tarif selbst daran schuld ist. Dabei unterscheiden sich die ostdeutschen Flächenländer und Berlin deutlich.

Die extrem niedrige Steuerkraft der ostdeutschen Länder und Kommunen wird nach wie vor in dramatischem Umfang durch die Umsatzsteuerverteilung dem Länderdurchschnitt angenähert. Deutlich erkennbar sind das Absinken der Steuerkraft und der Anstieg der Umsatzsteuereinnahmen mit der Reform des Familienleistungsausgleichs im Jahr 1996 und den nachfolgenden Steuerreformen. In den letzten zehn Jahren ist zwar der Deckungsgrad der originären eigenen Steuereinnahmen wieder angestiegen, der Anteil der Umsatzsteuereinnahmen ist aber mit ungefähr 45% immer noch extrem hoch. Berücksichtigt man, dass die Umsatzsteuer heute nach einigen Steuersatzerhöhungen einen insgesamt höheren Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen hat als noch 1995, dann erklärt allein ihr Ausgleicheffekt, dass die Bedeutung der horizontalen Zahlungen im

16 Vgl. Färber, Gisela; Kühl, Karsten; Alt, Dennis (Fn. 13).

17 Vgl. Peffekoven, Rolf 1994: Reform des Finanzausgleichs - eine vertane Chance; in: Finanzarchiv, S. 281ff., Grossekettler, Heinz 1996: Die ersten fünf Jahre. Rückblick auf die gesamtdeutsche Finanzpolitik der Jahre 1990 bis 1995; in: Finanzarchiv 1996, S. 222ff. und Renzsch, Wolfgang 1994: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995; in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1994, S. 116ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Länderfinanzausgleich und die Fehlbedarf-BEZ von noch gut 15% Ende der 1990er Jahre auf unter 10% zurückgegangen sind.

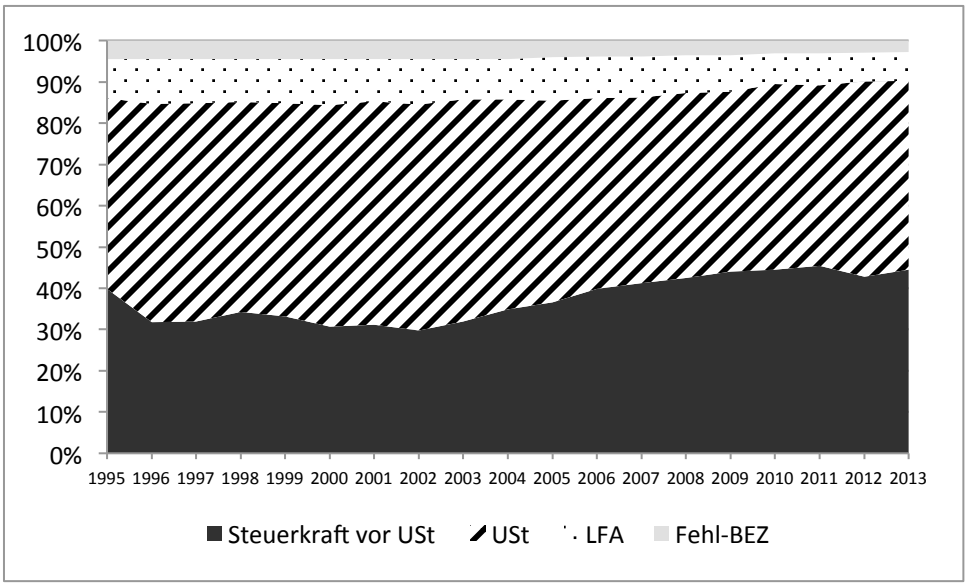


Abb. 6a: Anteile an den Steuer- und Finanzausgleichseinnahmen der neuen Länder ohne Berlin 1995 - 2013
Quelle: BMF: Abrechnungen des LFA, verschiedenen Jahre; eigene Berechnungen.

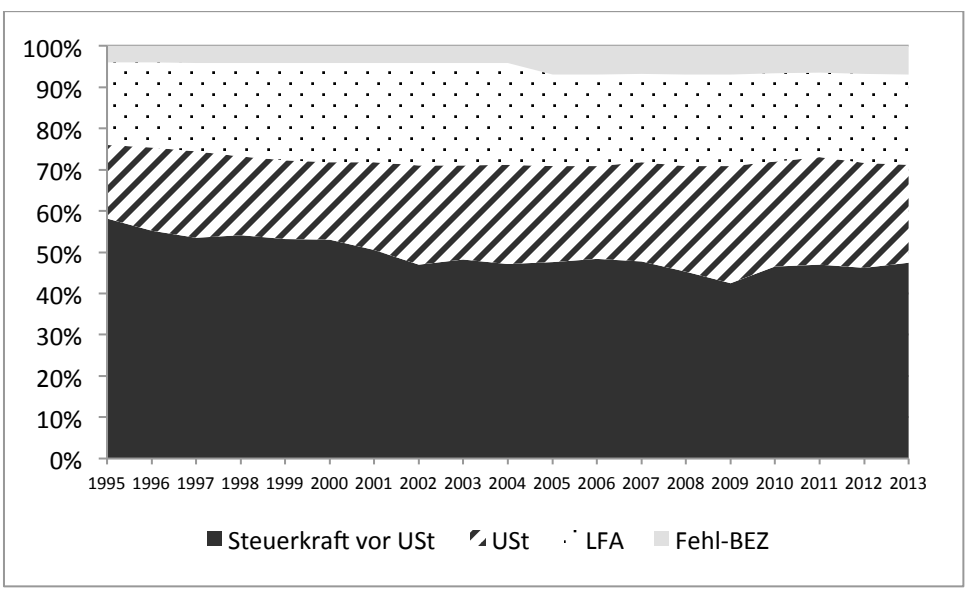


Abb. 6b: Anteile an den Steuer- und Finanzausgleichseinnahmen Berlins 1995 - 2013
Quelle: BMF: Abrechnungen des LFA, verschiedenen Jahre; eigene Berechnungen.

Anders stellt sich das Bild bei Berlin dar (vgl. Abb. 5b). Hier sinkt der Deckungsgrad der eigenen Steuerkraft und lag 2013 bei nur 47%, ist aber insgesamt wie bei den anderen Stadtstaaten auch höher als in den ostdeutschen Flächenländern. Der Ausgleichsbeitrag der Umsatzsteuer ist indes insb. aufgrund der hier noch nicht vorgenommen Stadtstaatenveredelung geringer. Entsprechend größer ist der Anteil der Transfers aus Länderfinanzausgleich und BEZ und liegt seit über zehn Jahren mit Ausnahme von 2011

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zwischen 28 und 29% und damit bei gut dem dreifachen Wert der ostdeutschen Flächenländer.

Insgesamt haben die neuen Flächenländer seit 1995 Ergänzungsanteile aus dem Umsatzsteueraufkommen der Länder im Umfang von 165 Mrd. Euro erhalten, Berlin aufgrund des tariflichen Anachronismus knapp 7 Mrd. Euro. Die Umsatzsteuereinnahmen der neuen Flächenländer je Einwohner lagen durchschnittlich um 48% höher als die der alten Länder. Zwischen 1995 und 2013 sind außerdem 112 Mrd. Euro an horizontalen Transferzahlungen von den alten zu den neuen Ländern gegangen, wovon allein 52 Mrd. Euro an Berlin gingen. Bei den Fehlbedarfs-BEZ beträgt die Summe 38 Mrd. Euro, darunter 13 Mrd. Euro an Berlin. Des weiteren flossen im gleichen Zeitraum 163 Mrd. Euro an Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Kosten der Teilung Deutschlands und der niedrigen kommunalen Steuerkraft in Ostdeutschland sowie für die Kosten der strukturellen Arbeitslosigkeit dorthin, wobei Berlin hier mit 31 Mrd. Euro, also mit einem knappen Fünftel, in den Büchern steht.

Diese gewaltigen Summen haben auch dafür gesorgt, dass in Ostdeutschland die Infrastruktur umfassend modernisiert werden konnte, das Arbeitsplätze erhalten und angesiedelt wurden, dass der Konvergenzprozess stattfinden konnte, zumindest so weit, wie er bis heute gediehen ist.

4.1.2 (Binnen-)Wanderungen als impliziter Finanzausgleich?

Jenseits der Transferzahlungen haben indes die Menschen selbst einen weiteren Teil des Angleichungsmechanismus übernommen. Der starke Geburteneinbruch nach der deutschen Vereinigung und die Abwanderung vor allem junger Frauen, die keine qualifizierten Arbeitsplätze fanden, sorgte nicht nur dafür, dass sich die Arbeitsmarktsituation nicht noch schlechter entwickelte, sondern entlastete auch den bundesstaatlichen Finanzausgleich. Hätte Sachsen noch so viel Einwohner wie 1995, so hätten seine Einnahmen im Jahr 2013 nach Finanzausgleich – ohne Berücksichtigung möglicher Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Steuerkraft – um knapp 1,6 Mrd. Euro höher gelegen, als dies tatsächlich der Fall war. Diese „passiven Finanzausgleichseffekte“ liegen für Sachsen-Anhalt in ähnlicher Größenordnung und sind etwas geringer für Thüringen. Absolut sind die Verluste für Mecklenburg-Vorpommern geringer, prozentual allerdings noch deutlich stärker. Lediglich Berlin und Brandenburg, die beide von der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung der Hauptstadt profitieren, haben bislang nur begrenzte Verluste aus der schrumpfenden Bevölkerung zu verzeichnen (vgl. Abb. 6).

Klare Gewinner der Bevölkerungsverlagerung sind die süddeutschen finanzstarken Bundesländer, allen voran Bayern, welches gegenüber dem Bevölkerungsstand von 1995 über knapp 1,1 Mrd. Euro an Einnahmen mehr verfügt bzw. geringere Beträge in den Finanzmausgleich einzahlen muss. Für die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Hamburg liegen die entsprechenden Gewinne zwischen 235 und 603 Mio. Euro.

Neben der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und dem regionalen Wirtschaftswachstum dürften für diese Entwicklung vor allem auch die Siedlungsstrukturen und ihre Ver-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

teilung auf die Bundesländer selbst verantwortlich sein. Denn nicht nur in Ostdeutschland verlieren Regionen des fortgesetzten Strukturwandels und ländliche Räume weiterhin und kontinuierlich an Bevölkerung, während größere Städte und vor allem Agglomerationsräume noch weiter wachsen dürften und erst in etwa 15 Jahren anfangen dürften, auch zu schrumpfen.

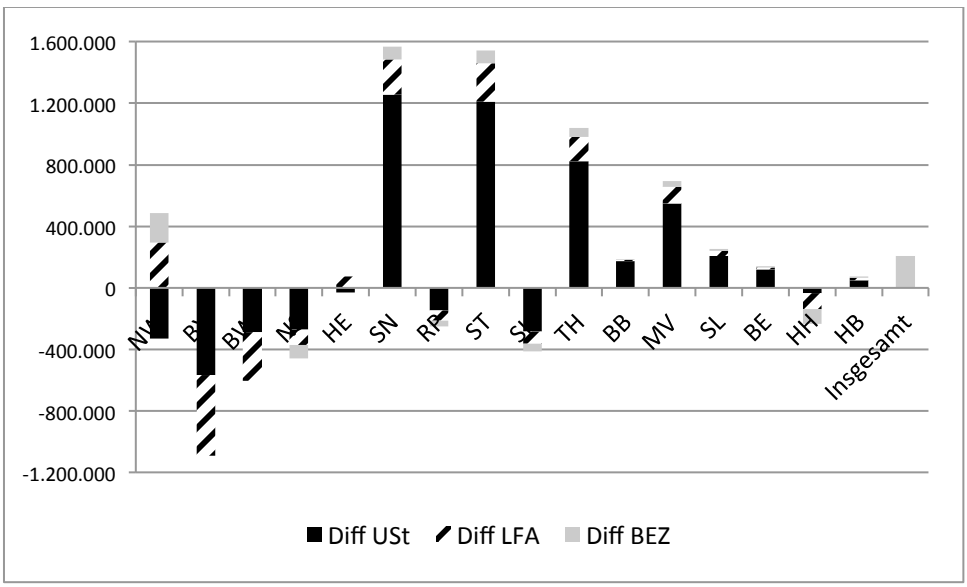


Abb. 7: Gewinne und Verluste der Bundesländer bei Umsatzsteuerverteilung, horizontalem Länderfinanzausgleich und Defizit-BEZ im Jahr 2013 aus den seit 1995 eingetretenen Bevölkerungsverlagerungen
Quelle: BMF: Abrechnungen des LFA 2013 und 1995, eigene Berechnungen.

Hier ein Gleichgewicht zwischen einer vertretbaren Mindestausstattung aller Regionen mit öffentlichen und privaten Leistungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen und hierfür Angebotsformen zu entwickeln, welche von ihrer Technologie her der Kostenremanenzfalle, die als Folge hoher Fixkosten entsteht, entkommen, dürfte eine der großen Herausforderungen der nächsten Jahre darstellen. Indes auch hier differieren die Unterschiede nicht mehr nach Ost und West, sondern überwiegend nur noch nach Agglomerationen und Metropolen auf der einen Seit und ländlichen und sog. peripheren Räumen auf der anderen Seite.

4.2 Die Kosten der deutschen Einheit im Westen

Wenig untersucht und auch politisch kaum beachtet sind die Folgen der Finanzierung der deutschen Einigung im Westen. Mit der Einigung über das föderale Konsolidierungsprogramm hatten der Bund und alle Länder Festlegungen getroffen, die im wesentlichen auch nicht durch die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs und die Verabschiedung des Maßstäbegesetzes im Jahr 2001 verändert wurden. Sie bestanden im wesentlichen aus folgenden Elementen:

- Alle bis 1994 aufgelaufenen Verbindlichkeiten insb. aus der Finanzierung der deutschen Einheit wurden in den Erblastentilgungsfonds eingestellt, des-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sen Bedienung (Zins und Tilgung) der Bund 2005 gegen einen Festbetrag bei der Umsatzsteuerverteilung übernahm und der mittlerweile allein wegen der niedrigen Zinsen vollständig und vorzeitig getilgt sein muss.

- Die westdeutschen Länder, die wegen der extremen Finanzkraftunterschiede trotz höherer Umsatzsteuerbeteiligung mit Stichtag 1.1.1995 etwa 10% ihrer Steuereinnahmen verloren hatten[18], haben von der Konvergenz der Wirtschaftskraft zwischen West und Ost, von der Übernahme der Lasten für den Erblastentilgungsfonds durch den Bund und teilweise auch von Zuwanderungen so profitiert, so dass man heute kaum mehr Folgen der deutschen Einheit für ihre Haushalte feststellen kann.
- Schwieriger und uneindeutig stellt sich die Belastungssituation für die westdeutschen Kommunen dar. Neben Kürzungen von diversen Bundesmitteln, die nur noch in geringerem Umfang gezahlt wurden oder ganz abgeschafft waren, waren die westdeutschen Kommunen seit 1995 mit etwa 40% der Einheitslasten der westdeutschen Länder über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage zugunsten der jeweiligen Länderhaushalte belastet worden, die in vielen Ländern „spitz“ und unterschiedlich abgerechnet wurde.[19] Die Umlage gibt es immer noch und wird in den meisten Ländern nicht zurückgegeben, obwohl die Länder de facto keine Lasten mehr haben. Die Mehrzahl der Kommunen bleibt demnach weiter belastet.

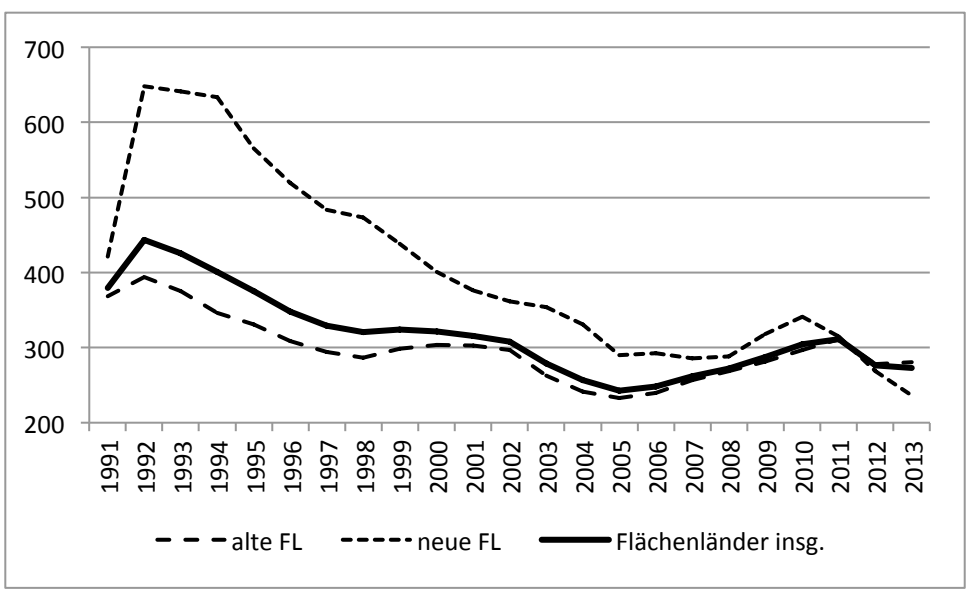


Abb. 8: Kommunale Investitionsausgaben je Einwohner in den west- und den ostdeutschen Flächenländern und im Länderdurchschnitt 1991 - 2013
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

18 Vgl. Färber, Gisela 1993: Reform des Länderfinanzausgleichs; in: Wirtschaftsdienst 1993, H. 6, S. 305ff.

19 Vgl. Färber Gisela unter Mitarbeit von Kira Baranova und Daniel Richter 2009: Die Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den einheitsbedingten Lasten des Landes in Vergangenheit und Zukunft, im Auftrag des Nordrhein-Westfälischen Städtetags, Manuskript Speyer, S. 62ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Während die ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbände mit den über ihre Bundesländer transferierten Ressourcen ab 1992 ihre Investitionen zur Sanierung der Infrastruktur hochfahren konnten, waren die Vorzeichen im Westen umgekehrt. Durchgängige Reaktion aller Kommunen in Westdeutschland war die Reduzierung ihrer Investitionsausgaben, wenngleich die Finanzstatistik diese Entwicklung überzeichnet, weil etwa ab 1993 viele kommunale Unternehmen in private Rechtsformen ausgelagert wurden[20]. In Westdeutschland stiegen allerdings spätestens seit der Rezession 1993 die durch Bundesrecht veranlassten Sozialausgaben dramatisch an und wurden auch nicht durch die Einführung der Pflegeversicherung 1994 nachhaltig stabilisiert[21]. Vor allem finanzschwache Standorte mit fortgesetztem Strukturwandel und in militärischen Konversionsgebieten konnten ihre wachsenden Belastungen auch nicht nur über die Zurückführung ihrer Investitionshaushalte gegenfinanzieren, sondern bauten dauerhafte Kassenkreditbestände auf, die heute in einigen Ländern – Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen – so hoch sind, dass viele Kommunen sie ohne Hilfen des Landes nicht mehr abbauen können. Diese Entwicklung bedeutet auch, dass die Kommunen in den westdeutschen Ländern auseinanderdriften, auf der einen Seite die, die gesunde Finanzen aufweisen, auf der anderen Seite die, die ihr Leistungsangebot spätestens dann massiv einschränken müssen, wenn die Zinssätze wieder ansteigen[22].

Die über Jahre hinweg andauernde Unterfinanzierung der Investitionshaushalte hat im Westen mittlerweile zu erheblichem Substanzverlust bei der kommunalen Infrastruktur in bedeutsamen Teilen Westdeutschlands geführt. Die Konjunkturpakete des Bundes, die die Länder gegenzufinanzieren hatten, generierten immerhin kurzfristig einmal Mittel zur Sanierung von Schulen und anderen seit Jahren nicht instandgehaltenen Einrichtungen, können aber nur als der sprichwörtliche Tropfen auf den heißen Stein angesehen werden. Inzwischen wird auch der katastrophale Zustand von Straßen und Brücken in Westdeutschland thematisiert, der mehr und mehr zur Standorthypothek werden könnte, wenn nicht schnellstens Sanierungsmaßnahmen ergriffen werden.

Dass die ostdeutschen Kommunen inzwischen ihre Investitionsausgaben größenbereinigt noch unter das Niveau Westdeutschlands heruntergefahren haben, ist ebenfalls Zeichen ihrer Konsolidierungsanstrengungen. Ihr Bedarf ist aber nach all den überdurchschnittlichen Investitionen der letzten Jahre deutlich geringer als der westdeutsche. Dieser Etatzustand sollte aber nicht zu lange anhalten, wenn die Modernität der Infrastruktur erhalten werden soll.

20 Investitionszuschüsse und Kapitalerhöhungen wurden allerdings immer noch als kommunale Investitionen verbucht, so dass die Finanzstatistik immer noch große Teile der kommunalen Investitionstätigkeit abbildet.

21 Vgl. Deutscher Städtetag 2010: Sozialleistungen der Städte in Not - Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben, Köln.

22 Vgl. Ders. 2013: Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt - Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2013 des Deutschen Städtetages, Köln, S. 10ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4.3 Stand der Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland

Die Analyse der wirtschafts- und finanzpolitischen Annäherungsprozesse zwischen Ost- und Westdeutschland hat ergeben, dass sich die Investitionen der Wirtschaft und die milliardenschweren Subventionen, Förderprogramme und Infrastrukturerneuerungen durchaus gelohnt haben. Die neuen Länder haben aufgeholt, der Prozess ist auch noch nicht zu Ende und wird weitergehen. Es ist aber nicht zu erwarten, dass das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem oder je Einwohner in absehbarer Zeit das Westdeutschlands oder gar das der Agglomerationen im Westen erreichen wird. Dazu ist die Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur zu unterschiedlich. In Zukunft wird es eher eine Polarisierung zwischen wirtschaftsstarken Agglomeration und immer dünner besiedelten sog. peripheren Räumen geben, der zudem durch die Bevölkerungsentwicklung, durch die Bildungssysteme und die Arbeitsmärkte verstärkt werden wird und überdies ein globaler Trend ist, den Deutschland allein nicht brechen kann.

Bemerkenswert ist allerdings, dass die Steuerausstattung der neuen Länder und im übrigen aller wirtschaftsschwachen Länder auch im Westen bei weitem nicht ihrer relativen Wirtschaftsstärke folgt. Die vertikalen Verteilungsschlüssel insb. der Einkommensteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verursachen hier seit Jahren Diskrepanzen, welche auch daher kommen, dass der Bund als Steuergesetzgeber Länder und Gemeinden an zentralstaatlichen Verteilungsaufgaben mitfinanzieren lässt und zudem Steuervergünstigungen als Mittel der Wahl entdeckte, um Mitte der 1990er Jahre die alten Länder recht unauffällig in stärkerem Maße zur Finanzierung der neuen Länder heranzuziehen. Die finanzschwachen Länder und insb. die ostdeutschen Länder und Kommunen haben dadurch geringere eigene Steuereinnahmen, als dies ihre Wirtschaftskraft indiziert. Und sowohl der Umsatzsteuervorwegausgleich wie auch der horizontale Länderfinanzausgleich werden übermäßig belastet, was bei den Zahlerländern, aber auch bei anderen Ländern, die bei den Ergänzungsanteilen der Umsatzsteuerverteilung leer ausgehen, danach aber wieder als Empfängerländer anstehen müssen, auf zunehmendes Unverständnis stößt.

Berücksichtigt man zudem, dass fast zwanzig Jahre nach der Einbeziehung der nun nicht mehr so neuen Länder die Haushaltssituation in den alten Ländern und ihren Kommunen durch wachsende Aufwendungen für Bildung und Kinderbetreuung und einer dringenden Erneuerung der mangels ausreichender Instandhaltung stark beschädigten Infrastruktur geprägt ist, dann liegt die Polarisierung nicht mehr in der Himmelsrichtung, sondern richtet sich ausschließlich danach, wie stark der wirtschaftliche Strukturwandel bereits in der Vergangenheit öffentliche Haushalte auf Länder- und Gemeindeebene ausgezehrt hat und wie stark seine Fortsetzung, wovon wohl auszugehen ist, die Haushalte von Ländern und Kommunen einnahmen- wie ausgabenseitig belasten wird. Insoweit verdienen es auch die vom Strukturwandel hoch belasteten Länder und Kommunen in den alten Ländern schon vor 2020, an den Einnahmen des Bundes aus dem Solidaritätszuschlag mit speziellen Förderprogrammen zur Sanierung ihrer Infrastruktur beteiligt zu werden, damit sie mit dem Eintritt des Verschuldungsverbots für die Länder im Jahr 2020 nicht chancenlos im Standortwettbewerb dastehen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5. Neuverhandlungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für die Zeit nach 2020: Solidarpakt III und/oder eine fairere Verteilung der Steuereinnahmebasen?

Die vorhergehenden Ausführungen haben auch aufgezeigt, dass die Belastungen des Länderfinanzausgleichs nicht ausschließlich auf Wirtschaftskraftdifferenzen und schon gar nicht auf mangelnde Anreize für eine gute Wirtschaftspolitik zurückgehen, sondern dass sie ein Relikt aus einer Zeit vor 45 Jahren sind, in der die Einkommensteuer noch nicht mit so großen Verteilungs- und Subventionierungsaufgaben belastet war wie heute. Will man in der anstehenden Neuordnung des bundestaatlichen Finanzgefüges weiterhin Divergenzen und Polarisierungen reduzieren, dann liegt es deshalb nahe, dies nicht erst mit dem Finanzausgleich i.e.S. zu tun, sondern bereits mit der Steuerverteilung zu beginnen und diese so zu gestalten, dass die den Ländern und Kommunen zustehenden Steuerquellen – entsprechend der horizontalen Bedarfe und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – eher gleichmäßig ausfallen als weit über die Wirtschaftskraftdivergenzen hinaus auseinanderzustreben. Eine Aufteilung des Einkommensteuertarifs nicht als prozentualer Anteil am sog. örtlichen Aufkommen, sondern nach Maßgabe eines zunächst aufkommensneutralen proportionalen Steuersatzes (oberhalb de Grundfreibetrages), einer sog. Flat Tax, würde dieses Ziel unschwer erreichbar machen. Dem Bund verbliebe der progressive Tarifteil, den er zukünftig auch ohne Zustimmung des Bundesrates gestalten könnte. Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer wäre für alle Ebenen dieselbe.

Vielfach wird derzeit gefordert, das horizontale Ausgleichssystem aufzugeben und, wie andere Föderalstaaten dies tun, den bundesstaatlichen Finanzausgleich komplett auf vertikale Zuweisungen umzustellen.[23] Diese Vorschläge verkennen, wie stark der bundesstattliche Finanzausgleich dann von politischen Verhandlungen abhängen, von „Extrawürsten“ einiger Länder – immer in Abhängigkeit von Ergebnissen der Bundestagswahl! – dominiert und im Zweifel eben keine Anpassung erfahren würde, wenn sie benötigt wird, weil es vielleicht gerade dann keine Mehrheiten dafür gibt. Diese Situation ist aus den kommunalen Finanzausgleichen sattsam bekannt.

Der Steuerkraftausgleich, wie er in Deutschland seit vielen, vielen Jahren betrieben wird, sichert Länder und Kommunen auch gegenüber intendierten und nicht intendierten horizontalen Verwerfungen aus Steuerreformen des Bundes ab und ermöglicht so im übrigen eine gemeinsame Steuerpolitik im Interesse des Standortes Deutschlands. Der Ausgleich hat damit auch eine Versicherungsfunktion für Länder und Gemeinden, dass von Steuerreformen keine übermäßigen horizontalen Unterschiede ausgehen. Selbst die großen Herausforderungen der deutschen Vereinigung wurden mit diesem System des Steuerkraftausgleichs gestemmt!

23 Vgl. z.B. Behnke, Nathalie (2012): Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung http://www.bawue.gruene-frakton.de/fileadmin/media/LTF/bawue_gruenefraktion_de/bawue_gruene fraktion_de/themen/finanzpolitik/fahrplan_fuer_eine_gruene_reform_der_bun/ fahrplan_fuer_eine_ gruene_reform_der_bun.pdf; download 2.6.2014)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Was dem System aber seit Jahren fehlt und wo es mittlerweile auch an Konsens gebricht, sind faire Regeln für vertikale Belastungsverschiebungen. Dazu gehört auch, dass Länder und Gemeinden, die neue und mehr Aufgaben vom Bund und von Europa übertragen bekommen, eine faire Finanzierung innerhalb des Systems erhalten müssen. Dass sie keine Finanzierungsspielräume mehr haben, kann auch bedeuten, dass es keine Zustimmung für berechtigte Politikentwürfe im Bundesrat mehr gibt, wie zuletzt z.B. bei den steuerlichen Förderungen zur Energiewende. Wichtig sind daher symmetrische(re) vertikale Kompetenzen der Ebenen, um Deckungsmittel für die jeweilige Aufgabenerfüllung zu generieren, nachdem die im Grundgesetz dafür vorgesehene Veränderung des vertikalen Umsatzsteuerschlüssels nur als Gegenfinanzierung von Steuerreformen zustande kommt und weitgehend versagt. Der o.a. – bundeseinheitlichen – Flat Tax für Länder und Kommunen wohnt diese Symmetrie inne, wenn die Länder durch Mehrheitsbeschluss im Bundesrat ebenfalls ihren Steuersatz bei der Einkommensteuer und den ihrer Gemeinden verändern könnten, wenn die Aufgabenerfordernisse dies rechtfertigen, und dies, ohne dass der Bund, genauer: der Bundestag sie mit seiner Mehrheit überstimmen könnte. Eigene Steuereinnahmen auf einer horizontal fairen Basis sind zudem besser als im schlechtesten Fall zweckgebundene Zuweisungen.

Insoweit wäre eine bedarfsgerechtere vertikale und horizontale Steuerverteilung ein besseres Mittel für eine gelebte Solidarität, zur unmittelbaren Umsetzung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und für eine weitere Vertiefung der deutschen Einheit als die Fortführung von nach Himmelsrichtung vergebenen Sonderzuweisungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„Politische Feinmechanik mit Gangreserve“ – Formen der Zusammenarbeit unter den deutschen Ländern

Claus-Peter Clostermeyer

1. Eine unbekannte Größe

Mit dem Ansehen des Föderalismus im Allgemeinen, dem der Länder im Besonderen, steht es leider in der öffentlichen Diskussion in Deutschland nicht zum Besten. Der Föderalismus ist hierzulande – in deutlichem Gegensatz zu anderen Bundesstaaten wie den USA oder der Schweiz – nicht unbedingt ein Gegenstand des Stolzes.[1] Es würde hier zu weit führen, diese mangelnde Zuneigung näher zu analysieren.

So sehr eine gewisse landsmannschaftliche Identität in kulturellem Sinne hochgehalten wird, so sehr gerät eine politische und rechtliche Differenzierung in die Kritik. Ein „Dauerbrenner“ ist das Bildungswesen, wo mögliche Probleme für die Kinder einer von Land zu Land umziehenden jungen Familie immer wieder als Schreckgespenst herhalten müssen. Als „Flickenteppich“ kritisiert wurden beispielsweise auch Abweichungen von Land zu Land beim Nichtraucherschutz. Aktuell ist es die „Energiewende“, die – jedenfalls nach Auffassung der Medien – statt Dezentralität eher einen starken Zentralstaat benötigt.

Ausländische Beobachter halten demgegenüber die politische Ordnung des Grundgesetzes, zu der mit der „Ewigkeitsgarantie“ geschützt auch das Bundesstaatsprinzip gehört, für durchaus vorbildlich. Auch im Zuge der deutschen Wiedervereinigung war unbestritten, dass der Aufbau im Beitrittsgebiet nur auf der Grundlage föderaler Strukturen gelingen konnte. Bemerkenswert war die wie selbstverständliche Wiederauferstehung der seinerzeit auf Anordnung der Sowjetischen Militäradministration eingerichteten Länder, die 1952 in 15 Bezirke aufgespaltet worden waren. Am 22. Juli 1990 hat die Volkskammer mit einem „Ländereinführungsgesetz“ die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gegründet und der Hauptstadt Berlin Landesbefugnisse verliehen. Der Verwaltungsaufbau in den neuen Ländern wurde dann auf der Grundlage von „Verwaltungshilfeverträgen“ mit Ländern im Westen – so z. B. von Baden-Württemberg und Bayern mit Sachsen – vorangetrieben. Kritiker des deutschen Föderalismus sollten sich gelegentlich an diese Zeiten erinnern.

Auch in der Wissenschaft genießt der Föderalismus – allerdings unter anderen Gesichtspunkten – nicht den besten Ruf. Diagnostiziert wird für die Bundesrepublik ein erhebliches Maß von „Politikverflechtung“ zwischen den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen, das letztlich in eine „Verflechtungsfalle“ mit gegenseitigen Blockaden

1 Nach einer Studie der Bertelsmann Stiftung werden die Länder beim Bürger kaum als eigenständige politische Ebene wahrgenommen; immerhin jeder vierte Bürger hält die Bundesländer sogar für überflüssig (Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer. Gütersloh 2008).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

und beharrlicher Wahrung des Status quo führe. Es ist der Verdienst von Fritz W. Scharpf, politikwissenschaftlich auf diese Probleme aufmerksam gemacht und eine ganze Generation von Politikwissenschaftlern zu Studien über die verschiedensten Aspekte eines Mehrebenensystems inspiriert zu haben.[2] Mit der Vertiefung der europäischen Integration konnte das Feld der Betrachtung noch um die EU-Ebene erweitert werden.

Insgesamt stehen bei dieser Diskussion die vertikalen Verflechtungen, die Bund-Länder-Beziehungen, im Mittelpunkt. In den Blick genommen werden die formelle und informelle – auch parteipolitisch vermittelte – Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Länderebene. Demgegenüber weniger Beachtung finden andere Kooperationsformen. Ursachen sind wohl die geringere Normiertheit dieser Zusammenarbeit sowie ihr oft eher technischer und exekutiv-interner Charakter.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist an verschiedenen Stellen des Grundgesetzes verfassungsrechtlich geregelt, zentral mit der in den Art. 50ff GG festgelegten Mitwirkung der Länder bei Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union. Demgegenüber handelt es sich bei der Zusammenarbeit der Länder – soweit nicht staatsvertraglich fixiert – in erster Linie um Staatspraxis, die nicht ohne weiteres greifbar ist. Thema soll hier also die politische und administrative Selbst-Koordination auf der Ebene der Länder sein. Ziel dieses Beitrags ist die Darstellung von Elementen der „multilateralen“ Zusammenarbeit. Davon unabhängig bestehen zahlreiche bi- oder trilaterale Kooperationen – z. B. gemeinsame Behörden – zwischen einzelnen Ländern.

2. Die Länder und der Bundesrat

In den Medien wird der Bundesrat oft eher als Störfaktor denn als Bereicherung für die Bundesgesetzgebung wahrgenommen. In der Tat scheint es ein ehernes Gesetz des politischen Lebens in der Bundesrepublik zu sein, dass ein Wechsel der Mehrheiten im Deutschen Bundestag sich zunächst über die Jahre hinweg durch Änderungen der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat ankündigt. Dann aber dauert es mitunter nur eine kurze Zeit, dass eine neu gewählte Bundesregierung über Mehrheiten sowohl im Deutschen Bundestag als auch im Bundesrat verfügen kann. Kaum folgen die ersten Landtagswahlen, beginnt wiederum ein politischer „Erosionsprozess“, der nach einiger Zeit wieder zu einer gegenläufigen Mehrheit in der kleinen Kammer führt.

Ein immer dankbares Feld für die politische Berichterstattung ist dann die Analyse der Auswirkungen dieses Phänomens (Stichwort „Blockade“) auf die Bundesgesetzgebung. Verkompliziert wird die Situation durch die anscheinend zwingende Festlegung in den Koalitionsverträgen auf Länderebene, wo bei unüberbrückbaren Divergenzen zwischen den Koalitionspartnern die Stimmenthaltung im Bundesrat festgelegt wird. Angesichts der Mehrheitserfordernisse von Art. 52 Abs. 3 GG, wonach der Bundesrat

2 Scharpf, *Fritz W./Reissert, Berndt/Schnabel,Fritz* 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik. Kronberg.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen“ fasst, bedeutet dies allerdings Unterschiedliches für Einspruchs- und Zustimmungsgesetze. Die Staatspraxis zeigt jedoch – von Ausnahmefällen abgesehen – dass praktisch kaum ein Gesetz an den unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen endgültig scheitert.

Weniger im Licht der Öffentlichkeit steht die bemerkenswerte Tatsache, dass der Bundesrat in der Lage ist, in nur elf halbtägigen Sitzungen im Jahr das gesamte Gesetzgebungspensum des Deutschen Bundestages, der dafür immerhin im Regelfall 22 ganze Sitzungswochen benötigt, zu absolvieren. Dazu kommt die Befassung mit Rechtsverordnungen und Allgemeine Verwaltungsvorschriften, kommen im Regelfall äußerst profunde Stellungnahmen zu EU-Vorhaben, Personalien, Stellungnahmen zu Berichten, zu Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und vieles mehr. Der Bundesrat ist somit ein Wunderwerk „politischer Feinmechanik“, ohne die die Gesetzgebungsmaschinerie nicht an ihr Ziel kommen würde. Wie in einem Schweizer Präzisionsuhrwerk wirken hier Federwerk, Hemmung und Unruh zusammen, um dann am Schluss in der Sitzung des Bundesrates das Ergebnis anzuzeigen. Voraussetzung dafür ist ein hoch elaboriertes System der Koordination zunächst innerhalb der Länder, zwischen den Ländern und zu guter Letzt auch mit den Akteuren auf Bundesebene. Hier geht es sowohl um eine fachliche als auch gegen Ende des Gesetzgebungsprozesses um eine immer stärkere politische Abstimmung.

Dieser Prozess beginnt oft lange schon vor der Zuleitung eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung oder der Einleitung der Gesetzesinitiative eines Landes. Bereits in einer frühen Phase kommt es im Regelfall zu einer Abklärung fachlicher Gesichtspunkte und von Mehrheitsfähigkeiten. Hier spielen Kontakte der Ministerien und die Fachministerkonferenzen (s. u.) eine besondere Rolle.

Ist das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat erst einmal eröffnet, folgen dann parallele Abstimmungsprozesse im Kreise der sozialdemokratisch geführten „A-Länder“ und der christdemokratischen „B-Länder“. Im Vorfeld der Ausschussberatungen spielt diese fachliche und politische Koordination auf Ressortebene – mit manchmal sogar unterschiedlichem Stimmverhalten von Vertretern ein- und desselben Landes in den verschiedenen Fachausschüssen. Erst vor und nach den Kabinettsberatungen in den Landeshauptstädten, bei denen das Stimmverhalten des Landes festgelegt wird, wird die Koordination dann auf die Ebene der Staats- und Senatskanzleien gehoben.[3]

Nach einigem Geplänkel in der Vorwoche kommt dann in der Bundesratswoche – der Woche, an deren Freitag der Bundesrat zusammentritt – die Hauptaufgabe der Koordination den Vertretungen der Länder beim Bund in Berlin zu.[4] Zusammengeführt werden die Ergebnisse auf Beamtenebene mit dem Sekretariat des Bundesrates im sogenannten „Kleinen Bundesrat“ mittwochs vor der freitäglichen Bundesratssitzung. Dabei werden unproblematische Mehrheitsverhältnisse festgestellt, die eine „Grüne Liste“

3 Vgl. bspw. Art. 49 Abs. 2 Landesverfassung Baden-Württemberg: „Die Regierung beschließt insbesondere … über die Stimmenabgabe des Landes im Bundesrat …“.

4 Dazu *Schrenk, Klemens H.* 2009: Die Vertretungen der Länder beim Bund, in: *Schrenk, Klemens H. /Soldner, Markus (Hrsg.)*: Analyse demokratischer Regierungssysteme. Wiesbaden, S. 359 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

für die Bundesratssitzung ermöglichen, über die zusammenfassend abgestimmt werden kann. Dies führt zu einer erheblichen Zeitersparnis in der Sitzung selbst. Darüber hinaus werden politische Problempunkte identifiziert, die innerhalb und zwischen den beiden politischen „Lagern“ weiter aufgearbeitet werden müssen. Seine Apotheose findet der Koordinationsprozess dann in den Abendstunden des Donnerstags, in denen sich die Spitzenpolitiker der A- und B-Seite aus Bund und Ländern versammeln. In Zweifelsfragen finden hier auch Fühlungsnahmen zwischen beiden Runden statt. Eine besondere Rolle in diesem Berliner Koordinationsprozess kommt auf beiden Seiten jeweils einem federführenden Land zu. Auf A-Seite ist dies derzeit Nordrhein-Westfalen, auf B-Seite war dies über Jahrzehnte Baden-Württemberg. Die Aufgabe ist nach den Regierungswechseln zunächst auf Niedersachsen und nunmehr auf Hessen übergegangen.

Ein Forum für die Koordination unter den Ländern stellt auch der wöchentlich tagende „Ständige Beirat“ mit seinem A- und B-Vorbesprechungen dar. Ihm gehören nach § 9 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates die „Bevollmächtigten der Länder“, die Chefs der Landesvertretungen, an. Über die Vorbereitung der Sitzungen des Bundesrates und Kontakte zur Bundesregierung hinaus ist der Ständige Beirat ein Forum, in dem gemeinsam interessierte Angelegenheiten besprochen werden können. Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund bilden so ein Berliner Netzwerk für die Kontaktpflege unter den Ländern.

3. Die „Gipfel“ der Ministerpräsidenten

Mit der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) wenden wir uns jetzt der nicht verfassungsrechtlich vorgeformten Zusammenarbeit unter den Ländern zu. Die MPK ist das Gremium der Selbstkoordination der Länder auf Spitzenebene. Im EU-Rahmen würde man von „intergouvernementaler Zusammenarbeit“ sprechen. Hier geht es um die Zusammenarbeit in den – leider nicht allzu zahlreichen – eigenen Zuständigkeiten der Länder sowie die Abstimmung mit dem Bund. Die Konferenz der Ministerpräsidenten ist Ausdruck der Staatsqualität der Länder. Dementsprechend begegnen die Länder sich hier auf der Ebene der Gleichheit, d. h. anders als im Bundesrat hat jedes Land nur eine Stimme und für die Beschlüsse ist – jedenfalls im Prinzip und in wichtigen Fragen – Einstimmigkeit erforderlich.

Die Ministerpräsidentenkonferenz geht auf die allererste Nachkriegszeit zurück. Hier wirkte seit 1945 der „Länderrat“ des amerikanischen Besatzungsgebiets (ähnlich dem „Zonenbeirat“ in der britischen Zone) aus den Ministerpräsidenten von Bayern, Hessen und Württemberg-Baden sowie seit 1947 des Senatspräsidenten der Freien Hansestadt Bremen mit einem Sekretariat in Stuttgart. Auf Einladung des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard trafen sich dann am 6./7. Juni 1947 – nachdem die Vertreter der ostdeutschen Länder frühzeitig abgereist waren – die Regierungschefs der westdeutschen Länder. Vom 8. bis 10. Juli 1948 begann mit der „Rittersturz-Konferenz“ die Geschichte der Ministerpräsidentenkonferenz im heutigen Sinne. Ergebnis waren die „Koblenzer Beschlüsse“, die die Grundlagen für den Zusammenschluss der westlichen Besatzungszonen zur Bundesrepublik Deutschland schafften. Am 25. und 26. August

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1949 kamen die Ministerpräsidenten noch einmal auf dem „Rittersturz“, einem Berghotel bei Koblenz, zusammen und beschlossen die Einberufung von Bundestag und Bundesversammlung. Die Ministerpräsidentenkonferenz ist damit Staatsgründer der heutigen Bundesrepublik Deutschland.

Die MPK tagt heutzutage regulär viermal im Jahr, bei zwei Terminen findet im Anschluss ein Treffen der Regierungschefs von Bund und Ländern zu gemeinsam interessierenden Fragen statt. Darüber hinaus kann es aus aktuellem Anlass Sondersitzungen geben – wie zum Beispiel jüngst am 1. April 2014 zur Reform der Förderung erneuerbarer Energien. Der MPK-Vorsitz wechselt in festgelegter Reihenfolge jährlich im Herbst. Zu Beginn jeder Amtszeit findet eine „Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder“ im Vorsitzland statt, ansonsten wird in Berlin getagt. Vorbereitet werden die Treffen der Regierungschefs von Konferenzen der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien. Dort und im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz finden wiederum Vorbesprechungen der A- und B-Seite statt. Neben den Sitzungen in großer Runde in Anwesenheit der Staatskanzleichefs und von – im Regelfall zwei – Mitarbeitern ziehen die Regierungschefs sich auch jeweils zu einem „Kamingespräch“ in engstem Kreise zurück.

Die MPK behandelt – auch der Aktualität geschuldet – ein breites Spektrum von Themen über alle Fachgebiete hinweg. Ungeschriebenes Prinzip, das allerdings nicht immer strikt eingehalten wird, ist die Vermeidung von Themen, die im Bundesrat anhängig sind. Politische Schwerpunkte sind föderative Themen. So hat die MPK im Vorfeld der Föderalismuskommissionen eine gewichtige Rolle gespielt. Schwerpunkte sind weiter rundfunkpolitische Fragen, zu denen in regelmäßigen Abständen Staatsverträge vorbereitet werden. Ebenfalls im Hinblick auf eigene Länderzuständigkeiten wichtig war die Abstimmung im Lotteriewesen. Auch Finanzfragen spielen immer eine besondere Rolle, durchgängig behandelt werden Fragen der europäischen Integration. Ganz aktuell geht es heute vorrangig um die Energiewende. Nur beispielhaft seien als weitere Themen der letzten Zeit genannt Konsequenzen aus der Bundeswehrstrukturreform für die Länder, die Steigerung der Ausgaben bei Forschung und Entwicklung, der Ausbau von Breitbandhochgeschwindigkeitsnetzen.

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat Einzelheiten der „Arbeitsweise der Ministerpräsidentenkonferenz und der Besprechung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien“ in einem Beschluss vom 17. Dezember 1992 geregelt. Eine wichtige Weiterentwicklung stellte der Beschluss vom 15./16. Dezember 2004 dar. Nachdem bislang das Einstimmigkeitsprinzip gegolten hatte, ist nun Folgendes vorgesehen: „Entscheidungen über die Arbeitsweise der MPK, Angelegenheiten mit Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und ihrer Einrichtungen sowie die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen können nur einstimmig, andere Entscheidungen nur mit einer Mehrheit von mindestens 13 Stimmen getroffen werden.“

In derselben Sitzung wurden auch allgemeine „Grundsätze und Verfahren für die Zusammenarbeit der Länder“ festgelegt. Festgehalten ist darin das Zusammenwirken der Länder „in überregionalen Angelegenheiten untereinander und im Rahmen von dessen Zuständigkeiten mit dem Bund zusammen.“ Gewährleistet werden soll „sofern und

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

soweit erforderlich ländereinheitliche Erfüllung ihrer Aufgaben“ und die Sicherstellung der „Möglichkeit länderübergreifender Mobilität“. Dazu soll „die gegenseitige Anerkennung von aufgrund Landesrechts ergangenen Rechtsakten … weitmöglich zu einem bundesstaatlichen Herkunftslandprinzip“ fortentwickelt werden. Festgelegt ist auch eine frühzeitige und gegenseitige Unterrichtung über die Ländergesamtheit betreffende wesentliche Angelegenheiten.

Festgehalten sind in dem Beschluss weiter die Konferenzen der Fachministerinnen und -minister, die jeweils durch Amtschef- (Staatssekretärs-)konferenzen vorbereitet werden (s. u.). Geschäftsstellenaufgaben sollen in der Regel von den Ländern im Wechsel wahrgenommen werden. Für die Beschlussfassung ist grundsätzlich Einstimmigkeit vorgesehen. Allerdings können die Konferenzen – wiederum einstimmig – beschließen, „ob und für welche Gegenstände eine Beschlussfassung mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit der Länder erfolgt“. Ausnahmen sollen auch hier haushaltsrelevante Angelegenheiten und die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen sein.

4. Regionalkonferenzen der Regierungschefs der ostdeutschen Länder

Im Hinblick auf die Überwindung des teilungsbedingten Anpassungs- und Nachholbedarfs der ostdeutschen Länder treffen sich die Regierungschefs von Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen regelmäßig in „Regionalkonferenzen“ zur Abstimmung gemeinsamer Positionen. Die erste dieser zwei- bis dreimal jährlich stattfindenden Konferenzen fand am 1. Dezember 1990 in Potsdam statt. Der Vorsitz wechselt jährlich zum 1. Dezember in alphabetischer Reihenfolge. Die „Regionalkonferenzen“ werden ähnlich wie die MPK durch Besprechungen der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der beteiligten Länder vorbereitet.

5. „Konferenz Norddeutschland“

In einem Gespräch („Konferenz Norddeutschland“) der Regierungschefs der (damals) vier norddeutschen Länder am 12. Dezember 1969 in Tremsbüttel wurde die „Einberufung der Regierungschefs nach Vereinbarung“ festgelegt. Am 7. Dezember 1990 kam es zum Beitritt von Mecklenburg-Vorpommern. Die Beratungen sollen dazu dienen, „die räumliche, wirtschaftliche und strukturelle Entwicklung ihrer Gebiete zu fördern.“ Besonders hervorgehoben werden in dem Beschluss „die gemeinsamen Zielvorstellungen auf dem Gebiet der Raumordnung“. Auch hier wechselt der Vorsitz jährlich. Die Sitzungen werden durch eine ständige Arbeitsgruppe von Leitenden Beamten vorbereitet.

Bemerkenswert ist die Verzahnung der „Konferenz Norddeutschland“ mit den Fachministern. In einem Beschluss vom 8. Februar 2001 werden zwölf ganz konkrete Ansatzpunkte für den Ausbau der Zusammenarbeit genannt, die über Datenverarbeitung, Statistik, Vermessungswesen bis hin zu Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie der Lehrerausbildung reichen. Interessant sind die in demselben Beschluss angesprochenen

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Grundsätze für die Zusammenarbeit. Es geht dabei um einen „fairen Interessenausgleich im Föderalismus".

Über die Jahre hinweg wurden so Fragen der Seehäfen und der Schifffahrt, die Lage der Werften und der Fischereiwirtschaft, Meeresforschung und Meerestechnik, behandelt. Ein breites Spektrum von weiteren Themen zeichnet der Bericht der von 2010 bis 2012 tagenden schleswig-holsteinischen Enquete-Kommission „Chancen einer verstärkten norddeutschen Kooperation"[5] auf, der auf über 400 Seiten zahlreiche Kooperationsmöglichkeiten bei Informationstechnologie, Wirtschaft, Wirtschaftsförderung und Arbeit, Gesundheitswesen und -wirtschaft, Verkehr und Infrastruktur, Metropolregion Hamburg, Bildung, Wissenschaft, Energie-, Umwelt- und Klimapolitik, Medien, Kultur sowie Kirchenfragen und Fragen nationaler Minderheiten anspricht.

6. Landtagspräsidentenkonferenz

Zum „herausragenden Kommunikations- und Kooperationszentrum der deutschen Landtage"[6] hat sich die Landtagspräsidentenkonferenz entwickelt. Nach einem ersten Treffen von Präsidenten und Direktoren am 17. November 1947 kam es 1952 zu einer Institutionalisierung dieser Konferenz, die seitdem jährlich mit den Präsidenten und Direktoren der Landtage, der Bürgerschaften und des Berliner Abgeordnetenhauses tagt.

Stärker noch als bei den exekutivischen Konferenzen haben ihre Beschlüsse empfehlenden Charakter, da es an den gesetzgebenden Körperschaften liegt, ob und wie sie umgesetzt werden. So bestehen weiterhin durchaus beachtliche Unterschiede im Parlamentsrecht der Länder.

Das Themenspektrum der Konferenzbeschlüsse hat sich im Laufe der Jahrzehnte verschoben. Standen in den Anfangsjahren innerparlamentarische Fragen im Vordergrund (Untersuchungsausschüsse, Petitionsrecht, Stellung der Opposition) ging es in der Folgezeit als Reaktion auf bundesstaatliche Entwicklungen z. B. um die Rolle der Landtage bei Planungen, die Budgethoheit, die Beteiligung bei Staatsverträgen, die Rolle des Bundesrates und die Stellung der Landtage im Rahmen der fortschreitenden europäischen Integration.

Neben dem Meinungs- und Erfahrungsaustausch nimmt die Konferenz auch Koordinationsfunktionen bei parlamentsrechtlichen Regelungen wahr. So wurden Empfehlungen der Landtagspräsidenten in Absprachen zwischen Landtag und Landesregierung umgesetzt. Wiederholt haben sich die Landtagspräsidenten auch mit der in der Öffentlichkeit immer wieder diskutierten Frage einer Zusammenlegung von Wahlterminen

5 Landtag Schleswig-Holstein Drs. 17/2230.

6 *Köhler, Michael* 2000: Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang. Berlin, S. 309; dazu weiter: *Böhringer, Anton* 1984: Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente, in: *Busch, Eckart* (Hrsg.): Parlamentarische Demokratie – Bewährung und Verteidigung. Heidelberg; *Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.)* 1989: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin - New York, S. 1800 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

beschäftigt, wobei jedoch die Eigenständigkeit der Landtagswahlen als Hindernis für eine weitergehende Harmonisierung gesehen wurde.

7. Fachministerkonferenzen

Eine kaum zu überschätzende Rolle für Gesetzgebung und Verwaltung in der Bundesrepublik spielen die Fachministerkonferenzen, in denen sich Minister und Senatoren der Länder – teilweise unter Beteiligung der jeweiligen Bundesminister – treffen. In den Fachministerkonferenzen werden praktische Fragen des Verwaltungsvollzugs erörtert, Initiativen ausgearbeitet und Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und der Länder vorbereitet. Das Spektrum der Fachministerkonferenzen deckt – bis auf die Außen- und Sicherheitspolitik – sämtliche Lebensbereiche ab. Mit dem Anwachsen über die Jahrzehnte hinweg auf inzwischen 18 Konferenzen wurden immer wieder auch gesellschaftliche Trends aufgegriffen. Eine ganze Reihe von Konferenzen hat angesichts der Notlage der Nachkriegszeit bereits vor der Gründung der Bundesrepublik ihre Arbeit aufgenommen. So wurden Wirtschafts-, Verkehrs-, Bau- und Kultusministerkonferenz bereits 1948 gegründet. In die Zeit der Planungseuphorie fällt die Gründung der Ministerkonferenz für Raumordnung 1967. Jüngeren Datums sind die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenminister der Länder (1991) und die Europaministerkonferenz, die 1992 in Folge der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht eingerichtet wurde.[7] Die jüngsten Konferenzen sind die Verbraucherschutzministerkonferenz von 2001 und die Integrationsministerkonferenz von 2007.

Schwergewicht unter den Fachministerkonferenzen ist aufgrund der weitestgehenden Zuständigkeit der Länder für das Bildungswesen und die Kultur („Kulturhoheit der Länder“) die Kultusministerkonferenz. Diese behandelt bei in der Regel vier jährlichen Sitzungen nach ihrer Geschäftsordnung „Angelegenheiten der Bildungspolitik, der Hochschul- und Forschungspolitik sowie der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung und der Vertretung gemeinsamer Anliegen“. Geregelt durch Abkommen vom 20. Juli 1959 und 25. Oktober 1991 ist in Bonn und Berlin ein „Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ mit über 200 Stellen eingerichtet. Dieses erfüllt über die Tagungsorganisation hinaus verschiedene länderübergreifende Serviceaufgaben.

Für eine Reihe anderer Fachministerkonferenzen (Wirtschafts-, Verkehrs-, Finanz- und Innenministerkonferenz) fungieren die Sekretariate der jeweiligen Bundesratsausschüsse als Geschäftsstelle, die dazu von den Ländern finanziertes Personal erhalten. Ansonsten werden die Geschäftsstellenaufgaben von den in der Regel jährlich wechselnden Vorsitzländern wahrgenommen.

7 Dazu: *Schmuck, Otto* 2009: Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder-Strukturen, Aufgaben, Themenschwerpunkte, in: Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden, S. 489 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wesentliche Teile der Arbeit in den Fachministerkonferenzen finden in dort eingerichteten Gremien auf Beamtenebene statt. Wiederholt gab es allerdings Versuche der Ministerpräsidentenkonferenz, die Anzahl dieser Gremien zurückzuführen. So hatte Baden-Württemberg 1998 der Ministerpräsidentenkonferenz eine Liste von 900 länderübergreifenden Gremien und Arbeitsgruppen vorgelegt. Am 17. Juni 2004 hat sich die Ministerpräsidentenkonferenz für eine Auflösung aller länderübergreifenden Gremien und Arbeitsgruppen bis zum 30. April 2005 ausgesprochen. Davon ausgenommen werden sollten nur solche Gremien, deren „unabweisbare Notwendigkeit" von den Fachministerkonferenzen erläutert würde. Bei der Besprechung der Regierungschefs der Länder am 14. April 2005 wurde eine Liste von insgesamt 210 Gremien der Fachministerkonferenzen akzeptiert. Auf dieser Liste ist beispielsweise die Innenministerkonferenz mit 57, die Wirtschaftsministerkonferenz mit 43 und die Finanzministerkonferenz mit 26 Gremien vertreten. Weiter wurde bei dieser Konferenz auch ein Reformkonzept für die Kultusministerkonferenz „zustimmend zur Kenntnis genommen", in dem insbesondere eine Reihe von Kernaufgaben festgelegt, die Gremienzahl um 55 % reduziert und die Geschäftsordnung geändert wurde.

Für die Ministerpräsidentenkonferenz selbst spielt die „Rundfunkkommission der Länder" unter dem Vorsitz von Rheinland-Pfalz eine besondere Rolle. Hier nehmen die Länder gemeinsam ihre verfassungsrechtliche Zuständigkeit für das Rundfunkrecht wahr.[8] Ausgangspunkt war das 1. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961,[9] wonach die von Art. 5 GG geforderte gesetzliche Normierung „sowohl in materiell-rechtlicher als auch in organisatorischer Hinsicht" in die Gesetzgebungskompetenz der Länder falle. Seit 1960 arbeitet die auf der Ebene der Ministerpräsidenten eingerichtete Rundfunkkommission unter Vorsitz des Landes Rheinland-Pfalz an medienpolitischen Weichenstellungen für die Bundesrepublik Deutschland. In Gestalt von Staatsverträgen ging es so beispielsweise um Regelungen der Rundfunkbeiträge, den Jugendmedienschutz und das Medienkonzentrationsrecht.

8. Handlungsfähigkeit ohne Zentralisierung

Diese knappe Skizze verdeutlicht, dass die Länderzusammenarbeit alle staatlichen Aufgaben – mit Ausnahme der Außen- und Sicherheitspolitik – abzudecken in der Lage ist. Sie hat dies bereits in den ersten Nachkriegsjahren vor Gründung der Bundesrepublik unter schwierigsten Umständen unter Beweis gestellt. Auch heute noch zeigen die Länder – sei es im Bundesrat, sei es in Ministerpräsidentenkonferenzen und Fachministerkonferenzen – immer wieder auch kurzfristig ihre Handlungsfähigkeit bei der Lösung aktueller Probleme. Falsch wäre es, dieser Zusammenarbeit Provinzialismus unterstel-

8 *Albert, Reinhold* 2009: Rundfunkregulierung im föderalen Bundesstaat oder die Kunst, das Mögliche möglich zu machen, in: *Knote, Matthias/Potthast, Klaus-Peter (Hrsg.)*: Das Wunder von Mainz – Rundfunk als gestaltete Freiheit, Baden-Baden, S. 71 ff.

9 BVerfGE 12, 205.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

len zu wollen, während nur der Bund in der Lage wäre, gesamtstaatliche Verantwortung wahrzunehmen. Die Länder sind sich in ihrem Verantwortungsbereich, aber auch bei ihrer Mitwirkung auf Bundesebene, ihrer Verantwortung für die Bundesrepublik als Ganzem immer bewusst gewesen. Dies dokumentiert sich bei zahlreichen innerstaatlichen Reformvorhaben, aber auch bei der Mitwirkung auf EU-Ebene. Beispiele der letzten Zeit finden sich bei der Bewältigung der Finanz- und Schuldenkrise. Auch in ihren ureigensten Zuständigkeiten finden die Länder immer wieder auch übergreifende Lösungen. Nur ein Beispiel ist die Kulturstiftung der Länder, die herausragende Zeugnisse des nationalen Kulturerbes für deutsche Museen, Bibliotheken und Archive sichert.

Die Vielfalt der mit diesen Aufgaben befassten Gremien zeigt Breite und Tiefe der Kooperation unter den Ländern. Kritikern ist zuzugestehen, dass die Entscheidungsprozesse in diesen Gremien – insbesondere wenn sie dem Einstimmigkeitserfordernis unterliegen – oft zeitraubend und mühevoll sind und mitunter auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner hinauslaufen. Als Gegenbeispiel sei hier aber auf die Europaministerkonferenz verwiesen, die immer wieder ausgesprochen weitgehende Vorschläge zur Vertiefung der europäischen Integration vorgelegt hat. Die Länder haben so seit den Verträgen von Maastricht an allen europäischen Weichenstellungen mitgewirkt.

Insgesamt profitieren Ministerpräsidentenkonferenz und Fachministerkonferenzen aus einer „Äquidistanz“ zwischen Bürgernähe und Gesetzgebung: Die Regierungen sind einerseits nahe an den gesellschaftlichen Problemen ihrer Länder, andererseits mit dem Beamtenapparat ihrer Ministerien und in der Zusammenarbeit mit den anderen Ländern in der Lage, hierzu verallgemeinerungsfähige Lösungen zu entwickeln. Sicher reicht die Mitarbeiterzahl der Ministerien selbst der großen Länder nicht an die der Bundesministerien heran. Hilfreich ist da aber die – mehr oder weniger offizielle – Federführung einzelner Länder für bestimmte Bereiche. So können sich die Länder beispielsweise im Regelfall auf die besondere Expertise von Hessen bei Banken- und Luftverkehrsfragen stützen, von Rheinland-Pfalz in Rundfunkdingen und beim Weinbau, der Küstenländer bei maritimen Themen. Oft sind es auch einzelne Spezialisten, deren besondere Kenntnisse für die Ländergesamtheit insgesamt fruchtbar gemacht werden können. In gewisser Weise haben wir hier ein „administratives Milizsystem“, das in der Summe der Kompetenz der Bundesministerien durchaus gleichgewichtig ist.

Grundlage für das Funktionieren des Systems ist die im deutschen Bundesstaat ausgeprägte Konsenskultur. Der „kooperative Föderalismus“ wirkt nicht nur im Bund-Länder-Verhältnis, sondern gleichermaßen unter den Ländern.

Nicht zu verkennen sind allerdings die größeren Anforderungen an diese Konsenskultur seit der Wiedervereinigung. Allein mit der Erhöhung der Zahl der Beteiligten auf 16 werden Ergebnisse – wie in jeder Verhandlungssituation – aufwändiger und schwieriger. Dazu kommt – allerdings nicht allein durch die Wiedervereinigung bedingt – ein stärkeres Auseinandergehen der Interessen. Notorisch ist die finanzpolitische Diskussion zwischen Geber- und Nehmerländern, die bis zum Bundesverfassungsgericht führt. Deutlich wurde dies aber auch z. B. bei Reformen der EU-Agrarpolitik, wo unterschiedliche Ansätze im Hinblick auf die großflächigen Strukturen im Osten und die eher bäuerlichen Familienbetriebe im Süden konkurrierten. Diese zunehmende Heterogenität

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

erschwert Konsenslösungen und bringt die Gefahr mit sich, dass mangels Einigungsfähigkeit unter den Ländern Verantwortung in Richtung auf den Bund verschoben wird.

Fragen bestehen immer wieder im Hinblick auf die Effizienz der Verfahren. Die Mechanik der Länderzusammenarbeit hat durchaus „Gangreserven". Hier bemüht sich die Ministerpräsidentenkonferenz, einer überbordenden Gremienvielfalt entgegenzuwirken. Auf der anderen Seite sind gerade durch die engmaschige Befassung in Fachgremien Vorteile im Verwaltungsvollzug zu erwarten.

Ein Dauerthema der politischen Debatte in Deutschland ist die Frage einer Länderneugliederung. Besonderes Interesse verdienen daher die hier dargestellten multilateralen Kooperationsformen auf regionaler Ebene, durch die auch ohne Eingriffe in den Bestand Synergie- und Skaleneffekte genutzt werden. Dazu kommen – hier nicht näher dargestellte – bi- oder trilaterale Absprachen z. B. zu gemeinsamen Behörden oder Gerichten. Auch in gemeinsamen Kabinettsitzungen von benachbarten Ländern wird eine grenzüberschreitende Abstimmung gesucht.

Nicht überbewertet werden sollte die Politisierung der Länderzusammenarbeit. In der Staatspraxis geht es bei Vielem um fachliche Lösungen, wo große Übereinstimmung auch über politische Grenzen hinweg besteht und gemeinsam viel Nützliches geleistet wird. Eine Tatsache ist allerdings die parteipolitische Vorformung der föderalen Willensbildung bei bundespolitisch besonders relevanten und entsprechend umstrittenen Fragen. Hier bestehen möglicherweise Spannungsfelder, denen im Einzelnen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die eigenständige Gestaltungskraft der Länder nachgegangen werden könnte.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Vertretungen ostdeutscher Länder in Brüssel 25 Jahre nach der deutschen Einheit – 10 Thesen über Erfahrungen und Eindrücke

Thomas Wobben[1]

Fast genau ein Jahr nach dem Fall der Berliner Mauer wurden die ostdeutschen Länder mit dem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland am 3.10.1990 auch automatisch Teil der Europäischen Gemeinschaften. Innerhalb von nur knapp zwei Jahren bauten die ostdeutschen Länder eigene Vertretungen in Brüssel auf, die am 17.06.1992 im Gebäude der ehemaligen Botschaft der DDR im Beisein von fast 4000 Gästen feierlich eröffnet wurden.

Die Einrichtung der ostdeutschen Länderbüros ordnet sich ein in den Aufbauprozess der deutschen Ländervertretungen in Brüssel insgesamt, der sich bei den westdeutschen Ländern jedoch bereits seit Ende der achtziger Jahre vollzog. Dieser Prozess war eingebettet in die so genannte Europäisierung der Landespolitik, die sich aus der Übertragung nationaler Kompetenzen – auch von Länderkompetenzen – auf die europäische Ebene ergab und es damit erforderlich machte, die eigenen Interessen aktiv gegenüber den europäischen Institutionen auch im Verbund mit anderen europäischen Regionen zu vertreten. Für die ostdeutschen Bundesländer kamen weitere Faktoren hinzu, die die Ausgestaltung der Europapolitik und damit auch Aufbau und Arbeitsweise ihrer Landesvertretungen maßgeblich beeinflussten[2]:

Die Anfänge der Europapolitik der ostdeutschen Länder fallen in die Zeit der Vorbereitung und der Umsetzung des Vertrages von Maastricht. Mit dem Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 sind die politische Integration, der Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Osterweiterung der EU untrennbar verbunden. Mit diesen Integrationsschritten sowie mit der Überwindung der Teilung Europas gewann der Integrationsprozess eine bisher einmalige Dynamik, die ihre Auswirkungen auch auf der Ebene der Bundesländer haben musste.

Im Zuge der innerstaatlichen Ratifikation wurde der Artikel 23 des Grundgesetzes, der Europa-Artikel, an die Stelle der durch die Einheit obsolet gewordenen Bestimmung zum Geltungsbereich des Grundgesetzes gesetzt. Durch Artikel 23 (neu) GG erhielten die deutschen Länder umfangreiche Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten als Kompensation für Hoheitsrechtsübertragungen auf die EU in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Die quasi über Nacht erworbene EG-Mitgliedschaft stellte hohe Anforderungen an die allemal neu geschaffenen Landesbehörden. Sie verpflichtete die ostdeutschen Län-

1 Die in diesem Artikel enthaltene Analyse gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und entspricht nicht unbedingt der Haltung des Ausschusses der Regionen.

2 Vgl.: *Wobben, Thomas /Heinke, Michae*l 2006: Europäisierung der Landespolitik: Sachsen-Anhalts Weg zu einer aktiven Interessenvertretung in Europa, in: *Holtmann, Everhard (Hrsg.)*: Landespolitik in Sachsen-Anhalt, Halle, 2006, S. 221 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

der zu umfangreichen Maßnahmen zur Umsetzung und Anwendung von europäischem Recht, mit dem viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen früher nicht in Berührung gekommen waren.

Schließlich hat die EG den Aufbau Ost von Anfang an mit ihren Förderinstrumenten unterstützt. Ostdeutschland gehörte ab 1. Januar 1991 mit einem Sonderstatus zu den sogenannten Ziel 1-Gebieten der EG-Strukturpolitik. Der Einsatz von EG-Mitteln war somit von Anfang an Teil der Wirtschafts- und Strukturpolitik in den ostdeutschen Ländern. Angesichts rückläufiger nationaler Transfers und knapper Landesmittel sollte das „Lobbying" für die Fortsetzung einer angemessenen Unterstützung durch die EU in den Folgejahren immer größere Bedeutung erlangen.

Für die ostdeutschen Länder ergab sich somit die Notwendigkeit, in ihrer Gründungsphase und beim Aufbau der Landesverwaltungen die europäische Dimension von Anfang an mit zu berücksichtigen. Das war ein wichtiger Aspekt des „Sonderfalls" der Mitgliedschaft ohne Beitritt.[3] Es wäre verfehlt gewesen, sich zunächst auf den internen Verwaltungsaufbau und die Vertretung der eigenen Interessen auf nationaler Ebene zu beschränken. Die europäischen Bezüge in Politik und Verwaltung der ostdeutschen Länder mussten von Anfang an aktiv wahrgenommen werden, um nicht Gestaltungsmöglichkeiten und damit politischen Einfluss einzubüßen. Die ostdeutschen Länder haben schnell festgestellt, dass zur Durchsetzung der eigenen Interessen – zumal auf europäischer Ebene – das klassische Verwaltungshandeln alleine längst nicht mehr ausreicht. Hinzu kamen Lobbyarbeit, internationale Projekte, Vernetzungsaktivitäten und der Erfahrungsaustausch mit europäischen Partnern als weitere Instrumente für eine effiziente landespolitische Interessenvertretung. Die ostdeutschen Länderbüros hatten in diesem Prozess von Anfang an eine Schlüsselrolle.

Dieser Beitrag möchte in 10 Thesen die seit 1990 vergangene Zeit Revue passieren lassen und auf einige zentrale Aspekte eingehen.

1. Aufbau und Arbeitsweise

Der Aufbau der ostdeutschen Ländervertretungen in Brüssel unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten von den Entstehungsprozessen anderer deutscher Landesvertretungen.

Die ostdeutschen Landesvertretungen wurden in dem knappen Zeitraum von Ende 1991 und Mitte 1992 in Brüssel eingerichtet.[4] In der Regel wurden zu Beginn kleine Aufbaustäbe gebildet, deren vorrangige Aufgabe es war, in relativ kurzer Zeit die Arbeitsfähigkeit der Einrichtungen in Brüssel herzustellen. Fast alle ostdeutschen Länder haben

3 Vgl. Rede von Kommissionspräsident Jacques Delors vor dem Europäischen Parlament am 17. Januar 1990, in: Europa-Archiv Nr. 11 (1990), S. D 273.

4 *Wobben, Thomas/Busse, Franziska* 2013: Fakten und Zahlen über die Entwicklung der deutschen Länderbüros in den letzten 20 Jahren in *Renzsch, Wolfgang/Wobben, Thomas (Hrsg.)* 2012: 20 Jahre ostdeutsche Landesvertretungen in Brüssel , Baden-Baden 2013, S. 58ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dabei auf die Kompetenzen und Verbindungen erfahrener ehemaliger Mitarbeiter der EU-Institutionen oder von Beamtinnen und Beamten aus Westdeutschland gesetzt, wobei zumindest auf Ebene der Referentinnen und Assistentinnen auch ein Teil der Mitarbeiterinnen aus den neuen Ländern selbst stammte.

Interessanterweise spielten die bestehenden Verwaltungspartnerschaften zwischen den ostdeutschen Ländern und ihren westdeutschen Partnerländern beim Aufbau der Landesvertretungen in Brüssel kaum eine Rolle. Dies ist wohl dem Umstand geschuldet, dass auch in den westlichen Ländern nur wenige Vorerfahrungen in diesem Bereich vorlagen, da sich die meisten westdeutschen Ländervertretungen selbst noch im Aufbaustadium befanden.

Wesentlich erleichtert wurde der Gründungsprozess durch den Umstand, dass der Bund den ostdeutschen Ländern frühzeitig das Angebot machte, die Liegenschaft der ehemaligen DDR-Botschaft in Belgien für ihre Zwecke zu nutzen. Dadurch gelang es allen ostdeutschen Ländern, in relativ kurzer Zeit – und ohne größere Kosten – eine funktionierende Infrastruktur aufzubauen und innerhalb des Gebäudes am Boulevard Saint Michel auf Synergien (z.B. bei der Durchführung von Veranstaltungen, beim Informationsaustausch, etc.) zu setzen.

Die Gründungsphase der Landesvertretungen endete 1993 mit der Neufassung des Art. 23 GG und dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, das mit seinem § 8 auch die künftige rechtliche Grundlage für die Arbeit der Landesvertretungen in Brüssel bot.

Somit lieferte der Bund den ostdeutschen Ländern in der Gründungsphase wichtige praktische Hilfestellungen, um möglichst kurzfristig über eigene Vertretungen in Brüssel zu verfügen. Dies war beim Aufbauprozess der westdeutschen Länder nicht der Fall. Die Einrichtung der ersten deutschen Länderbüros in Brüssel fand seit 1985[5] auf einseitige Initiative der Länder statt.[6] Darüber hinaus arbeiteten die ostdeutschen Länder von Anfang an bei der Gründung eng zusammen. Auch dies war beim Gründungsprozess der westdeutschen Landesvertretungen nur vereinzelt der Fall.

Leider ist es den ostdeutschen Ländern in den darauffolgenden Jahren, und insbesondere nach der umfassenden Renovierung des ehemaligen Botschaftsgebäudes[7] nicht gelungen, die Bürogemeinschaft der ostdeutschen Länder zu erhalten. Zwar blieben die Länder Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern dem Gebäude treu und sind

5 *Schreiber, Folker*: Anfänge der Vertretungen deutscher Länder in Brüssel, in: *Renzsch, Wolfgang/Wobben, Thomas (Hrsg.)* 2012: 20 Jahre ostdeutsche Landesvertretungen in Brüssel, Baden-Baden 2013.

6 Als Motive für den Aufbau dieser Büros wird in der Fachliteratur auf sogenannte (institutionelle) "push Faktoren" und (eher finanzielle oder funktionelle) "pull Faktoren" unterschieden. Vgl. dazu *Rowe, Carolyn*: Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation, in: *Egan, Michelle/Nugent, Neil/Paterson William*: Palgrave Studies in European Union Politics, Basingstoke, 2011.

7 Zur Geschichte der gemeinsamen Liegenschaft vgl. *Grosse, Thomas* (2013): Von der Aussenhandelsvertretung der DDR zum Zentrum der Regionen, in: *Renzsch, Wolfgang/Wobben, Thomas (Hrsg.)* 2012: 20 Jahre ostdeutsche Landesvertretungen in Brüssel , Baden-Baden, 2013, S. 52ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

auch heute noch dort untergebracht, Brandenburg, Sachsen und noch früher Thüringen hatten im Laufe der Jahre entschieden, stärker auf eine separate Präsenz in der europäischen Hauptstadt zu setzen.

Das große Interesse der EU-Institutionen an den ostdeutschen Ländern hat den Aufbau der ostdeutschen Landesvertretungen erleichtert.

Die ersten Jahre nach Einrichtung der ostdeutschen Landesvertretungen waren durch ein hohes Interesse der Vertreter aus den EU-Institutionen, aus den Mitgliedstaaten und ausländischen Regionen geprägt. In der Erklärung der Europäischen Kommission zur deutschen Vereinigung heißt es:

> »Die deutsche Vereinigung gibt gleichzeitig neue Impulse für eine noch stärkere und enger verbundene Gemeinschaft, für eine Wirtschafts- und Währungsunion und eine politische Union. Die Lösung der deutschen Frage im Rahmen der Gemeinschaft beschleunigt damit auch deren Weg zur Einheit«[8].

Die genuine Neugier über die Situation in Ostdeutschland und die Suche nach pragmatischen Lösungen bei der Übernahme des *acquis communautaire* ohne Vorbeitrittsphase machte es den Landesvertretungen einfach, hochrangige Vertreter aus den EU-Institutionen für Gespräche und Kontakte zu gewinnen.

Der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors hatte die Einbindung der ostdeutschen Länder in die Europäischen Gemeinschaften zur Chefsache erklärt und sprach regelmäßig mit den Ministerpräsidenten der ostdeutschen Länder über den Fortgang des „Aufbau Ost". Dieses Engagement der Spitze war ein wichtiges Signal für die Kommissionsdienststellen, den ostdeutschen Problemen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Die neuen Länderbüros hatten in dieser Phase alle Hände voll zu tun, die zahlreichen Besuche und Kontakte hochrangiger EU-Vertreter mit Ostdeutschland zu koordinieren und zu begleiten. So besuchten beispielsweise Vizepräsident Bangemann im Mai 1991, Kommissionspräsident Delors im Juni 1991, Regionalkommissar Millan im Juli 1992 und Kommissar Schmidhuber im März 1993 das Land Sachsen-Anhalt. Hinzu kam die Reise von Vertretern verschiedener Generaldirektionen („fact-finding-mission") im April 1992 zur Vorbereitung der 1994 beginnenden neuen Förderperiode.[9]

Zudem spielten die ostdeutschen Länderbüros auch bei der Vorbereitung und Durchführung der vom Europäischen Parlament initiierten Konferenzserie „Über die Antwort der Gemeinschaft auf den Umstrukturierungsprozess und die wirtschaftliche und soziale Krise in den neuen Bundesländern" in den Jahren 1992 und 1993[10] eine wichtige Rolle.

Neben dem regelmäßigen Meinungsaustausch mit der Europäischen Kommission auf höchster Ebene wurden auch ganz praktische Unterstützungen gegeben, um den

8 Die Europäische Gemeinschaft und die deutsche Vereinigung, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 4/90, Europäischen Gemeinschaften, Kommission, S. 5, 1990, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

9 Vgl. *Wobben, Thomas /Heinke, Michael* 2006: Fn. 1, S. 223f.

10 Ebenda S. 224.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Verwaltungen der ostdeutschen Länder zu helfen. Ein Sonderprogramm für die Entsendung ostdeutscher Landesbediensteter in die Dienststellen der Kommission wurde aufgelegt und bis Ende 2001[11] durchgeführt. Dieses Programm bot jedes Jahr ca. zehn ostdeutschen Landesbediensteten die Möglichkeit für jeweils ein Jahr in Dienststellen der Europäischen Kommission zu arbeiten.

Darüber hinaus wurde ein regelmäßiger informeller Gesprächskreis zwischen dem stellvertretenden Generalsekretär der Europäischen Kommission und den Leitern der ostdeutschen Landesvertretungen gebildet, der jeweils vor den Sitzungen des Europäischen Rates zusammenkam, um auf die für Ostdeutschland besonders wichtigen Punkte der Ratssitzungen einzugehen.

Um der hohen Zahl von schwierigen wettbewerbsrechtlichen Prüfverfahren bei Unternehmensprivatisierungen in Ostdeutschland Herr zu werden, wurde schließlich in der Generaldirektion Wettbewerb eine Task Force neue Länder eingerichtet, um möglichst pragmatische und zeitnahe Lösungen für Erst- und vor allem auch Zweitprivatisierungen zu finden.

Mit dem Maastrichter Vertrag ergab sich die Möglichkeit einer zusätzlichen, direkten Vertretung von Landesinteressen auf europäischer Ebene durch die Einrichtung des Ausschusses der Regionen (AdR). Auch wenn dieser Ausschuss nicht die von einigen deutschen Ländern im Vorfeld geforderten Mitentscheidungsrechte erhielt, war und ist er doch eine wichtige Handlungsebene, um Landesinteressen auf der Brüsseler Ebene zu artikulieren, Bündnisse in der Lobbyarbeit zu schmieden und neue Kontakte zu knüpfen. Oftmals bedeutsamer als das konkrete Abstimmungsverhalten zu den jeweiligen Entwürfen im Ausschuss war hier sicherlich die eigene aktive Arbeit als Berichterstatter oder „hinter den Kulissen“. Dieser Arbeit im Ausschuss der Regionen widmeten sich die Länderbüros in besonderem Maße, begleiteten „ihre“ AdR-Vertreter als Assistenten, unterstützten die Berichterstatter und bereiteten Absprachen mit nichtdeutschen Mitgliedern vor.

All diese Instrumente haben es den ostdeutschen Ländern in den Anfangsjahren erleichtert, Ansprechpartner für ihre spezifischen Belange zu finden und die angemessenen Verwaltungskapazitäten für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts aufzubauen. Obwohl viele Menschen in Ostdeutschland in diesen Jahren den Eindruck hatten, dass Brüssel bei der Lösung von schwierigen Privatisierungsfragen eher auf der Bremse stand, muss man im Rückblick durchaus sagen, dass die Prüfungen in Brüssel sehr oft eben auch die Schwachstellen der Privatisierungskonzepte aufgezeigt haben und eher ein „Ende mit Schrecken“ als einem „Schrecken ohne Ende“ zuneigten – hier sind jedoch die Geschichtsschreiber gefragt, um irgendwann einmal ein abschließendes Urteil zu fällen.

Die Arbeit der Landesvertretungen in den Jahren 1994–1999 war vielfach von konkreten Fällen im Bereich der europäischen Wettbewerbspolitik bestimmt, bei denen es darum ging, für Unternehmensprivatisierungen beihilferechtlich konstruktive Lösungen

11 Vgl. dazu Antwort der Landesregierung in Brandenburg auf die Kleine Anfrage Nr. 2333 im August 2003, Landtag Brandenburg 3. Wahlperiode, Drucksache 3/6236.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zu finden. Dabei waren diese Jahre auch dadurch geprägt, dass in den Landes- und Kommunalverwaltungen in Ostdeutschland nur geringe Erfahrungen im Umgang mit dem europäischen Beihilferecht vorlagen und das beihilferechtlichen Vorgaben oftmals nur ungenügend eingehalten wurden.

2. Inhaltliche Schwerpunktsetzung

Die Konzentration auf Kernthemen in einer langfristig angelegten Mehr-Ebenen-Strategie ermöglichte wichtige Erfolge in der Interessenvertretung ostdeutscher Länder.

Die Interessenvertretung der ostdeutschen Länder in Brüssel basierte im Wesentlichen auf einer weitestgehend übereinstimmenden europapolitischen Schwerpunktsetzung in den jeweiligen Landeshauptstädten. Diese spezifisch ostdeutsche Schwerpunktsetzung unterschied sich in wesentlichen Punkten von der Interessenlage westdeutscher Länder, etwa in der Agrar-, Umwelt- oder Strukturpolitik. Zwar gab es durchaus Unterschiede in der europapolitischen Ausrichtung und Vorgehensweise einzelner Länder, dennoch bestand aufgrund der vorherrschenden Gemeinsamkeiten in wirtschaftlichen, sozialen und strukturbestimmenden Fragen – beispielsweise in der europäischen Kohäsionspolitik und in der Agrarpolitik Einigkeit über die zentralen Interessen der ostdeutschen Länder – und zwar auch parteiübergreifend. Dies erleichterte das gemeinsame Vorgehen in Brüssel erheblich. Erst in späteren Jahren (z.B. Vorgehen des Landes Sachsen im Beihilfefall für das VW Werk in Mosel[12] oder im Rahmen der Diskussion über die Reform der Agrarpolitik[13]) sind einzelne ostdeutsche Länder ausgeschert.

Die weitgehende Einigkeit in den wichtigsten europapolitischen Zielstellungen war auch eine wichtige Voraussetzung, um in den jeweils siebenjährigen Politikzyklen der EU-Regionalpolitik eine langfristig angelegte Strategie zur Interessenvertretung zu entwerfen und gemeinsam umzusetzen. So begannen die ostdeutschen Länder seit Mitte der 90er Jahre, ihre strategische Interessenvertretung zur Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik enger abzustimmen. Dabei wurde auf verschiedenen Ebenen versucht, eine kohärente Strategie zu verfolgen, die folgende Elemente umfasste:

- die frühzeitige Meinungsbildung im Kreise der Landesregierungen und der ostdeutschen Länder insgesamt,
- ein abgestimmtes Vorgehen in den deutschen Bund-Länder-Gremien,
- die aktive Interessenvertretung auf europäischer Ebene vor allem gegenüber der Kommission, dem Europäischen Parlament und im Ausschuss der Regionen.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung im Prozess der Interessenvertretung sind die neuen Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten, die die EU im Rahmen des so ge-

12 Vgl. *Krämer, Raimund* 2001: Aktiv in Europa Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union - Eine vorläufige Bilanz, Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung.

13 *Backhaus, Till/ Priesmeiser, Wilhelm* 2010: Diskussionspapier zur Weiterentwicklung der Europäischen Agrarpolitik nach 2013, http://www.meine-landwirtschaft.de/fileadmin/files/meine-landwirtschaft/201101_Position_Politik_SPD.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nannten Governance-Ansatzes[14] entwickelt hat. Internet-Konsultationen und Expertenanhörungen, High-Level-Groups und Konferenzen, die weit im Vorfeld förmlicher Vorschläge der Kommission die europäische Debatte prägen. Auch komplexere Prozesse wie die Aktivitäten zum Bürokratieabbau und die Rechtsfolgenabschätzungen[15] werden von den Formalien des deutschen Bund-Länder-Verhältnisses nur unvollständig erfasst. Die Vorfeldarbeit in Brüssel kollidiert teilweise mit dem innerstaatlichen Mitwirkungsverfahren über den Bundesrat, gewinnt aber umso mehr an Bedeutung, je intensiver die jeweiligen Interessenkoalitionen bereits im Vorfeld der Kommissionsvorschläge für Rechtsetzungsakte gebildet werden.

Den Länderbüros kommt insbesondere auch im Hinblick auf diese Mitwirkungsmöglichkeiten eine proaktive Rolle zu, um die Landesaktivitäten auf europäischer Ebene zu koordinieren und die Netzwerkbildung mit nichtdeutschen Regionen voranzutreiben.

Im Laufe der Zeit hat sich eine informelle Arbeitsteilung zwischen den ostdeutschen Landesvertretungen in der Kooperation mit den EU-Institutionen herausgebildet.

Aufgrund ihrer gemeinsamen Gründungsgeschichte, der weitgehend gleichen Interessen und der räumlichen Nähe haben die ostdeutschen Länderbüros frühzeitig in Brüssel eng zusammengearbeitet und de facto gewisse Formen der Arbeitsteilung entwickelt. Zwar war diese Arbeitsteilung nicht formal geregelt (was auch unrealistisch gewesen wäre), aber dennoch bildetet sich bei der Zusammenarbeit der ostdeutschen Länderbüros eine Federführung einzelner Büros für bestimmte Themen heraus.[16]

> „Im Rahmen der Interessenvertretung ist es für die Regionalvertretungen in Brüssel von besonderer Rolle, sich in wichtigen Themenfeldern einen Namen zu machen, der dazu führt, dass Mitarbeiter der europäischen Institutionen von sich aus auf die Region zugehen und sie in die Entwicklung von Politikfeldern einbinden. Ein Beispiel für diesen Ansatz ist das Verbindungsbüro des Landes Sachsen Anhalt, da es sich insbesondere zu Themen wie z.B. Umstrukturierung von Industriebereichen, Technologietransfer oder Innovationspolitik in Brüssel einen Namen gemacht hat.“[17]

Daneben wurden Diskussions- und Kooperationsformate entwickelt, beispielsweise um gegenüber den Europaabgeordneten aus Ostdeutschland gemeinsam aufzutreten. Dies

14 Mitteilung der Kommission vom 25. Juli 2001 „Europäisches Regieren - Ein Weißbuch" KOM (2001) 428 endgültig, Amtsblatt C 287 vom 12.10.2001.

15 Vgl. die Web-Seite der Europäischen Kommission zu Folgenabschätzungen http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm .

16 Dies wird auch durch aktuelle Forschungen über die Arbeit der Regionalvertretungen in Brüssel bestätigt. Danach zeichnen sich die Regionalvertretungen durch einen hohen Grad an Spezialisierung und Arbeitsteilung untereinander aus. Vgl. dazu: *Greenwood, Justin* 2012: Actors of Common Interest? The Brussels Offices of the Regions 2012, in: *Knodt, Michèle/Quittkat, Christine/Greenwood, Justin*: Functional and Territorial Interest Representation in the EU, Milton Park.

17 Zu diesem Schluss kommt Alexander Heichlinger vom Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung in Maastricht in: Heichlinger, Alexander: „A Regional Representation in Brussels – The right idea for influencing EU-Policy Making" in „Current European Issues", Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung Maastricht, Maastricht, 1999, eigene Übersetzung.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

war auch dem erschwerenden Umstand geschuldet, dass aufgrund der unterschiedlichen Listenaufstellung der Parteien zur Europawahl selbst große Parteien wie die SPD nicht für jedes Bundesland zumindest einen Abgeordneten in das Europaparlament entsenden konnten. Nur durch eine Kooperation alles ostdeutschen Länderbüros konnten somit europa- und landespolitisch bedeutsame Themen effizient vermittelt und Absprachen getroffen werden.

Ein weiterer Grund für die inhaltliche Arbeitsteilung war die Anfangs doch recht begrenzte Personalausstattung der ostdeutschen Länderbüros, die erst mit der weitgehenden Einführung eines ressortübergreifenden Entsendemodells Anfang des letzten Jahrzehnts behoben werden konnte. Seither hat sich die Personalausstattung der Büros kontinuierlich weiterentwickelt.

3. Länderübergreifende Strategiebildung

Die effektive Koordinierung der europapolitischen Interessenvertretung wurde entscheidend durch die ostdeutsche Ministerpräsidentenkonferenz und durch die intensive Rückkopplung mit den EU-Verwaltungen in den Landeshauptstädten erreicht.

In den vergangenen 20 Jahren hat die Konferenz der ostdeutschen Ministerpräsidenten (MPK-Ost) – ohne dass ihr dafür formal eine entsprechende Rolle zugewiesen war – die (gemeinsamen) Ziele der Europapolitik der ostdeutschen Länder über lange Zeit bestimmt. In den ersten Jahren fanden mit der MPK-Ost regelmäßige Beratungen mit dem Kommissionspräsidenten statt, bei denen zuweil schwierige Verteilungsfragen besprochen und gelöst werden konnten.[18]

Die Befassung in der MPK-Ost konnte auch sicherstellen, dass innerhalb der jeweiligen Landesregierungen eine gewisse Kohärenz zwischen und mit den teilweise stark unterschiedlichen Interessenlagen der Landesressorts erreicht wurden.

Diese Kohärenz erleichterte auf europäischer Ebene die (pro)aktive Vertretung von ostdeutschen Landesinteressen erheblich. Damit war nicht nur der Handlungsrahmen für die Interessenvertretung auf europäischer Ebene gesetzt, sondern auch die Grundlage für die ostdeutschen Länderbüros geliefert, gemeinsam und gegenseitig abgestimmt in Brüssel tätig zu werden.

Für eine effiziente Interessenvertretung ostdeutscher Länderinteressen waren vielfach auch strategische Koalitionen mit anderen deutschen Ländern und Vertretern der Bundesministerien notwendig.

Die langfristig angelegten europapolitischen Strategien der ostdeutschen Länder zur Kohäsionspolitik erforderten ein mehrdimensionales Vorgehen auf verschiedenen Ebenen. Zuerst musste innerhalb und zwischen den ostdeutschen Ländern frühzeitig ein gemeinsamer Standpunkt über künftige Herausforderungen und gemeinsame Zielset-

18 Dies war beispielsweise beim Treffen von Kommissionspräsident Romano Prodi mit den ostdeutschen Ministerpräsidenten am 6.03.2000 der Fall.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zungen in der künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik gefunden werden, die dann in Beschlüssen der MPK-Ost fixiert wurden.

Darauf aufbauend wurde versucht, innerhalb Deutschlands bei den westdeutschen Ländern Verbündete zu finden, um im Bundesrat und gegenüber der Bundesregierung geschlossen aufzutreten.

Parallel dazu erfolgte eine Vernetzung auf europäischer Ebene mit gleichgesinnten Regionen, um Verbündete für die Gespräche mit der Europäischen Kommission und später dann auch im Europäischen Parlament zu finden.

Die erfolgreiche Interessenvertretung ostdeutscher Länder in diesem Bereich war vor allem von der Fähigkeit abhängig, frühzeitig Interessen zu identifizieren und genügend Kompromissbereitschaft zu entwickeln. Entsprechende „Win-Win-Konstellationen“ mussten so sowohl in Deutschland, als auch mit anderen Regionen in Europa gefunden werden.

Über viele Jahre hinweg bestand diesbezüglich zum Bespiel eine enge Zusammenarbeit zwischen Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen im Bereich der EU-Regionalpolitik: Beide Länder waren in den Koordinierungsgremien der Länder durch Akteure vertreten, die grundsätzliche Auffassungen über die Ausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik und ihre Rolle in Deutschland teilten und die über viele Jahre hinweg eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entwickelt hatten. Beide hatten Koordinierungsfunktionen in ihren jeweiligen Ländergruppen[19] und beide Länder wussten, dass nur eine gemeinsame Haltung in der Frage der Ausgestaltung der Kohäsionspolitik eine Chance hat, von der Bundesregierung berücksichtigt und auch auf europäischer Ebene mit vertreten zu werden.[20]

Darüber hinaus darf nicht unterschätzt werden, welchen Einfluss die MPK-Ost auf die Verhandlungen mit der Bundesregierung und mit anderen deutschen Ländern hatte. Oftmals gelang es, vor den entscheidenden Sitzungen der deutschen Länder im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz durch frühzeitige Beschlüsse der ostdeutschen Regierungschefs eine abgestimmte politische „Duftmarke“ zu setzen, die dann nicht ignoriert werden konnte. Somit sind viele Beschlüsse der MPK-Ost Belege für ein enges und erfolgreiches Zusammenwirken der ostdeutschen Länder über Jahre und Jahrzehnte hinweg.

19 NRW für die entwickelten westdeutschen Länder (die sogenannten Ziel 2 Regionen) und Sachsen-Anhalt für die ostdeutschen Konvergenz-Gebiete (auch Ziel 1 Regionen genannt).

20 So wurde beispielsweise die gemeinsame Stellungnahme des Bundes und der Länder zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke“ im Jahr 2009 länderseitig von Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen koordiniert.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4. Interregionale Vernetzung

Die ostdeutschen Ländervertretungen waren ein wichtiges Instrument zur Öffnung der ostdeutschen Länder Richtung Westeuropa.

Mit dem Beitritt der ostdeutschen Länder zu den Europäischen Gemeinschaften taten sich für die ostdeutschen Länder auch neue Möglichkeiten für eine verstärkte Vernetzung nach Westeuropa auf. Nur wenige Jahre vor dem Beitritt hatte die Europäische Kommission damit begonnen, die interregionale Vernetzung von Regionen innerhalb der EU verstärkt zu fördern. Gleichzeitig wurden mit der Errichtung des Ausschusses der Regionen im Rahmen des Vertrags von Maastricht auch neue Beteiligungsmöglichkeiten für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auf europäischer Ebene geschaffen.

Die ostdeutschen Länder, unterstützt durch ihre Landesvertretungen, haben diese Chancen aktiv genutzt, indem sie sehr frühzeitig begannen, neue regionale Kontakte mit Regionen in den „alten" EU Staaten aufzubauen[21] und von Beginn an eine aktive Rolle im Ausschuss der Regionen spielten.

Dabei ist nicht verwunderlich, dass sich dieses Engagement vor allem auf Fragen der Kohäsionspolitik konzentrierte. Ostdeutschland erhielt sehr hohe Transfers aus den Strukturfonds der EU, die jeweils über fünf bis sieben Jahre gezahlt wurden. Zwar haben sich über die letzten 20 Jahre beispielsweise durch die Osterweiterung der EU im Jahre 2004 oder die Finanzkrise seit 2010 die Rahmenbedingungen für die Kohäsionspolitik in der EU stark verändert, aber den ostdeutschen Ländern ist es immer wieder gelungen, für ihre Interessen Kooperationspartner in Europa zu finden. Beleg dafür sind vor allem die Initiativen der vom „Statistischen Effekt betroffenen Regionen in Europa"[22] oder auch der Vorschlag für ein Sicherheitsnetz für Übergangsregionen, der maßgeblich auch von ostdeutschen Ländervertretern entwickelt und in Brüssel vertreten wurden.

Die interregionale Vernetzung ist inzwischen ein zentraler Bestandteil der Interessenvertretung ostdeutscher Länder geworden.

Zwar hatten die ostdeutschen Länder seit ihrer Gründung auch unterschiedliche Zielrichtungen bei der interregionalen Vernetzung, dennoch lassen sich gewisse Gemeinsamkeiten erkennen: Alle ostdeutschen Länder haben sich frühzeitig als Brückenregionen zwischen Ost und West verstanden. Insofern wurden sowohl Kontakte zu westli-

21 Über die Rolle der Netzwerkbildung und deren Wirkung auf die Entscheidungsfindung in Brüssel vgl.: *Tatham, Michael* 2008: Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union in The European Union, Regional & Federal Studies.

22 Vgl. dazu das Positionspapier der vom statistischen Effekt betroffenen Regionen, 2003 http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/debate/document/futur/member/stat_betroffene_regionen_apr_03_de.pdf oder auch in: *Fester, Thomas/Fuchs, Michaela* 2004: EU-Regionalpolitik ab 2007 – Richtungsstreit in Deutschland in ifo Dresden berichtet 4/2004, S. 31ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

chen Regionen als auch auf der Basis der oftmals vorhandenen persönlichen Kontakte zu Regionen in Mittel und Osteuropa aufgebaut.
Die ostdeutschen Grenzregionen (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen) haben sich dabei vor allem auf ihre Partner an der Grenze in Polen und Tschechien konzentriert, im Fall von Mecklenburg-Vorpommern darüber hinaus auch auf Partner im Ostseeraum. Sachsen-Anhalt hatte sich frühzeitig entschieden, die Kontakte zu Bulgarien zu intensivieren. Darüber hinaus bestanden enge Kontakte mit der Hauptstadtregion Polens, Masowien.

Die Öffnung nach Westen erfolgte dabei einer weniger stringenten Logik. Teilweise aufgrund von persönlichen Kontakten, oder auch aus der politischen Vorgabe geboren, Partner vor allem in Frankreich zu finden, wurden Initiativen zur Partnersuche gestartet.

5. Ausblick

Die Vertretung von Landesinteressen in Brüssel hat sich durch die Osterweiterung der EU und vor allem durch die Wirtschafts- und Finanzkrise aus unterschiedlichen Gründen stark verändert und stellt neue Anforderungen an die Arbeit der Landesvertretungen.

Im Vorfeld und im Zuge der EU-Osterweiterung ist die Zahl der Lokal- und Regionalvertretungen in Brüssel stark angestiegen.[23] Zwar haben die Regionen in den EU-10-Staaten in der Regel nur begrenzte institutionelle Rechte und verfügen nicht über Gesetzgebungskompetenzen, dennoch zeigten viele dieser Regionen ein hohes Interesse an einer eigenen Präsenz in Brüssel bereits im Vorfeld der Erweiterung. Viele dieser Vertretungen bestanden nur aus wenigen Mitarbeitern, deren Aufgabe meistens darin bestand, für ihre Region zu werben und Kontakte zu anderen Regionen und den EU-Institutionen zu knüpfen. Die ostdeutschen Länderbüros, die diesen Aufbauprozess aus eigener Erfahrung kannten, haben diesen Prozess von Anfang an aktiv unterstützt, indem etwa Büroraum für die ersten Monate in Brüssel zur Verfügung gestellt wurde, oder auch durch Praktika, die in den Ländervertretungen angeboten wurden.

Aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise ist seit 2010 die Zahl der Regionalvertretungen in Brüssel aber wieder rückläufig. Dies lässt sich beispielsweise auch daran erkennen, dass die vom Ausschuss der Regionen einmal im Jahr durchgeführten OPEN DAYS, die zusammen mit den Regionalbüros in Brüssel durchgeführt werden, über die Jahre hinweg immer größer geworden sind.

Dabei sind die Gründe für die Schließung der Büros sehr unterschiedlich: Die ungarischen Regionen haben sich aus Brüssel zurückgezogen, weil ihre Aufgaben bei der

23 Obwohl die genaue Anzahl der Lokal- und Regionalvertretungen in Brüssel schwer zu ermitteln ist, kommen aktuelle Untersuchungen zu dem Schluss, dass 2010 insgesamt 237 Vertretungs- bzw. Informationsbüros von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bestanden. Vgl. dazu: *Donas, Tom/Beyer, Jan* 2012: How Regions assemble in Brussels: The Organizational Form of Territorial Representation in the European Union, in: The Journal of Federalism 43 number 4.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Umsetzung der Strukturpolitik in Ungarn reduziert wurden, die tschechischen Regionen haben viele ihrer Regionalbüros geschlossen, weil es in den letzten Jahren nicht gelungen ist, deren Funktion für die Regionen klar zu definieren. Die englischen Regionalbüros sind weitgehend verschwunden, nachdem die aktuelle britische Regierung nur wenige Monate nach der Amtsübernahme die Auflösung der Regionalen Entwicklungsagenturen[24] beschlossen hat, die im Wesentlichen die Träger der Büros in Brüssel waren. Die Regionalbüros aus Spanien und nunmehr auch aus Italien kamen zunehmend unter Druck, da die Zentralregierungen anboten, in den Ständigen Vertretungen Räumlichkeiten für regionale Vertreter bereitzustellen.

Die stärkere wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung in Europa als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise und die Auswirkungen des Vertrages von Lissabon stellen neue Anforderungen an die Vertretung von ostdeutschen Landesinteressen in Brüssel.

Im Zuge der Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise wurden in denen vergangenen Jahren viele neue Verfahren und Koordinierungsmechanismen eingeführt, die auch zunehmend den Handlungsrahmen und die Handlungsfähigkeit der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften beeinflussen und in gewisser Weise auch einschränken. Die notwendigen und von Brüssel aus überwachten Konsolidierungsbemühungen der öffentlichen Haushalte in der Europäischen Union haben zu einer drastischen Reduzierung der öffentlichen Investitionen auf sub-nationaler Ebene geführt.[25]

Gleichzeitig werden durch das 2010 eingeführte Europäische Semester[26] in Bereichen in denen die EU eigentlich keine Regelungskompetenz hat, für die Mitgliedstaaten Vorgaben zu Strukturreformen gemacht, die oftmals direkt lokale und regionale Kompetenzen betreffen.

Bisher haben die Regionen und damit auch ihre Regionalvertretungen in Brüssel keine zufriedenstellende Antwort darauf gefunden, wie dieser schleichenden Zentralisierung entgegen gewirkt werden kann. Zwar hat der Ausschuss der Regionen eine Reform der Europa 2020-Strategie vorgeschlagen und gefordert, die künftige Strategie mit einer territorialen Dimension zu versehen[27], die sicherstellt, dass Vorgaben aus Brüssel auch die lokalen und regionalen Bedingungen berücksichtigt und die Akteure vor Ort mit einschließt. Bisher konnte jedoch noch kein befriedigendes Verfahren entwickelt werden, das die Rolle der lokalen Gebietskörperschaften sowohl im Rahmen der Konzipierung und Umsetzung der nationalen Reformprogramme in den Mitgliedstaaten, als auch auf europäischer Ebene ausreichend sichert.

Die wirtschaftspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene erfordert eine stärkere dezentrale Überwachung dieser Prozesse von Seiten der Regionen in Europa. Hier-

24 Vgl. dazu *Sandford, Mark* 2013: The abolition of regional government in Library of the House of Commons, Standard Note SN/PC/05842, Parliament and Constitution Centre.

25 Vgl. OECD(2013), Regions at a Glance 2013, S. 100f http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.

26 Vgl. Mitteilung der Kommission (2010): Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endgültig.

27 Vgl. Ausschuss der Regionen (2014): Erklärung von Athen zur Halbzeitbilanz der Strategie Europa 2020, COR-2014-00750-02-00.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bei kann und muss es ein enges Zusammenwirken mit dem Ausschuss der Regionen geben, um multilaterales Monitoring und die Einbindung der Länder und Regionen in die Umsetzung der nationalen Reformprogramme in den Mitgliedstaaten miteinander sinnvoll zu verbinden.

Die Arbeitsweise der Ländervertretungen wird aber auch durch eine zweite Entwicklung auf europäischer Ebene stark beeinflusst, die so wohl gar nicht beabsichtigt war. Im Zuge der Umsetzung des Lissabon-Vertrages und der Schaffung eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates hat nicht nur die Zahl der Tagungen der Staats- und Regierungschefs drastisch zugenommen, sondern auch eine faktische Machtverlagerung stattgefunden. Darüber hinaus setzen einige Regierungen der Mitgliedstaaten seit einiger Zeit eher auf zwischenstaatliche als auf europäische Vereinbarungen (z.B. bei der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise).

Diese Machtverlagerung in den Rat hatte auch Auswirkungen auf die Europapolitik der Länder. So haben sich die deutschen Länder beispielsweise bei den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 (MFR) in Brüssel mit eigenen Initiativen zur Interessenvertretung sehr zurückgehalten. Bund und Länder hatten im Vorfeld Absprachen getroffen, dass zentrale Anliegen der deutschen Länder spätestens in der „Nacht der langen Messer“ von Seiten der Bundesregierung auf den Verhandlungstisch gelegt werden, was letztendlich auch geschehen ist.

Dabei gilt zu beachten, dass aufgrund der Spezifik der MFR-Verhandlungen, bei denen ein einstimmiger Beschluss im Europäischen Rat gefunden werden muss, auch schon in der Vergangenheit nationale Verhandlungserfolge in der Kohäsionspolitik erzielt wurden, die sich dann als Sonderzuwendungen an einzelne Staaten in den Schlussfolgerungen wiederfanden.[28]

Derzeit ist unklar, ob diese Orientierung der Europapolitik der Länder nach Berlin auch in Zukunft Bestand haben wird. Dies hängt vor allem davon ab, ob es gelingt, die zuweilen sehr unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern in der Europapolitik innerstaatlich auszugleichen, bevor jeder für sich oder eben beide gemeinsam in Brüssel für Unterstützung werben.

Schließlich wird es im Nachgang zu den Europawahlen 2014 darauf ankommen, wie die von Kommissionspräsident Barroso propagierte Devise: „Europa muss sich auf die Bereiche konzentrieren, in denen es den größten Zusatznutzen bewirken kann“[29] künftig in die Tat umsetzt werden kann.

Die Kommission wie auch das Europäische Parlament haben bereits signalisiert, künftig stärker die Vollzugserfahrungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaf-

28 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum Mehrjährigen Finanzrahmen vom 7./8. Februar 2012, EUCO 37/13, S.19-20.

29 Vgl. José Manuel Durão Barroso, Rede zur Lage der Union 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_de.htm .

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ten bei der Überprüfung von bestehenden EU-Vorschriften (REFIT)[30] bzw. bei der Vorbereitung der künftigen Folgenabschätzungen einzubeziehen.

Auch dies wird die Fragen neu aufwerfen, wie die Länder und damit auch ihre Landesvertretungen die Erfahrungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mit der Umsetzung von EU-Recht konsequenter und stringenter in die Entwicklung, Überarbeitung und ggf. auch Reduzierung des europäischen Regelwerks einbringen können.

Insofern werden die Ländervertretungen neben neuen Herausforderungen eben auch weiterhin alt bekannte Anforderungen erfolgreich angehen müssen, um ihre Stellung als Interessenvertreter, Think Tank und Brückenbauer ihrer Regionen zur europäischen Ebene und damit ihren Mehrwert gegenüber den Heimatverwaltungen unter Beweis zu stellen.

Neuerdings ist ein Trend zu verzeichnen, dass zunehmend auch die Landtage mit eigenen Mitarbeitern nach Brüssel drängen. Nachdem Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen in dieser Frage lange Jahre allein auf weiter Flur gewesen sind, haben nunmehr auch andere Landtage dieses Thema entdeckt. Auch dies wird die Arbeit der Landesvertretungen und deren Einbindung in die Europapolitik der Länder beeinflussen.

„Europa gelingt nur gemeinsam“ war das Motto der deutschen Ratspräsidentschaft im Jahr 2007. Was auf den ersten Blick wie eine Banalität klingt, drückt ein in der Praxis gar nicht so leicht umzusetzendes Grunderfordernis deutscher Europapolitik aus. Für das Zusammenwirken der Vertretungen von Bund und Ländern in Brüssel ist es ebenso unabdingbar wie für die übrigen deutschen Akteure.

Ein einziges Mal haben sich die Europaminister der Länder bisher mit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Brüssel befasst. Sie kamen zu dem Schluss: „Die Europaminister und -senatoren betrachten die bisherige Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Brüssel als Erfolg der gemeinsamen Wahrung gesamtstaatlicher Verantwortung in EU-Angelegenheiten. Dabei ist die Mitwirkung der Länder auf europäischer Ebene in Brüssel Ausdruck des föderalen Systems in Deutschland. Die vertrauensvolle und kooperative Zusammenarbeit unter den Ländern und mit dem Bund ist für eine effiziente und effektive Vertretung deutscher Interessen gegenüber den europäischen Einrichtungen notwendig und sollte weiter intensiviert werden.“[31]

Dass dieser Beschluss auf Initiative der Länder Sachsen-Anhalt und Berlin unter sachsen-anhaltischem Vorsitz zustande kam, zeigt einmal mehr, dass die ostdeutschen Länder und ihre Brüsseler Vertretungen in der Normalität der europapolitischen Interessenvertretung angekommen sind und ihre Verantwortung selbstbewusst wahrnehmen.

30 REFIT — Fit für Wachstum“ — Kommission leitet weitreichende Schritte zur Vereinfachung des EU-Rechts ein, Presseerklärung der Europäischen Kommission vom 2.10.2013 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-891_de.htm .

31 Beschluss der 42. Europaministerkonferenz der deutschen Länder vom 6./7. Juni 2007 „Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Brüssel“, Ziffer 2, siehe: http://www.europa.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen97.c.8214.de.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Themen der Forschung

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Land (und Föderalismus) unter? Chancen und Grenzen des Hochwasserschutzes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland

Wiebke Drews/Andreas Jager/Ursula Münch

1. Einleitung

Die Schäden der extremen Hochwasserereignisse seit August 2002 haben die essentielle Bedeutung des Hochwasserschutzes auf dramatische Weise erneut in das Bewusstsein der Bevölkerung gerückt. So kostete das „Jahrhunderthochwasser" vom August 2002 allein in Deutschland 21 Menschen das Leben und verursachte einen finanziellen Gesamtschaden von fast neun Milliarden Euro. Es gilt damit als das „schadenintensivste Hochwasserereignis" in der Bundesrepublik.[1]

Immer häufiger haben Bund und Länder mit den finanziellen Belastungen aufgrund von Hochwasserereignissen zu kämpfen. Nach dem Pfingsthochwasser vom Juni 2013 wurden 6.669 Mio. Euro[2] an finanziellen Schäden in den Bundesländern gemeldet.[3] Obwohl in Ausdehnung und Gesamtstärke das Hochwasser vom August 2002 übertroffen wurde, konnten dieses Mal schlimmere Schäden verhindert werden. Dass die Schäden im Juni 2013 doch geringer als 2002 ausfielen, ist zum einen den Maßnahmen zur Optimierung des Bevölkerungsschutzes, also dem vorbeugenden Risikomanagement, zu verdanken.[4] Zum anderen zahlten sich aber die Investitionen und der Ausbau des technischen Hochwasserschutzes, die in den vergangenen zehn Jahren erfolgten, aus. „Dem Fluss mehr Raum geben" ist zu einem prominenten Leitthema bei der Schaffung neuer Rückhalteräume und Retentionsflächen geworden. Gleichzeitig hat die Einführung neuer, auch länderübergreifender Richtlinien für den Bau und die Sanierung von Hochwasserschutzanlagen die Resilienz gegenüber Flutereignissen gesteigert. In Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wurden zwischen 2002 und 2011 insgesamt 113,3 km Deiche saniert und 117,9 Mio. Euro in den Hochwasserschutz investiert. Trotz dieser Fortschritte ist der Hochwasserschutz entlang der Elbe längst nicht vollkommen. Um die Sicherheit der im Einzugsgebiet der Elbe lebenden Bevölkerung und den Schutz kritischer Infrastrukturen zu

1 Deutsche Rück. Hochwasser 2002. http://www.deutscherueck.de/rueckversicherung-nicht-leben/fachthemen/themen-details/hochwasser-2002 (14.04.2014).

2 Vgl. *Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.)* 2013: Bericht zur Flutkatastrophe 2013: Katastrophenhilfe, Entschädigung, Wiederaufbau, S. 10. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/kabinettbericht-fluthilfe.html (14.04.2014).

3 Einschließlich der betroffenen Gebiete im Bereich des Oberrheins und Mains in Baden-Württemberg und Hessen und im Bereich der Donau in Bayern.

4 Allgemein zum Katastrophenschutzrecht im Bundesstaat vgl. *Thiele, Alexander* 2012: Katastrophenschutzrecht im deutschen Bundesstaat, in: *Härtel, Ines (Hrsg.)*: Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus, Heidelberg, S. 69-94.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gewährleisten, müssen Bund und Länder noch effektiver und möglichst auch noch effizienter zusammenarbeiten.

Gerade mit Blick auf die immer kürzer werdenden Intervalle extremer Hochwasserereignisse ist ein funktionierender Hochwasserschutz von herausragender Bedeutung für alle Ebenen des deutschen Bundesstaates; dies stellt die gängige Regelungs- und Verwaltungspraxis vor neue Herausforderungen. Hier setzt der Beitrag an. Im Folgenden werden die rechtlich verankerten Verantwortungen von Bund und Ländern im technischen Hochwasserschutz aufgezeigt, um anschließend einen Einblick in dessen praktische Umsetzung nach 2002 am Beispiel der Elbe zu geben. Im Fokus steht die Frage, inwiefern ein länderübergreifender, einheitlicher Hochwasserschutz im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland möglich ist.

2. Rechtliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern im Hochwasserschutz

Die föderalen Strukturen des Hochwasserschutzes in Deutschland bilden ein komplexes und inhomogenes Geflecht unterschiedlichster Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. So ist insbesondere im Hinblick auf die auch kulturell geprägten länderspezifischen Regelungen zu konstatieren, dass diese deutlich voneinander abweichen. Eine erschöpfende Darstellung dieser unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen, die in den jeweiligen Landeswassergesetzen verankert sind, kann im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden.[5] Daher konzentrieren sich die folgenden Ausführungen darauf, anhand exemplarischer Fälle bzw. spezifischer Regelungen Variationen des föderalen Hochwasserschutzes aufzuzeigen und die sich daraus ergebenden praktischen Folgen, insbesondere auch was die unterschiedlichen Finanzierungsverpflichtungen von Bund, Ländern und Kommunen anbelangt, deutlich zu machen.[6] Im Zentrum des Beitrags steht der technische Hochwasserschutz. Dieser ist als ein wesentlicher Teil des Hochwasserschutzes zu betrachten und beinhaltet den Bau sowohl von Dämmen, Deichen und Hochwasserrückhaltebecken als auch von Schöpfwerken und Sielen. Es ist wohl auch dem technischen Charakter des Hochwasserschutzes geschuldet, dass sich die politikwissenschaftliche Föderalismusforschung diesem Thema bislang nicht gewidmet hat. Tatsächlich birgt Hochwasserschutz aber viel Stoff für föderale Konflikte und Aushandlungen und legt schon deshalb nahe, auch politikwissenschaftlich untersucht zu werden: Erstens überschreiten Flusshochwasser häufig die Grenzen eines Landes, zweitens machen vorbeugende Flutungen es notwendig, dass die Anrainerländer Regelungen über die Verteilung der dadurch anfallenden Kosten treffen und drittens fordern einige der

5 Für einen allgemeinen Überblick zum Wasserrecht im föderalen Staat vgl. *Reinhardt, Michael* 2012: Wasserrecht im föderalen Staat, in: *Härtel, Ines (Hrsg.)*: Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus, Heidelberg, S. 463-482.

6 Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Elbanrainerländern.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

am stärksten durch Hochwasser gefährdenden Länder angesichts der Interessensunterschiede zwischen den Ländern eine stärkere Rolle des Bundes ein.

2.1 Die Rolle des Bundes im Hochwasserschutz

Die Landeswassergesetze, die die jeweilige rechtliche Grundlage für Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Hochwasserschutz auf Landesebene bilden, orientieren sich am Wasserhaushaltsgesetz des Bundes (WHG), welches in Abschnitt 6 (§ 72 ff.) zentrale Aufgaben des Hochwasserschutzes definiert. Darunter zählen neben Maßnahmen zur Umsetzung der Europäischen Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (HWRM-RL) 2007/60/EG u.a. die Festlegung von Überschwemmungsgebieten an oberirdischen Gewässern und der Erhalt von Rückhalteflächen im Sinne eines vorbeugenden Hochwasserschutzes.

Bis zur Föderalismusreform I von 2006 war das Wasserhaushaltsgesetz ein Rahmengesetz des Bundes (Art. 75 a.F. GG). Seither besteht u.a. im Bereich Wasserhaushalt ein materielles Abweichungsrecht der Länder von der Bundesregelung. Das heißt: Die Länder können eigene Landesregelungen treffen,[7] in den Ländern, die dies nicht tun, gilt weiterhin (nur) Bundesrecht.[8] Die Einführung des materiellen Abweichungsrechts der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG stellt eine verfassungsrechtliche Neuheit für den deutschen Bundesstaat dar.[9] Die Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes wurde mit der Möglichkeit verknüpft, dass der Bund nun für einen Teil der Materien, die zuvor dem Rahmenrecht unterlagen, im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung Vollregelungen erlassen kann.[10] Mit Blick auf die Umsetzung von EU-Recht eröffnet dies dem Bund die Möglichkeit, detailliertes Recht zu setzen und somit auch im Bereich des ehemaligen Rahmenrechts EU-Richtlinien uneingeschränkt umzusetzen.[11]

---

7 Vom Wasserhaushaltsgesetz des Bundes weichen fast alle Länder ab; lediglich Berlin, Brandenburg, Hamburg, Saarland und Thüringen verzichten auf entsprechende Landesgesetze, vgl. *Schneider, Hans-Peter* 2012: Die Föderalismusreform I auf dem Prüfstand: Ein Zwischenbericht über Teilbereiche ihrer Umsetzung, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2012, Tübingen, S. 224f.

8 Vgl. *Eppler, Annegret* 2007: Das materielle Abweichungsrecht in der deutschen Umweltpolitik zwischen sachpolitischer Angemessenheit und föderalem Kompensationshandel, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Tübingen, S. 238-251.

9 Vgl. *Schmidt-Jortzig* 2012: „Abweichungsgesetzgebung" als neues Kompetenzverteilungsinstrument zwischen den Gliederungsebenen des deutschen Bundesstaates, in: *Härtel, Ines (Hrsg.)*: Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Heidelberg, S. 611-625.

10 Vgl. *Laufer, Heinz/Münch, Ursula* 2010: Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland. 8., neu bearbeitete Auflage, München, S. 127.

11 Auf Grundlage der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 a.F. GG war beispielsweise eine umfassende Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) nicht möglich, vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland. www.bmub.bund.de/N3063 (23.04.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Durch die Abweichungsgesetzgebung werden jedoch auch die Regelungskompetenzen der Länder deutlich gestärkt: „Wo sie vorher an die Rahmenregeln des Bundes gebunden waren, haben sie nun, abgesehen von den abweichungsfesten Kernen, die Möglichkeit, detaillierte und differenzierte eigene Lösungen zu verwirklichen."[12] Da die Länder natürlich ebenfalls dem EU-Recht verpflichtet sind, ist aber auch in diesem Fall die Einhaltung gemeinsamer europäischer Standards gewährleistet.

Insgesamt führten die Verfassungsänderungen im Zuge der Föderalismusreform I zu einer Stärkung der föderalen Strukturen im Hochwasserschutz. Nichtsdestotrotz existieren Elemente zentraler Organisation: So beteiligt sich der Bund an der Finanzierung von Hochwasserschutzmaßnahmen in den Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) nach Art. 91a GG. Mit ihr wird das Ziel verfolgt, eine leistungsfähige und zukunftssichere Ausrichtung der Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in der EU zu stärken.[13] Über die GAK werden eine ganze Reihe von Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen gefördert.[14] Diese Gemeinschaftsaufgabe stellt derzeit das „wichtigste nationale Förderinstrument für die Agrarwirtschaft, den Küstenschutz sowie die ländlichen Räume"[15] dar. Im Rahmen des Förderbereiches „Verbesserung der ländlichen Strukturen" sind auch wasserwirtschaftliche Maßnahmen förderfähig. Das Ziel, landwirtschaftliche Flächen sowie Produktionsstätten vor Hochwasser zu schützen, erlaubt es, auch Investitionen in Neubau und Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen zu fördern. Auch der Rückbau von Deichen, um auf diese Weise Überschwemmungsgebiete zurückzugewinnen, fällt in diesen Förderbereich. Voraussetzung hierfür ist, dass diese Maßnahmen Bestandteil eines Hochwasserschutzkonzeptes sind.[16] Im Haushaltsjahr 2013 beteiligte sich der Bund mit fast 575 Mio. Euro am Rahmenplan der GAK.[17] Das gesamte Finanzvolumen betrug in diesem Zeitraum 939 Mio. Euro. Annähernd 192 Mio. Euro, also gut 20 Prozent der gesamten Mittel, wurden dabei für Investitionen in

12 *Eppler* 2007 (Fn. 8), S. 249.

13 Vgl. GAK- Gesetz § 2.

14 Die förderfähigen Maßnahmen der GAK decken sich in weiten Teilen mit dem Anwendungsbereich der ELER-Verordnung. Somit können die GAK-Maßnahmen zumeist durch ELER-Mittel aufgestockt werden. Jährlich kommen so ELER-Mittel mit einem Volumen von beinahe 1,2 Milliarden Euro hinzu, vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz. http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/gak_node.html (04.04.2014).

15 Ebenda.

16 Vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (Hrsg.)* 2012: Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume, S. 37f. http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/GAK-Foerderungsgrundsaetze/2013/Anlage3.html (04.05.2014).

17 Der Anteil der Länder beläuft sich entsprechend auf 365 Mio. Euro, was gerundet etwa einem Finanzierungsverhältnis von 60:40 zwischen Bund und Ländern entspricht.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wasserwirtschaftliche Maßnahmen verwendet.[18] Im Haushaltsjahr 2009 lag dieser Anteil mit mehr als 192 Mio. Euro bei ca. 17 Prozent.[19]

Die finanziellen Verantwortlichkeiten des Bundes variieren je nach Art des Hochwasserschutzes. So beteiligt sich der Bund mit bis zu 80 Prozent an den Kosten für Neubau und Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen sowie am Rückbau von Deichen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes. Bei Maßnahmen, die zur naturnahen Gewässerentwicklung beitragen, kann die Förderung sogar bis zu 90 Prozent betragen. Ist ein Land Träger der Maßnahme, werden ihm allerdings lediglich 60 Prozent der anfallenden Kosten erstattet, unabhängig vom jeweiligen Investitionsbereich.[20]
Neben seinem starken finanziellen Engagement im Hochwasserschutz der Länder beteiligt sich der Bund auch im Rahmen des kooperativen Föderalismus an der Ausgestaltung des Hochwasserschutzes in der Bundesrepublik. In der *Umweltministerkonferenz* (UMK) sind alle Ressortchefs des Bundes und der Länder vertreten. Das Gremium hat zwar formal keine Entscheidungskompetenz, aber wie in allen Institutionen des Exekutivföderalismus können die Länder in der UMK ihre Vorgehensweise absprechen und dabei nach gemeinsamen Positionen gegenüber dem Bund bzw. nach einvernehmlichen Lösungen mit der Bundesregierung suchen.[21]

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben unterhält die UMK verschiedene Arbeitsgremien. Eines davon ist die *Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser* (LAWA), welche u.a. auch für Belange des Hochwasserschutzes zuständig ist. Die LAWA wurde mit dem Ziel gegründet, „länderübergreifende und gemeinschaftliche wasserwirtschaftliche und wasserrechtliche Fragestellungen zu erörtern, gemeinsame Lösungen zu erarbeiten und Empfehlungen zur Umsetzung zu initiieren."[22] Die Zuständigkeit für den Hochwasserschutz liegt innerhalb der LAWA beim ständigen Ausschuss „Hochwasserschutz und Hydrologie", der im Jahr 2008 von der UMK ins Leben gerufen wurde. Seine zentralen Aufgabenschwerpunkte bilden u.a. die fachliche Umsetzung der HWRM-RL, die Erarbeitung von länder- und flussgebietsübergreifender Richtlinien und Maßnahmen zum Hochwasserschutz, zur Hochwasservorsorge und -vorhersage sowie die fachliche Begleitung der nationalen Anpassungsstrategien der Wasserwirtschaft an den Klimawandel.[23]

Einen nachhaltigen Einfluss auf die länderübergreifende Kooperation und eine erweiterte Einbindung des Bundes beim Hochwasserschutz hatte zudem die im Jahr 2000 eingeführte europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), die eine integrierte Bewirtschaftung der Gewässer nach Flussgebietseinheiten vorsieht. Diese hat nicht nur die

18 Vgl. *BMELV (Hrsg.)* 2013: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2013-2016, Bonn.
19 Vgl. *BMELV (Hrsg.)* 2009: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2009-2013, Bonn.
20 Vgl. *BMELV* 2013 (Fn. 18), S. 20f.
21 Vgl. *Laufer/Münch* 2010 (Fn. 10), S. 184.
22 LAWA. Über die LAWA. http://www.lawa.de/Ueber-die-LAWA.html (12.04.2014).
23 Vgl. LAWA. Ausschuss Hochwasserschutz und Hydrologie. http://www.lawa.de/Staendige-Ausschuesse-Ausschuss-Hochwasserschutz-und-Hydrologie.html (12.04.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kooperation der Länder innerhalb der LAWA positiv beeinflusst, sondern auch zur Gründung zahlreicher sogenannter Flussgebietsgemeinschaften geführt, die im Sinne der Richtlinie zum Zwecke eines länderübergreifenden Hochwasserschutzes auch mit dem Bund kooperieren.

2.2 Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Länder im Hochwasserschutz

Während sich die genannten Unterschiede hinsichtlich der aufgabenspezifischen Finanzierungsverantwortlichkeiten im Rahmen der GAK recht überschaubar ausnehmen und im Übrigen auch in allen Ländern gleichermaßen gelten, sind es v.a. die länderspezifischen Regelungen und Festlegungen, die den föderalen Charakter des Hochwasserschutzes in Deutschland deutlich hervortreten lassen. Bevor sich der Beitrag jedoch diesen Unterschieden widmet, werden zunächst die Gemeinsamkeiten in den Landesregelungen angesprochen.

Die Verwaltung im Bereich der Wasserwirtschaft ist in den meisten deutschen Ländern durch einen dreistufigen Aufbau gekennzeichnet. Jedoch weichen unter anderem die Stadtstaaten, aber auch der Flächenstaat Niedersachsen, von diesem dreistufigen Modell ab. Dabei liegen die im jeweiligen Landeswassergesetz festgelegten Zuständigkeiten entweder bei der obersten, der oberen oder der unteren Wasserbehörde. Die oberste Wasserbehörde ist in der Regel das für die Wasserwirtschaft zuständige Ministerium. Auf der mittleren Verwaltungsebene sind es für gewöhnlich Landesämter und -verwaltungen, die die Aufgaben der oberen Wasserbehörde wahrnehmen. Auf Ebene der unteren Wasserbehörde nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte die ihnen zugeteilten Aufgaben wahr. Zusätzlich gibt es in vielen Ländern besondere Wasserbehörden, die gewissermaßen als technische Fachbehörde oder auch als Aufsichtsbehörde fungieren und in diesem Sinne für die fachliche Expertise und Beratung zuständig sind.

In allen Ländern werden die Gewässer nach verschiedenen Ordnungstypen unterschieden. Diese Einteilung orientiert sich an der wasserwirtschaftlichen Bedeutung der Gewässer und berücksichtigt auch die unterschiedlichen Bedürfnisse bei der Unterhaltung, mitunter auch im Hinblick auf Belange des Hochwasserschutzes. Grundlegend ist hier die Einteilung in Gewässer erster und zweiter Ordnung sowie sonstiger kleinerer Gewässer. In einigen Ländern werden letztere auch als Gewässer dritter Ordnung bezeichnet. Diese Zuordnung regelt die jeweiligen Eigentumsverhältnisse und Verantwortlichkeiten für die Gewässer. Da das WHG diesbezüglich keine gesetzlichen Vorgaben macht, haben die Länder nach Art. 72 GG bei der Einteilung ihrer Gewässer eigene Handlungs- und Festlegungsmöglichkeiten. Für Gewässer erster Ordnung mit Ausnahme der Bundeswasserstraßen[24] tragen die Länder die Unterhaltslast. Bei Gewässern unterer Ordnungen regeln die jeweiligen Landesgesetze, wem die Unterhaltung obliegt. Zumeist werden die Eigentümer der Ufergrundstücke in die Unterhaltspflicht genommen. Die Wahrnehmung der Unterhaltslast obliegt dabei nicht selten sogenannten Un-

24 Die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen fällt in das Hoheitsgebiet des Bundes, vgl. § 7 Abs. 1 WaStrG.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

terhaltungsverbänden bzw. Wasser- und Bodenverbänden. In einigen Fällen können aber auch einzelne Gemeinden mit der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung betraut sein.

Die Unterteilung nach Gewässertypen hat jedoch nicht zwingend Auswirkungen auf die Zuständigkeiten im Hochwasserschutz, da dieser keine rechtliche Verpflichtung im Rahmen der Unterhaltspflicht darstellt.[25] So ist etwa in *Schleswig-Holstein* die Widmung der Deiche für die jeweilige Zuständigkeit ausschlaggebend. Das Landeswassergesetz von Schleswig-Holstein (WasG SH) definiert hierzu in § 64 vier Deicharten anhand ihrer jeweiligen Schutzfunktion: Landesschutz-, Regional-, Mittel- und Binnendeiche. Für den Bau und die Unterhaltung der Landesschutzdeiche ist demnach das Land verantwortlich und trägt daher auch die finanzielle Last. Der Bau und die Unterhaltung der übrigen Deiche obliegen den Wasser- und Bodenverbänden (WBV)[26] bzw. den anliegenden Gemeinden, sofern die Bildung eines WBV unzweckmäßig erscheint.[27] Diese können zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe auf Antrag Zuschüsse vom Land erhalten. Die Zuschüsse richten sich jedoch nach den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln.[28]

In *Sachsen-Anhalt* liegt die Verantwortlichkeit für die Deichunterhaltung beim Land. Das Landeswassergesetz (WG LSA) sieht in § 94 vor, dass sämtliche Deiche in einem Deichregister festgehalten werden. Zuständig für die Unterhaltung der dem Land zugeordneten wasserwirtschaftlichen Anlagen ist der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (LHW), der dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes untersteht.[29] Die existierenden Unterhaltungsverbände nach § 55 WG LSA sind lediglich für die Unterhaltung oder – je nach Satzung – auch für den Ausbau der Gewässer zweiter Ordnung verantwortlich. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel werden den Unterhaltungsverbänden auf Antrag Zuschüsse zu ihren Aufwendungen für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung vom Land gewährt.

In *Mecklenburg-Vorpommern* ist für den Bau und die Unterhaltung der Landesschutzdeiche ebenfalls das Land verantwortlich. Dies weicht von der Regelung des § 73 Abs. 1 Nr. 1 des Landeswassergesetzes (LWaG) ab, wonach eigentlich die „nach besonderer gesetzlicher Vorschrift zu bildenden Deichverbände“ damit betraut werden

25 Vgl. § 39 WHG.

26 Dabei handelt es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts, die im öffentlichen Interesse und zum Nutzen ihrer Mitglieder auf Grundlage des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz – WVG) des Bundes Aufgaben der Wasser- und Bodenwirtschaft in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich wahrnehmen. Mitglieder von WBV sind i.d.R. die Eigentümer des Gewässers – also auch Kommunen, sofern diese als Eigentümer auftreten – sowie Anlieger und Eigentümer von Grundstücken und Anlagen, die aus der Unterhaltung Vorteile haben oder Eigentümer von Grundstücken im Einzugsgebiet.

27 Ausgenommen hiervon sind Regionaldeiche auf den Inseln und Halligen. Für diese ist allein das Land zuständig, vgl. § 63 WasG SH.

28 Vgl. §§ 40, 41 und 51 WG LSA.

29 Vgl. LHW. http://www.lhw.sachsen-anhalt.de (04.04.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sollen. Bislang ist die geforderte Gründung von Deichverbänden jedoch nicht erfolgt und so steht gegenwärtig gemäß § 73 Abs. 2 LWaG (noch) das Land in der Pflicht. Für alle übrigen Deiche und weiteren Anlagen zur Sicherung des Hochwasserabflusses sind nach § 73 LWaG die Unterhaltungsverbände in ihrem jeweiligen Verbandsgebiet zuständig. Die räumliche Ausdehnung der Verbandsgebiete und die in diesem Bereich zuständigen WBV sind in Mecklenburg-Vorpommern im „Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden“ (GUVG) rechtlich festgelegt.

Niedersachsen hat als einziges Land der Bundesrepublik Deutschland ein eigenständiges Deichgesetz (NDG). In § 6 werden darin die „Eigentümer aller im Schutz der Deiche und Sperrwerke gelegenen Grundstücke (geschütztes Gebiet) […] zur gemeinschaftlichen Deicherhaltung verpflichtet (Deichpflicht).“ Um dieser Pflicht nachkommen zu können, schließen sich die Eigentümer der Deiche zu sogenannten Deichverbänden zusammen. Dabei handelt es sich um Wasser- und Bodenverbände nach dem WVG. In Niedersachsen sind insgesamt 22 dieser Deichverbände für Neubau und Unterhaltung der Deiche zuständig.[30] Das Land ist nach § 7 NDG hingegen nur für den Hochwasserschutz auf den Ostfriesischen Inseln verantwortlich, beteiligt sich aber nach § 8 NDG unter bestimmten Umständen an den Kosten der Deicherhaltung. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Schäden an einem Deich besonders gravierend sind oder die Beitragslast der Deichverbände erheblich über dem Durchschnitt liegt.

In *Sachsen* steht das Land wiederum viel stärker in der Verantwortung für die öffentlichen Hochwasserschutzanlagen. So trägt der Freistaat gemäß § 80 Sächsisches Landeswassergesetz (Sächs WG) die Unterhaltslast für Hochwasserschutzanlagen an den Bundeswasserstraßen, den Gewässern erster Ordnung sowie an ausgewählten Anlagen von Gewässern zweiter Ordnung. Wahrgenommen werden diese Aufgaben vom Staatsbetrieb Landestalsperrenverwaltung (LTV). Die Unterhaltung der übrigen Hochwasserschutzanlagen obliegt schließlich den Kommunen; diesen steht es aber frei, sich in einem Gewässerunterhaltungsverband oder einem WBV zusammenzuschließen, um den ihnen übertragenen Aufgaben nachzukommen.

3. Technischer Hochwasserschutz in der Praxis am Beispiel der Mittelelbe

Hochwasser macht vor kaum etwas Halt. Auf jeden Fall nicht vor einer Landesgrenze. Der Ausbau von Hochwasserschutzanlagen und die Bereitstellung von Rückhalteräumen und Retentionsflächen in einem Land haben enormen Einfluss auf die Pegel und Abflussmengen in flussabwärts gelegenen Gebieten. Das heißt, Hochwasser ist in manchen Regionen unter Umständen nicht nur eine Naturkatastrophe, sondern ein Ereignis dessen Auswirkungen vor Ort womöglich durch die Einwirkungsversuche in einer anderen Region, einem anderen Land, verschärft werden. Im Einzugsgebiet der Elbe wurde dieser Zusammenhang zuletzt während des Hochwassers vom Juni 2013 spürbar. Die

30 Vgl. *Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) (Hrsg.)* 2007: Generalplan Küstenschutz, Norden, S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Deichbrüche in Sachsen und Sachsen-Anhalt und die kontrollierte Flutung der Havelpolder hatten eine Scheitelkappung des Hochwassers elbabwärts um bis zu 40 cm am Pegel Wittenberge zur Folge.[31] Möglich wurde dies vor allem durch einen Staatsvertrag, den die Länder Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2008 vereinbart hatten. Dieser regelt nicht nur das gemeinsame, koordinierte Vorgehen bei Hochwassergefahr, sondern im Falle einer kontrollierten Flutung zudem die Verteilung der anfallenden Kosten, wobei diese „entsprechend dem durch die Flutung entstandenen Vorteil einvernehmlich" festgelegt werden.[32]
Zentrale Kategorie für den Hochwasserschutz ist das sogenannte Bemessungshochwasser; an diesem orientiert sich die technische Ausgestaltung der Hochwasserschutzanlagen und damit auch die Deichhöhen. Zur Erreichung eines ausgewogenen Hochwasserschutzes wurde bereits 1983 durch die damalige gemeinsame Grenzkommission der BRD und DDR das eisfreie Bemessungshochwasser mit einem Bemessungswasserstand (BHW) von 745 cm am Pegel Wittenberge und einem Bemessungswasserabfluss (BHQ) von 4000 m^3/s ermittelt.[33] Beim Hochwasser des Jahres 2002 erwies sich diese Festlegung jedoch als unzureichend; zum einen, weil die Wasserstands-Abflussbeziehungen nicht mehr den Verhältnissen von 1983 entsprachen. Vor allem aber auch deshalb, weil die praktische Umsetzung in den Ländern nur schleppend vorankam und die Hochwasserschutzanlagen nur unzureichend Schutz boten. Im Jahr 2001 entsprachen immerhin 511 km von 730 km Elb- und 480 km Rückstaudeichen nicht den aktuellen technischen Anforderungen und waren sanierungsbedürftig; Mängel, die ihre dramatischen Folgen beim Augusthochwasser von 2002 zeigten.[34] Auf der Grundlage der Daten vom Jahrhunderthochwasser 2002 wurden anschließend neue, länderspezifische Hochwasserschutzkonzepte aufgestellt. Während Brandenburg beispielsweise das BHW auf 815 cm am Pegel Wittenberge erhöhte, wurde für das Land Sachsen-Anhalt zwischenzeitlich ein neues BHW von 783 cm am Pegel Wittenberge festgelegt.[35] Diese unterschiedlichen Werte weisen auf einen Koordinierungsbedarf für einen einheitlichen Hochwasserschutz entlang der Elbe hin, der durch die Europäische Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie HWRM-RL weiter verschärft wurde. Letztere verpflichtet die Mitgliedsstaaten, grenzüberschreitende Maßnahmen zur Verringerung bzw. Vermeidung nachteiliger

31 Vgl. *FGG Elbe (Hrsg.)* 2013a: Darstellung des Hochwassers 2013 im Einzugsgebiet der Flussgebietsgemeinschaft (FGG) Elbe, S. 29. http://www.fgg-elbe.de/ministerkonferenzen-der-fgg/id-6-emk.html (14.04.2014).

32 Vgl. Art. 4 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag vom 6. März 2008 über die Flutung der Havelpolder und die Einrichtung einer gemeinsamen Schiedsstelle. http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.47080.de (14.04.2014).

33 Vgl. *NLWKN (Hrsg.)* 2006: Hochwasserschutzplan Niedersachsen, Untere Mittelelbe, Hochwasserschutz Band 1, Norden, S. 11-12.

34 Vgl. *Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) (Hrsg.)* 2001: Bestandsaufnahme des vorhandenen Hochwasserschutzniveaus im Einzugsgebiet der Elbe, Wolmirstedt, S. 71.

35 Vgl. *Kürschner, Reinhard* 2010: Modellierung des Bemessungswasserstandes der Elbe. http://www.bwk-lsa.de/download/Modellierung Elbe.pdf (14.04.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Auswirkungen von Hochwasser zu ergreifen[36] und stößt damit ähnlich wie die WRRL eine Stärkung des kooperativen Föderalismus in Deutschland an. Dieses Ziel hatte bereits 2004 die Umweltminister der Elbanrainerländer und den Bund geleitet, als sie sich zur Flussgebietsgemeinschaft Elbe (FGG Elbe) zusammenfanden.[37] Im Rahmen dieser Organisation forderten die Umweltminister der Elbeländer in ihrer Elbeerklärung zum vorbeugenden Hochwasserschutz vom 10.11.2006 unter anderem „[…] die länderübergreifende Festlegung eines einheitlichen Bemessungshochwassers als zwingende Grundlage für die Optimierung eines für Ober- und Unterlieger ausgewogenen Hochwasserschutzes." Grundlage des Bemessungsansatzes ist der Hochwasserabfluss mit einem Wiederkehrintervall von 100 Jahren (HQ 100).[38] Im November 2008 einigten sich die Staatssekretäre der elbanliegenden Länder, dass am Pegel Wittenberge als maßgebender BHQ 4545 m^3/s mit einem dazugehörigen BHW von 799 cm festgelegt wird.[39] Auch wenn ein zweijähriger Diskussionszeitraum angesichts der bekannten Abstimmungsmühen des Exekutivföderalismus und mit Blick auf die (vermeintliche) Seltenheit sogenannter Jahrhunderthochwasser angemessen erscheint, zeigt diese Dauer doch, dass Hochwasserschutz nicht nur beträchtliche finanzielle, sondern eben auch zeitliche Ressourcen in Anspruch nimmt.

Die Umsetzung dieses Beschlusses gestaltet sich zum Teil problematisch. Während die Kommunen und vor allem die Anwohner auf eine rasche Umsetzung der entsprechenden baulichen Maßnahmen hoffen, sind die Planungsverfahren und die notwendigen naturschutzfachlichen Untersuchungen zwangsläufig zeitaufwendig. Das hängt vor allem von den geographischen wie geologischen Gegebenheiten ab: So wird zum einen argumentiert, dass – noch bevor bautechnische Schritte ergriffen werden – zunächst Maßnahmen im Deichvorland, wie die Reduzierung des Deichbewuchses, die Abgrabung von Sedimenten und die Anlage von Flutrinnen, vorgenommen werden müssen, um den Wasserabfluss zu verbessern.[40] Zum anderen fällt aber auch die finanzielle Belastung der einzelnen Länder unterschiedlich aus. Je mehr Elbuferstrecken und je mehr Nebenflüsse ein Land hat, desto größer ist seine finanzielle Belastung. Während sich die Elbe in Mecklenburg-Vorpommern nur über knapp 20 km erstreckt, sind dies in Sach-

36 Vgl. BMUB: Europäisches Parlament verabschiedet EU-Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (EU-HWRM-RL). www.bmub.bund.de/N37811 (28.04.2014).

37 Vgl. FGG Elbe. http://www.fgg-elbe.de/fgg_elbe.html (27.04.2014).

38 Elberklärung zum vorsorgenden Hochwasserschutz. http://www.fgg-elbe.de/tl_files/Downloads/Veranstaltungen/Ministerkonferenzen_FGG/elbe_erklaerung_emk_3.pdf (06.05.2014).

39 Beschluss der Staatssekretäre der Länder zur Umsetzung der „Elbeerklärung zum vorsorgenden Hochwasserschutz" am 19. November 2008 in Speyer.

40 Diese Argumentation wird vor allem in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern verfolgt, vgl. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz 2013: Antwort auf die mündliche Anfrage zur Hochwassergefahr an der unteren Mittelelbe. http://www.umwelt.niedersachsen.de/aktuelles/pressemitteilungen/antwort-auf-die-muendliche-anfrage-zur-hochwassergefahr-an-der-unteren-mittelelbe--116180.html (28.04.2014); Ministerium für Landwirtschaft, Entwicklung und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern 2011: Umweltminister Dr. Backhaus: Abflussprofil der Elbe muss durchlassfähiger werden. http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/lm/?&pid=25543 (28.04.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sen-Anhalt 555 km.[41] Dementsprechend sind auch die Interessen der Länder unterschiedlich.

In Mecklenburg-Vorpommern wurden zwischen 1991 und 2011 insgesamt 76,9 Mio. Euro in die Deichsanierung investiert.[42] So konnte u.a. erst 2008 bzw. 2009 mit der Deichrückverlegung des Elbdeiches bei Mahnkenwerder die Anpassung der Anlagen an das eisfreie Bemessungshochwasser von 1983 vollständig umgesetzt werden.[43] Eine Anpassung aller Anlagen auf das maßgebende BHW mit 799 cm am Pegel Wittenberge würde erneute Investitionen im mehrstelligen Millionenbereich für Mecklenburg-Vorpommern bedeuten. Diese Investitionskosten für einen bundesweit vergleichsweise kleinen Deichabschnitt machen augenfällig, dass der Finanzaufwand in Sachsen-Anhalt um ein Vielfaches höher sein muss. Allein von 1991 bis 2011 wurden 250,5 Mio. Euro in die Sanierung der Elbdeiche Sachsen-Anhalts investiert.[44] Ein zusätzliches Hindernis für den Ausbau von Hochwasserschutzanlagen stellt die Mittelverknappung der GAK dar. Im Rahmen von Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung wird diese seit 2011 mit effektiv 100 Mio. Euro weniger Bundesmitteln ausgestattet.[45] Nicht zuletzt deswegen versuchen die Länder zunehmend, europäische Finanzierungsinstrumente in Anspruch zu nehmen. Während Sachsen-Anhalt bereits in der Vergangenheit auf den Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) bzw. Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zurückgriff, wird auch Mecklenburg-Vorpommern diese in der aktuellen Strukturfondsperiode (2014-2020) für den Hochwasserschutz nutzen.[46]

Der Vergleich zeigt es: Bereits die bisher erfolgten Investitionen trugen dazu bei, dass das Hochwasser von 2013 trotz größerer Abflussmengen und höherer Wasserstände geringere Schäden zeitigte als dies 2002 der Fall war. Als Folge von Deichsanierungen und -modernisierungen mussten im Jahr 2013 weitaus weniger Brüche an Deichanlagen verzeichnet werden als noch beim Hochwasser 2002.[47] Angesichts dieses Zusammenhangs erscheint die Kürzung der Bundesmittel im Rahmen der GAK aus Sicht der Länder und Kommunen problematisch. Schließlich ist der Handlungsbedarf insbesondere im länderübergreifenden Hochwasserschutz weiterhin groß: Der Ausbau von Deichanlagen kann zwar lokal Hochwasserschutzprobleme beheben, gleichzeitig aber auch zu einer Verlagerung derselben auf die Unterlieger führen. So wird in einer Kleinen Anfrage an die Bundesregierung im März 2014 argumentiert, dass „[d]ie vermehrte Eindeichung am Oberlauf der Elbe als Konsequenz aus dem Hochwasser im Jahr 2002

41 Vgl. *IKSE* 2001 (Fn. 34), S. 19.

42 Vgl. *IKSE (Hrsg.)* 2012: Abschlussbericht über die Erfüllung des „Aktionsplans Hochwasserschutz Elbe“ 2003-2011, Wernigerode, S. 20.

43 Vgl. ebenda, S. 16.

44 Vgl. ebenda, S. 20.

45 Vgl. Bundestag-Drucksache 18/938.

46 Beruhend auf Informationen aus dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern.

47 Entlang der sächsischen Mulde gab es im Jahr 2013 beispielsweise nur 19 Deichbrüche, während es 2002 noch über 100 waren, vgl. *FGG Elbe* 2013a (Fn. 32), S. 26f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zu einer Verschiebung des Hochwasserereignisses im Jahr 2013 von Sachsen nach Sachsen-Anhalt führte."[48] In diesem Zusammenhang fallen auch Schlagwörter wie „präventiver, ökologischer Hochwasserschutz", der die Bereitstellung von natürlichen Rückhalteräumen und Retentionsflächen im Gegensatz zum Ausbau der rein technischen Anlagen zum Ziel hat. Im Bundestag wurde kritisiert, dass die Ausgaben für den technischen Hochwasserschutz in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Bayern die Investitionen in den ökologischen Hochwasserschutz um das 30-fache übersteigen.[49] Zusätzliche „Rückdeichungen" in Sachsen hätten dennoch den Druck des Wassers in Sachsen-Anhalt vermindern und damit die Deiche schonen können.[50] Im Rahmen der 6. Elbe-Ministerkonferenz der FGG Elbe im Dezember 2013 einigte man sich darauf, den Hochwasserrückhalt durch zusätzliche Rückverlegungen der Deiche und die Errichtung von Flutpoldern zu verstärken.[51] Abgesehen von einem enormen finanziellen Aufwand unterliegt die Umsetzung solcher Maßnahmen für stark hochwassergefährdete Siedlungsgebiete jedoch oftmals einer komplexen und langwierigen Abwägung der Nutzungsansprüche.

Die bisherige Diskussion macht deutlich, dass selbst die Intensivierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit nichts an der Notwendigkeit ändert, dass der Hochwasserschutz entlang der Elbe noch weiter vereinheitlicht werden muss. In der öffentlichen Debatte um die Verbesserung des Hochwasserschutzes tauchen Argumentationsmuster auf, die aus anderen Politikfeldern wohl bekannt sind: Die föderale Kompetenzverteilung gilt vielen Beobachtern als Hemmschuh für eine rasche Problemlösung.[52] Beim Hochwasserschutz kommt aber noch eine besondere Erschwernis hinzu: die immensen Kosten. Für die Umsetzung länderübergreifender Maßnahmen, die im Angesicht verkürzter Intervalle extremer Hochwasserereignisse dringend benötigt werden, stellt sich die Frage, ob die bisherige Handhabung des Hochwasserschutzes als Landesaufgabe noch zeitgemäß oder eine (partielle) Verlagerung von Kompetenzen auf Bundesebene zuträglicher wäre.

Die Brisanz der Diskussion erkennt man bereits daran, dass das Thema „Hochwasserschutz" in den letzten Jahren auf allen politischen Ebenen in den Vordergrund rückte. Ein gemeinsamer Antrag der damaligen Regierungsfraktionen CDU/CSU und FDP vom Juni 2013 stellte mit Bezug auf die Elbe fest: „Statt der bisherigen eher abschnittswei-

48 Bundestag-Drucksache 18/748.

49 Vgl. *Katrin Göring-Eckardt* 2013: Flüsse kennen keinen Föderalismus. http://goering-eckardt.de/detail/nachricht/fluesse-kennen-keinen-foederalismus-1.html (27.04.2014).

50 Vgl. *Hanno Griess* 2013: Den Flüssen Ausgleichsfläche zurückgeben, in: MDR.DE vom 13.06.2013. http://www.mdr.de/mdr-info/rueckdeichungen-hochwasserschutz100.html (14.04.2014).

51 Vgl. *FGG Elbe* 2013b: Hochwasserschutzmaßnahmen im Rahmen der 6. Elbe-Ministerkonferenz beraten. http://www.fgg-elbe.de/tl_files/Downloads/Veranstaltungen/Ministerkonferenzen_FGG/pressespiegel_stand_2013-12-06.pdf (14.04.2014).

52 Vgl. Resolution von Professorinnen und Professoren der Lehrstühle für Wasserbau und Ingenieurhydrologie an deutschen Universitäten vom 15.06.2013. Versagt der Hochwasserschutz in Deutschland. https://www.uni-due.de/zwu/resolution_hochwasser.shtml (27.04.2014); *Katrin Göring-Eckardt* 2013 (Fn. 49).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sen, von den sektoralen Perspektiven und Zuständigkeitsgrenzen geprägten Denk- und Handlungsweise, benötigen wir die Entwicklung einer Gesamtstrategie."[53] Um einer solchen Strategie den Weg zu ebnen, beschloss man auf der *Sonderumweltministerkonferenz Hochwasser* am 2. September 2013 ein *Nationales Hochwasserschutzprogramm* zu erarbeiten. „Auf der Basis einer umfassenden Fehleranalyse sollen vordringliche Maßnahmen ermittelt werden, die gemeinsam angepackt werden müssen, um ähnliche Katastrophen in der Zukunft zu verhindern."[54] Bund und Länder müssen sich dazu zunächst darauf einigen, welchen Maßnahmen Vorrang zukommen soll bzw. überhaupt in das Nationale Hochwasserschutzprogramm aufgenommen werden sollen. Der Grundgedanke des Programms besteht darin, dass die Länder als Ober- und Unterlieger eines Flussgebiets wesentlich intensiver und besser zusammenarbeiten müssen, wenn es um den Wasserrückhalt geht. An länderübergreifenden Schutzprojekten soll sich der Bund beteiligen.[55] Hierzu fordern die Länder die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für den Hochwasserschutz im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe GAK und beantragen den Ausbau weiterer Fördermöglichkeiten, beispielsweise durch einen Sonderrahmenplan.[56] Seitens des Bundesumweltministeriums hieß es dazu noch im September 2013: „Wir werden dafür sorgen, dass keine notwendige Maßnahme an fehlenden finanziellen Mitteln scheitert."[57] Inwiefern die Umsetzung tatsächlich stattfinden wird, bleibt jedoch abzuwarten.

So hat die Bundesregierung zwar das *Nationale Hochwasserschutzprogramm* auf ihre Agenda gesetzt, und der Koalitionsvertrag vom November 2013 sieht sogar die Einrichtung eines *Sonderrahmenplans Präventiver Hochwasserschutz* vor.[58] Mit welchem Anteil sich die Bundesregierung tatsächlich beteiligen wird, ist jedoch noch offen. Bei Fragen zur Ausgestaltung und Budgetierung verwies die Regierung im März 2014 auf die dazugehörigen Arbeiten innerhalb der LAWA, die damit beauftragt wurde, einen Programmvorschlag unter Abstimmung mit den Ländern und Flussgebietsgemeinschaften bis Herbst 2014 vorzulegen.[59] Ähnlich sieht es mit der Prüfung und Anpassung bundes- und landesrechtlicher Regelungen für beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie Formen der Bürgerbeteiligung im Hochwasserschutz aus, die

53 Bundestag-Drucksache 17/14112.

54 BMUB. Gemeinsam den Hochwasserschutz verbessern. www.bmub.bund.de/P2721 (27.04.2014).

55 Vgl. Sonderkonferenz der Umweltminister am 02.09.2013 in Berlin. Umweltminister beschließen nationales Hochwasserschutz-Programm. https://www.umweltministerkonferenz.de/Presse.html (27.04.2014).

56 Vgl. Beschluss der Sonder-UMK „Hochwasser" - 2013. http://www.umweltministerkonferenz.de/Dokumente-Sonstige.html (14.04.2014).

57 BMUB (Fn. 54).

58 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode. Deutschlands Zukunft gestalten, S. 120. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html (14.04.2014).

59 Vgl. Bundestag-Drucksache 18/938.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zwar auch Bestandteil des Koalitionsvertrags sind, dennoch erst genauer von der LAWA erörtert werden sollen.[60]

4. Diskussion

Die Arbeiten an den Hochwasserschutzanlagen in den Elbanrainerländern nach 2002 haben zu einem verbesserten Hochwasserschutz beigetragen. Die Werte, auf die sich Bund und Länder im Rahmen der länderübergreifenden Zusammenarbeit einigten, stellen lediglich Richtlinien dar; eine unmittelbare Rechtswirkung besitzen sie nicht. Ob und in welchem Maße sie in die bisher getätigten baulichen Maßnahmen einfließen, bleibt schon deshalb unklar, weil diese Richtlinien zum Teil mit einem enormen finanziellen, personellen und prozeduralen Aufwand verbunden sind. So weisen die Deiche im Einzugsgebiet der Elbe bis heute zum Teil erheblichen Sanierungsbedarf auf. Ein Problem, das durch das Fehlen ausreichender Rückhalteräume und Retentionsflächen weiter verschärft wird.

Diese Tatsachen weisen auf die Umsetzungsprobleme und sogar Grenzen des Hochwasserschutzes im föderalen System hin. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass es weniger der Föderalismus an sich als vielmehr die dezentrale Organisation der Politikgestaltung im Hochwasserschutz ist, die Probleme bereitet. Gerade weil subnationale Entscheidungsträger einen besseren Einblick in die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse haben, können sie am besten beurteilen, wo und in welchem Maße (Sanierungs-) Bedarf an Hochwasserschutzanlagen besteht. Auch weil Hochwasser regional unterschiedlich stark auftreten und die geographischen Bedingungen verschiedenste Lösungen fordern, wäre es unsinnig, den betroffenen Akteuren kein substantielles Gestaltungs- und Mitspracherecht einzuräumen. Dies gilt besonders für Maßnahmen, die das Landschaftsbild massiv verändern können oder einen groben Eingriff in die Natur miteinschließen und daher oft von kontroversen Diskussionen in der Öffentlichkeit begleitet werden. Hier scheint die Integration von und Kommunikation mit Bürgern und Zivilgesellschaft zentral, um möglichst ausgewogene und nachhaltige Lösungen zu finden.

Anders sieht es mit der Umsetzung und Finanzierung solcher Maßnahmen aus. Während sich Bund und Länder deutlich zu einem länderübergreifenden Hochwasserschutz bekennen und es an Gremien zur Ausarbeitung von Richtlinien nicht mangelt, kann am Beispiel Elbe veranschaulicht werden, wie problematisch die praktische Umsetzung im überwiegend dezentral organisierten Hochwasserschutz ist. Abhängig von Elbuferanteilen und bestehendem Hochwasserschutz, sind die Länder finanziell höchst unterschiedlich betroffen. Starke Ungleichgewichte bei den finanziellen Folgen des Hochwasserschutzes belasten den Entscheidungsfindungsprozess auf Länderebene; der Bau und die Sanierung von Hochwasserschutzanlagen und Retentionsflächen vor Ort zieht sich zeitlich immer mehr in die Länge. Mit Blick auf sich häufende Extremwetterereignisse und den daraus folgenden Gefahren für Bevölkerung und kritische Infrastrukturen ist dieser

60 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (Fn. 58).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Vorgang besonders risikobehaftet. Im Gegensatz zum „Recht zu entscheiden", das einen essentiellen Bestandteil im Hochwasserschutz ausmacht, sollte das „Recht zu handeln", also die Organisation des Hochwasserschutzes, zentraler gebündelt sein.[61] Die Erörterung und Gewichtung von für den Hochwasserschutz überregional bedeutenden Projekten im Rahmen des Nationalen Hochwasserschutzprogramms sowie die Bereitstellung zusätzlicher Bundesmittel in der GAK oder als Sonderrahmenplan Präventiver Hochwasserschutz wären ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Die Effizienz bei der Programmplanung und die praktische Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen bleiben jedoch abzuwarten.

61 Über die klassische Einteilung demokratischer Regierungssysteme in föderal und unitär hinaus, entwickelt Keman eine weitere Dimension – Zentralisation vs. Dezentralisation – und unterscheidet zwischen dem Maß an Föderalismus eines Staates („right to decide") und der Dezentralisierung des Regierens/der Politikgestaltung („right to act"), vgl. *Keman, Hans* 2000: Federalism and Policy Performance: A Conceptual and Empirical Inquiry, in: *Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hrsg.)*: Federalism and Political Performance, London, S. 190-220.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zur Nutzbarkeit der Tätigkeitsberichte des Vermittlungsausschusses für die Kategorisierung von Konfliktypen im Gesetzgebungsverfahren*

Sven Leunig/Hendrik Träger

1. Einleitung

„Parteipolitik und Landesinteressen" – so lautet der Titel eines 2012 von uns publizierten Sammelbandes, in dem die Mitwirkung des deutschen Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes zwischen 1949 und 2009 untersucht wurde. Die zentrale Fragestellung war dabei, ob bei Auseinandersetzungen zwischen Bundesrat und Bundestag bzw. Bundesregierung in Gesetzgebungsverfahren „Landesinteressen ggf. von parteipolitischen Interessen überlagert wurden".[1] Zur Beantwortung dieser Frage bedienten sich die Autoren des Sammelbandes sowohl qualitativer als auch quantitativer Methoden.

Da es um die Analyse von Differenzen zwischen Bundesregierung und Bundestagsmehrheit einerseits sowie Bundesratsmehrheit andererseits über Gesetzesinitiativen/-beschlüsse[2] ging, die häufig[3] durch Anrufungen des Vermittlungsausschusses indiziert werden, wurde zunächst deren Anzahl für den jeweiligen Untersuchungszeitraum quantifiziert. Bei diesen Anrufungen wurde im Einzelnen untersucht, ob bei den Anrufungsgründen bzw. in den Verhandlungen zwischen den Akteuren föderale oder sachpolitische Konflikte dominierend waren.

Föderale Konflikte wurden dahingehend definiert, dass bei ihnen Bundes- und Landesinteressen aufeinandertrafen, die unabhängig von programmatischen oder strategischen Positionen der die jeweiligen Landesregierungen stellenden Parteien waren. Konflikte, bei denen derartige Landesinteressen nicht zu vermuten waren, wurden als „Sachkonflikte" bezeichnet. In dieser Kategorie fanden sich neben auf parteipolitischen Motiven beruhenden Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern auch solche, die etwa auf rein fachlichen Differenzen zwischen den Landes- und den Bundesministerien über die administrative Ausführung des vorgelegten Gesetzes beruhten.

---

* *An dieser Stelle danken wir Marcel Beckmann und Christian Stecker für hilfreiche Hinweise zu einer früheren Version des Beitrags.*

1 *Leunig, Sven/Träger, Hendrik,* Einleitung, in: *Dies. (Hrsg.)* 2012: Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949 – 2009, Münster, S. 15-38, S. 24.

2 Die Frage, inwieweit sich parteipolitische Motive bereits bei den Initiativen des Bundesrates erkennen lassen, wurde jüngst von *Harle* und *Stecker* untersucht; vgl. *Harle, Isabelle/Stecker, Christian* 2011: Die Initiativtätigkeit des Bundesrates im Lichte der Parteipolitisierungsthese, in: ZParl (42. Jg), H. 2, S. 325-334.

3 Es gibt freilich eine nicht geringe, allerdings weitaus schwerer bestimmbare, Zahl an Auseinandersetzungen zwischen beiden Akteursgruppen, die ohne Anrufung des Vermittlungsausschusses im Wege informeller Verhandlungen gelöst werden, so zum Beispiel beim Gesundheitsstrukturgesetz 1992; vgl. *Lehmbruch, Gerhard* 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 168-170.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Zuordnung der einzelnen Gesetze zu den Konfliktkategorien erfolgte auf Grundlage der nach dem Ende jeder Legislaturperiode des Bundestages veröffentlichten „Berichte über die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses". In diesen, vor allem von Mitarbeiter/innen der Bundesrats- bzw. der Bundestagsverwaltung erstellten, Dokumenten, die bis 1999 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurden und seit 2003 auf der Internetseite des Vermittlungsausschusses[4] heruntergeladen werden können, sind alle Gesetze aufgeführt, wegen denen der Vermittlungsausschuss angerufen wurde. Zudem geben sie in knapper Form einen guten Überblick über die wesentlichen Anrufungsgründe, die zentralen Inhalte der ggf. erfolgten Kompromissvorschläge und etwaige Protokollbemerkungen der Bundesregierung.

Im weiteren Verlauf jedes Aufsatzes des Sammelbandes – und das macht den qualitativen Teil des Methodenmix aus – wurden nach bestimmten Kriterien[5] Gesetzgebungsprozesse ausgewählt und im Rahmen von Fallstudienanalysen untersucht. Ziel war es zunächst festzustellen, ob sich die auf der Basis der Tätigkeitsberichte des Vermittlungsausschusses vorgenommene Einordnung des Untersuchungsfalles in die Konfliktkategorien bestätigten. Sodann wurde am Einzelfall der Forschungsfrage nachgegangen, ob hier jeweils Landesinteressen von parteipolitischen Interessen verdrängt worden waren. Das heißt, ob beispielsweise das Landesinteresse ein bestimmtes Abstimmungsverhalten eines Landes hätte nahe liegen lassen, tatsächlich aber aufgrund parteipolitischer Motive anders abgestimmt wurde.

Es liegt auf der Hand, dass bereits bei der quantitativen Untersuchung, aber natürlich umso mehr bei den qualitativen Fallstudien die Frage entscheidend war, was Parteipolitik ist bzw. was wir darunter verstehen wollen – Gleiches gilt für die Kategorie „Landesinteressen". Dabei kann man durchaus in Frage stellen, ob sich beides in der politischen Praxis überhaupt sinnvoll voneinander trennen lässt.[6] Für unsere Studie haben wir diese Trennung analytisch allerdings aus folgendem Grund vorgenommen: Zwar besteht die Funktion des Bundesrates im Bereich der Bundesgesetzgebung de constitutione lata nur darin, den Ländern die Mitwirkung an dieser zu ermöglichen (Art. 50 GG), ohne dass die Art bzw. die Zielsetzung dieser Mitwirkung näher definiert wird. Dies erlaubt nach herrschender Meinung auch die Verfolgung von Zielen durch die Länder, die nicht aus deren Eigenschaft als föderale Glieder resultieren, also etwa aufgrund parteipolitischer Motive der Landesregierungen.[7]

4 Vgl. http://www.vermittlungsausschuss.de/VA/DE/aufgaben-arbeitsweise/berichte/berichte-node.html, zuletzt abgerufen am 29.3.2014.

5 Siehe dazu näher *Leunig, Sven/Träger, Hendrik* 2012 (Fn. 1), S. 27f.

6 Vgl. *Leunig, Sven* 2004: Länder- und Parteiinteressen im Bundesrat – realer Dualismus oder fiktive Differenzierung?, in: APuZ, B 50-51, S. 33-38, in diesem Sinne auch *Robbers, Gerhard* 2007: Art. 50, Rdnr. 16 m.w.N., in: *Sachs, Michael (Hrsg.)*: Grundgesetz. Kommentar, 4. Auflage, München.

7 Vgl. z.B. *Robbers, Gerhard* 2007 (Fn. 6), Art. 50, Rdnr. 13, 16 m.w.N.; *Eith, Ulrich/Siewert, Markus B.* 2010: Das ‚unechte' Unikat – der Deutsche Bundesrat, in: *Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph M. (Hrsg.):* Zweite Kammern, 2. Auflage, München, S. 97-126, S. 116; zuletzt *Morlok,*

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gleichwohl legt eine Zusammenschau des Artikels 50 GG sowie der Bestimmungen des Grundgesetzes, die dem Bundesrat im Wege der Zustimmungsbedürftigkeit eine besonders starke Stellung im Gesetzgebungsverfahren geben (siehe dazu Kapitel 2), die Vermutung nahe, dass der Bundesrat nach dem Willen der Verfassungsgeber ebenso sehr Landesinteressen in die Bundesgesetzgebung einbringen sollte.[8] Darüber hinaus ging es den Verfassungsgebern vor allem um den Sachverstand der Landesverwaltungen, den diese in die Bundesgesetzgebung einbringen sollten.[9] Allerdings ist, wie noch zu zeigen sein wird, die analytische Unterscheidung zwischen diesem allgemein-administrativen Sachverstand und parteipolitischen Motiven nicht ganz einfach (Kapitel 2.2). Leichter fällt dies dagegen hinsichtlich der Länderinteressen, bei denen man zum Beispiel auf die Differenzierung in Einspruchs- und Zustimmungsgesetze durch das Grundgesetz zurückgreifen kann, denn zustimmungspflichtig sind ja insbesondere jene Gesetzgebungsmaterien, bei denen die Interessen der Länder besonders betroffen sind (Kapitel 2.1).[10]

Problematisch wird es unserer Ansicht dann, wenn parteipolitische Motive der Landesregierungen deren spezifischen Landesinteressen in einem bestimmten Gesetzgebungsfall verdrängen; umso mehr, wenn dies sehr häufig geschehen würde. Denn dann wäre eine der beiden zentralen Funktionen des Bundesrates – die Einbringung von Landesinteressen im engeren Sinn in die Bundesgesetzgebung – in Gefahr, vernachlässigt zu werden, was zu einem ernsthaften Verlust an politischer Akzeptanz für das „föderale Bundesorgan“ in der Bevölkerung und möglicherweise auch zu einem verfassungsrechtlichen Legitimationsproblem führen könnte.[11] Daher schien es uns mit Blick auf unse-

Martin 2013: Rechtliche Grundlagen, in: *Niedermayer, Oskar (Hrsg.),* Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden, S. 241-260, S. 250.

8 *Adolf Süsterhenn,* Mitglied des Parlamentarischen Rates, formulierte es pointiert so: „Allerdings ist der deutsche Bundesrat (…) keineswegs nur ein Organ zur Vertretung von Länderinteressen, sondern im Rahmen seiner grundgesetzlich festgelegten Kompetenzen ein echtes Bundesorgan“, *Süsterhenn, Adolf* 1990: Senats- oder Bundesratssystem? Zum Problem der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative, in: *Wilke, Dieter/Schulte, Bernd (Hrsg.):* Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans, Darmstadt, S. 161-192, S. 168. *Süsterhenn* führte weiter aus, der Bundesrat sichere „in besonderer Weise die Vertretung des regionalen Elements bei der Bildung des bundesstaatlichen Gesamtwillens“, *Ebd.,* S. 176. Eine fast gleichlautende Gewichtung findet sich jüngst bei *Wolfgang Rudzio*, der dem Bundesrat „über den Schutz von Länderinteressen hinaus“ ein allgemeines politisches Mitwirkungsrecht attestiert, *Rudzio, Wolfgang* 2011: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 288.

9 Vgl. *Jun, Uwe* 2001: § 14: Der Bundesrat, in: *Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.):* Deutsches Regierungssystem, München, S. 339-361, S. 340.

10 Vgl. *Robbers, Gerhard* 2007 (Fn. 6): Art. 50, Rdnr. 23 sowie *Lücke, Jörg/Mann, Thomas* 2007: Art. 77, Rdnr. 14, in: *Sachs, Michael (Hrsg.)*: Grundgesetz. Kommentar, 4. Auflage, München.

11 Vgl. in diesem Sinne *Jahn, Gerhard* 1990: Bundesrat gegen Bundestag – Gesetzgebung im Spannungsfeld zweier Verfassungsorgane, in: *Wilke, Dieter/Schulte, Bernd (Hrsg.):* Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans, Darmstadt, S. 370-379, S. 377; ebenso *Strohmeier, Gerd Andreas* 2003: Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?, in: APuZ, B 51, S. 17-22, S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ren Sammelband sinnvoll, abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren auf diese Problematik hin zu untersuchen.

Dabei erwies es sich, wie erwähnt, als schwierig, die Kategorien „Landesinteressen" und „Parteipolitik" trennscharf zu bestimmen. In diesem Beitrag wollen wir uns dieser konzeptionellen Herausforderung erneut stellen und versuchen, unsere Kategorien weiterzuentwickeln. Insbesondere geht es uns darum, das allgemein fachliche, „sachpolitische" Interesse der Landesministerialverwaltungen von der Parteipolitik der Landesregierungen zu unterscheiden.

Der analytische Praxisnutzen der im Kapitel 2 formulierten Annahmen wird unmittelbar im Anschluss anhand der Gesetzgebungstätigkeit in der 2013 abgeschlossenen 17. Legislaturperiode des Bundestages überprüft. Konkret werden wir dazu den einschlägigen Bericht über die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses heranziehen. Die Vermittlungsverfahren werden wir auf der Basis unserer theoretischen Annahmen zunächst in föderale und sachpolitische Konflikte differenzieren und dann der Frage nachgehen, ob sich bereits auf der Basis dieser Berichte fundierte Prognosen über das Vorliegen parteipolitischer Interessen in der Kategorie „Sachkonflikte" formulieren lassen, oder ob dies erst im Rahmen detaillierter Einzelfallstudien möglich ist. Die Ergebnisse unserer Überlegungen werden wir in einem kurzen Fazit festhalten.

2. Das Konzept föderaler vs. sachpolitischer Konflikte als Kategorienschema

2.1 Landesinteressen – föderale Konflikte

Die, wie bereits angedeutet, noch vergleichsweise leicht zu definierende Kategorie ist jene der „Landesinteressen". Interesse an etwas zu haben bezieht sich immer auf einen bestimmten Gegenstand, in diesem Fall ein Gesetz, das den Ländern über den Bundesrat vorgelegt wird. Relevant wird das Interesse eines einzelnen Landes allerdings erst dann, wenn sich dieses Land mit anderen Ländern verbinden kann und eine Stimmenmehrheit (bekanntlich nicht zwingend identisch mit einer Ländermehrheit) im Bundesrat erzielen kann. Das muss keine positive Mehrheit in dem Sinne sein, dass sich eine Ländergruppe mit Stimmenmehrheit findet, um einen gemeinsamen Beschluss (etwa das Einlegen eines Einspruchs oder die Anrufung des Vermittlungsausschusses) zu fassen, auch wenn dies, wie noch zu zeigen sein wird, durchaus von Vorteil ist. Um eigene Interessen durchzusetzen reicht es auch, eine negative Mehrheit zu bilden, das heißt, die Gegenseite (also die Regierungsmehrheit im Bund) davon abzuhalten, ihre Interessen in Form materieller Gesetzesbestimmungen durchzusetzen. Gleichwohl können einzelne Länder unter Umständen auch dann eigene Interessen durchsetzen, wenn sie sich nicht mit anderen Ländern zu einer positiven oder negativen Mehrheit verbinden können: nämlich immer dann, wenn sie mit ihren Stimmen eine pivotale Position einnehmen. Das heißt dann, wenn es bei knappen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat gerade ihre Stimmen sind, die über Erfolg oder Scheitern eines Gesetzes entscheiden. Was kann, so muss also gefragt werden, ein Land in einem Gesetzgebungsprozess wollen, unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung seiner Regierung?

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Hier hilft ein Blick in jene Artikel des Grundgesetzes, die die Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen seitens des Bundesrates festlegen. Zustimmungspflichtig wird ein Gesetz immer dann, wenn durch dieses, so die Interpretation des Bundesverfassungsgerichtes, der „Interessenbereich der Länder besonders stark berührt wird."[12] Wann geschieht dies also nach Ansicht des Grundgesetzes? Betrachten wir die einzelnen Verfassungsartikel, so kristallisieren sich im Wesentlichen zwei Gruppen heraus:

- Gesetze sind dann zustimmungspflichtig, wenn sie (a) in die Verwaltungskompetenzen der Länder eingreifen (z.B. Art. 84 I, Art. 85 I, Art. 87 III, Art. 108 III GG) oder (b) finanzielle Belange der Länder betreffen (Art. 106ff. GG), das heißt, wenn sie Folgen für die Landeshaushalte haben (können).[13]
- Hinzu kommen Gesetze, die sich nicht auf die bundesstaatliche Kompetenzordnung beziehen; so sind etwa Grundgesetzänderungen (mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat), die „Drittstaatenregelung" im Asyl-Artikel 16a GG sowie die Übertragung von Hoheitsrechten an die EU (Art. 23 GG) zustimmungspflichtig.[14]

Daraus lässt sich schließen, dass der Grundgesetzgeber offenbar ein besonderes Interesse der Länder dann vermutet hat, wenn es um die Ausführung von Gesetzen oder um Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen als Folge von Gesetzen geht. Dies ist auch wenig verwunderlich, stellt die Ausführung von Bundesgesetzen (neben der eigener Gesetze) doch mithin die Hauptaufgabe der Länder im deutschen Bundesstaat dar. Zum anderen enthalten die meisten Gesetze Bestimmungen mit finanziellen Folgen für die sie ausführenden Länder. So sind es häufig die Länder, die Gelder auszuzahlen oder gesetzlich angeordnete Verwaltungseinrichtungen zu finanzieren haben, ohne dass sie nennenswerte eigene Möglichkeiten besäßen, Steuern zu erhöhen. Steuerrechtliche Regelungen sind im Wesentlichen dem Bundesgesetzgeber vorbehalten, weshalb die Länder wiederum bei den entsprechenden Gesetzen über das Zustimmungsrecht – und damit über die Möglichkeit, gerade nicht zuzustimmen – verfügen.

12 BVerfGE 1, 76 (79); 37, 363 (381). Allerdings muss eingeräumt werden, dass nicht jedes Gesetz, das eine Beeinträchtigung von Länderinteressen bewirkt, zustimmungspflichtig ist. Dies gilt etwa für die Gesetze zur Länderneugliederung (Art. 29 VI GG) oder zur Staatsangehörigkeit in den Ländern (Art. 74 I GG).

13 Wie aus den Gründen für die Anrufung des Vermittlungsausschusses in der 17. Wahlperiode des Bundestages (vgl. Tabellen 1 und 2 im Anhang) deutlich wird, ist keineswegs jedes Gesetz, das finanzielle Folgen für die Länder hat, zustimmungspflichtig.

14 Vgl. für eine detaillierte Darstellung *Lehmann-Brauns, Richard* 2008: Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, Berlin, S. 105ff. Gerade mit Blick auf die Zustimmungspflichtigkeit jedweder Grundgesetzänderung, also unabhängig von der Betroffenheit der Länder, wird zwar deutlich, dass die Zustimmungspflichtigkeit ebenso ein Element der Gewaltenverschränkung darstellt. Betrachtet man aber die bei der Verabschiedung des Grundgesetzes existierenden Zustimmungstatbestände, so wird deutlich, dass nicht nur vom Verhältnis der Vorschriften selbst her betrachtet jene Artikel, die explizit auf die Länderbetroffenheit im engeren Sinne rekurrieren, diejenigen, die auf die Funktion des Bundesrates als Element der Gewaltenteilung Bezug nehmen, deutlich übersteigen, vgl. *Dästner, Christian* 2001: Zur Entwicklung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen seit 1949, in: ZParl, 32. Jg. H. 2, S. 290-309.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wie am Beispiel des Tätigkeitsberichts der 17. Wahlperiode noch zu zeigen sein wird, werden mit diesen beiden Gruppen tatsächlich große Teile jener Interessen abgedeckt, die die Länder dazu bringen, einem Gesetz die Zustimmung zu verweigern und/oder den Vermittlungsausschuss anzurufen.

Besitzstandswahrung bei der Gesetzesausführung und Ausweitung oder Sicherung der eigenen finanziellen Spielräume können also als zentrale Pfeiler des originären Landesinteresses betrachtet werden. Hinzu kommt ein naheliegendes Desinteresse an einer Verschiebung von Gesetzgebungskompetenzen zugunsten des Bundes, die in der Regel im Wege der Verfassungsänderungen erfolgen müssen. In der Regel wird man bei diesen Interessen davon ausgehen können, dass sie grundsätzlich *allen* Ländern gemein sind, Mehrheiten für „Gegenmaßnahmen" seitens des Bundesrates also vergleichsweise leicht zu finden sein dürften.

Allerdings dürfte das Interesse an der Vermeidung finanzieller Lasten nicht unbedingt in allen Ländern gleich groß sein. Vor allem dann, wenn ein Land in besonderem Maße von Steuereinnahmen abhängig ist und es zugleich unter einer schwachen Ökonomie leidet, aus der sich nur verhältnismäßig geringe Steuermittel generieren lassen, ist dessen Wunsch naheliegend, seine finanziellen Spielräume zu wahren, also durch Bundesgesetze entstehende finanzielle Belastungen für den Landeshaushalt abzuwehren. „Reichere" Länder können demgegenüber gelassener auf Ausgabengesetze reagieren.

Das leitet dazu über, dass es im materiellen Bereich von Gesetzen durchaus weitere Motive geben kann, welche die Länder für oder gegen ein Gesetz stimmen lassen, ohne dass die oben genannten Gründe relevant sein dürften. Dies sollte immer dann der Fall sein, wenn es *länder(gruppen)spezifische* Interessen gibt, die sich etwa aus der wirtschaftsgeographischen, naturräumlichen, ökonomischen oder demografischen Situation eines Landes heraus bestimmen lassen. Klassisches Beispiel sind Länder, in den eine bestimmte Industrie (z.B. Bergbau, Fahrzeugbau, Chemie) dominiert oder die naturräumlich ähnlich gestaltet sind (z.B. Küstenländer). In solchen Fällen lassen sich Interessen vermuten, die auf den ersten Blick sachpolitischer Art sein könnten, die zugleich aber eine enge Verbindung zum jeweiligen Land bzw. zur jeweiligen Ländergruppe haben.[15] Gesetze, die diese Bereiche besonders berühren, können also auch betroffene Länder besonders interessieren. Allerdings müssen die Landesregierungen, wenn sie besondere Interessen erfolgreich geltend machen wollen, den „Umweg" über die oben definierten beiden Gruppen von zustimmungsauslösenden Bestimmungen gehen können, da ein „spezifisches Landesinteresse" keine verfassungsrechtlich anerkannte Begründung für eine besondere Schutzbedürftigkeit dieses Interesses ist (mit der Folge der Zustimmungsauslösung). In jedem Fall kollidieren hier Landes- mit Bundesinteressen, was einen, wie wir es nennen, föderalen Konflikt zur Folge hat.

15 Vgl. hierzu *Stegmann, Helmut* 1996: Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat, in: *Postlep, Wolf-Dieter (Hrsg.):* Aktuelle Fragen zum Föderalismus, Marburg, S. 141-165, S. 165.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2.2 Parteipolitik – sachpolitische Konflikte

Es gibt allerdings eine Reihe von Gesetzen bzw. Teile von Gesetzen, bei denen sich solche Betroffenheiten spezifischer oder allgemeiner Landesnatur nicht finden lassen. Diese „Sachkonflikte" definieren sich also zunächst negativ: durch die Abwesenheit erkennbarer Landesinteressen. Weil die zu diesem Konfliktttyp gehörenden „parteipolitischen Konflikte" sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Diskussion auf besonderes Interesse stoßen, geht es uns im Folgenden darum, diese parteipolitischen Konflikte zu definieren und Parameter für ihre Identifizierung innerhalb von Gesetzgebungsprozessen zu finden.

Sachkonflikte, um dies noch einmal zu wiederholen, sind nicht mit parteipolitischen Konflikten identisch. Vielmehr umfassen Erstere auch Differenzen zwischen Bundestag und Bundesrat, die rein *administrativer* Natur sind, etwa weil Letzterer ein ihm vorliegendes Gesetz oder Teile von diesem für nicht durchführbar hält. „Denn", wie Uwe Jun festhält, „es sind die Landesverwaltungen, die durch den täglichen Vollzug von Gesetzen und Verordnungen Lücken erkennen oder Schwächen einzelner Bestimmungen ausmachen können." Tatsächlich sei die Arbeit des Bundesrates durch das Wirken der Landesministerialbürokratien wesentlich geprägt, die denn auch häufig die Anregungen zu einer solchen Stellungnahme bzw. zur Anrufung des Vermittlungsausschusses geben würden.[16] Diese Auseinandersetzungen sind nicht leicht von solchen zu trennen, die aufgrund der Kompetenz der Länder zur Ausführung von Bundesgesetzen entstehen, die wir oben in die Kategorie „föderale Konflikte/Landesinteressen" eingeordnet haben. Die Trennlinie ziehen wir dort, wo es konkret um die *Einrichtung von Behörden* geht, die das Gesetz den Ländern vorschreibt. Schreibt das Gesetz also einen konkreten, durch das Land zu realisierenden Behördenaufbau vor, so würden wir Änderungswünsche des Landes daran den Landesinteressen zuordnen. Geht es dagegen um allgemeine Änderungswünsche zur Gesetzesausführung, zählen wir die Differenzen zu den sachpolitischen Konflikten.

Um diese *Sachkonflikte aufgrund administrativer Motive* nun von solchen auf der Basis von *parteipolitischen Interessen* zu unterscheiden, müssen wir eine Definition von „Parteipolitik" vornehmen. Nähert man sich dieser Kategorie einerseits von den Zielen und Handlungsmotiven von Parteien, andererseits von den Dimensionen von Politik her, so lässt sich folgende Beziehung herstellen:

Parteien wollen ihre Inhalte und programmatischen Ziele in den staatlichen Entscheidungsprozess einbringen *(policy seeking)*; das geschieht vor allem über Gesetze, aber auch über andere staatliche Entscheidungen (z.B. ökonomische Förderprogramme). Vor diesem Hintergrund streben die Parteien also nach (möglichst alleiniger) Regierungsübernahme (*office seeking),* wozu es zunächst nötig ist, bei Wahlen viele Stimmen und daraus resultierend viele Mandate zu erhalten (*vote seeking*). Dazu bedarf es sowohl strategischen Handelns als auch – in Verbindung damit – der Überzeugung von Wäh-

16 *Jun, Uwe* 2001 (Fn. 9), S. 346; vgl. ebenso *Ziller, Gebhard/Oschatz, Georg-Berndt* 1998: Der Bundesrat, 10., vollständig überarbeitete Auflage, Düsseldorf, S. 28f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lern. Es geht also um die Prozessdimension von Politik, hier in Form des Werbens um Wählerstimmen (bzw. Mandate) mit Hilfe der Parteiprogrammatik. Dabei können sich Strategie und Programmatik auch insofern gegenseitig beeinflussen, als strategische Gründe nahelegen können, bestimmte Teile der Programmatik in einem Wahlkampf besonders zu betonen, andere dagegen zu vernachlässigen.[17] Entsprechend können politische Inhalte die Ansprache bestimmter Wählergruppen als besonders ratsam erscheinen lassen.[18] Wie lässt sich nun dieses Verständnis von Parteipolitik auf das Agieren von Landesregierungen im Bundesrat anwenden?

Der Bundesrat ist Teil des gesamten politischen Systems; die in ihm vertretenen Landesminister sind in aller Regel Mitglieder einer Partei oder stehen einer Partei zumindest nahe.[19] Diese Partei wiederum befindet sich innerhalb eines Landes im Wettstreit mit den anderen Parteien. Zugleich ist sie Teil einer bundesweiten Organisation, weshalb von ihr eine gewisse inhaltliche Übereinstimmung mit den grundsätzlichen Zielen ihrer Bundespartei erwartet wird.[20] Dies gilt umso mehr, als die Parteigliederungen in den anderen Ländern ebenso wie im Bund jeweils mit den gleichen anderen Parteien um Wählerstimmen konkurrieren.[21] Ein möglichst einheitliches Auftreten wird, so die Wahrnehmung der Parteiführungen, von den Wählern grundsätzlich honoriert.[22] Allerdings können bestimmte Umstände der politischen „Großwetterlage“, wie ein schlechtes Standing der „eigenen“ Bundesregierung oder landesspezifische Besonderheiten in der politischen Kultur, auch einen gelegentlich dezidierten „Anti-Bund-Wahlkampf“ im Lande angezeigt sein lassen, der sich unter Umständen auf das Verhalten von Landesregierungen im Bundesrat auswirken kann. Ebenso sind die Programme der Landes- und Bundesorganisationen einer Partei nicht völlig deckungsgleich, was ebenfalls zu einem Abstimmungsverhalten im Bundesrat führen kann, das nicht der Linie der Bundespartei entspricht.[23] Die Landesparteien und die von ihnen gestellten Re-

17 Vgl. *Wiesendahl, Elmar* 2006: Parteien, Frankfurt am Main, S. 6f.; *Merz, Nicolas/Regel, Sven* 2013: Die Programmatik der Parteien, in: *Niedermayer, Oskar (Hrsg.):* Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden, S. 211-240, S. 212f.

18 Diese sehr knappe Darstellung darf natürlich nicht vergessen lassen, dass Parteien auch nur Teile dieser Ziele anstreben können, etwa, wenn sie allein auf Stimmenmaximierung aus sind, ohne eine Regierungsbeteiligung zu wünschen; vgl. *Schoen, Harald* 2005: Wahlkampfforschung, in: *Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.):* Handbuch Wahlforschung, S. 503-542, S. 505-511.

19 Zum Folgenden vgl. *Morlok, Martin* 2013: Rechtliche Grundlagen, in: *Niedermayer, Oskar (Hrsg.):* Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden, S. 241-260, S. 243f.

20 Vgl. *Detterbeck, Klaus* 2010: Parteien in Föderalen Systemen, in: *Ders./Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (Hrsg.):* Föderalismus in Deutschland, München, S. 197-224, S. 207.

21 Vgl. *Benz, Arthur* 2003: Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: APuZ, H. 29-30, S. 32-38, S. 34; *Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang* 2002: Politischer Wettbewerb im deutschen Bundesstaat, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2002, S. 69-81, S. 69. Davon ausgenommen sind nur die wenigen landespolitisch relevanten Parteien, die, wie gegenwärtig nur noch der SSW in Schleswig-Holstein, lediglich in einem oder mehreren Ländern, nicht aber auf Bundesebene agieren.

22 Vgl. *Renzsch, Wolfgang* 1998: Parteien im Bundesstaat: Sand oder Öl im Getriebe?, in: *Männle, Ursula (Hrsg.):* Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden, S. 93-102, S. 93f.

23 Vgl. *Benz, Arthur* 2003 (Fn. 21), S. 34f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gierungen sind also zusammenfassend von einer weitgehenden, aber nicht völligen programmatischen Kohärenz mit der Bundespartei geprägt und haben zugleich Möglichkeiten eigenständiger Inhalts- und Strategiebestimmung für ihre jeweiligen Wahlkämpfe und das Agieren im Bundesrat.

Dessen Hauptaufgabe ist es, Gesetze und Verordnungen zu prüfen. Über den Bundesrat können die Landesregierungen Bundesgesetze im Sinne der Programmatik der sie tragenden Partei(en) beeinflussen. Zugleich werden sie ihr Verhalten strategisch orientieren: So können die Inhalte eines Gesetzes zwar mit der Programmatik einer Landesregierung übereinstimmen; es kann aber zugleich strategisch geboten sein, dem vorgelegten Gesetz etwa aus wahltaktischen Gründen nicht zuzustimmen bzw. dessen Beschluss zu verzögern.

An dieser Stelle muss noch einmal das gesamte politische System in den Blick genommen werden: Der Bundesrat berät und beeinflusst Gesetze, die – zumeist – von der Bundesregierung initiiert und von den Koalitionsfraktionen im Bundestag beschlossen wurden. Aufgrund der geschilderten engen Verknüpfung der Landesparteiorganisationen mit ihrer Bundespartei wird sich das *parteipolitische* Verhalten von Landesregierungen also nicht allein an ihrem Interesse am Wahlerfolg im Lande, sondern auch am Wahlerfolg ihrer Partei auf der Bundesebene orientieren. Dies legt eine dominierende Konfliktlage im Bundesrat nahe: Die Länder, die von Parteien regiert werden, die mit den Parteien der Bundesregierung bzw. der Bundestagsmehrheit identisch sind (R-Länder), werden sowohl aus programmatischen als auch aus strategischen Gründen einem Gesetz der Bundesregierung positiv gegenüberstehen und dieses unterstützen. Demgegenüber werden jene Länder, die von den Parteien der Bundestagsopposition regiert werden (O-Länder), dem gleichen Gesetz mit großer Wahrscheinlichkeit eher kritisch gegenüberstehen. Am Wenigsten kalkulierbar ist das Verhalten jener Länder, deren Regierungen sich sowohl aus Koalitions- als auch als Oppositionsparteien der Bundesebene zusammensetzen (M-Länder). In diesen Fällen kommt es sehr stark auf das Kräfteverhältnis der Regierungsparteien zueinander an, wie sich diese Länder im Bundesrat verhalten. Können sich die Partner nicht einigen, ist in den Koalitionsvereinbarungen in der Regel eine Stimmenenthaltung im Bundesrat vorgesehen. Auch ein solches Verhalten ist im Gesetzgebungsverfahren eine klare Positionsbestimmung und kann zu Erfolg oder Scheitern eines Gesetzes führen.[24]

Das Agieren der Länder im Bundesrat im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen wird aber in der Regel nicht auf ein einfaches Ablehnen oder Zustimmen gerichtet sein. Vielmehr dürften vor allem die O-Länder darauf abzielen, die umstrittenen Gesetze der Bundesregierung inhaltlich in ihrem Sinne zu verändern, um so ihre Programmatik zu realisieren. Es bleibt also festzuhalten:

Parteipolitik im Bundesrat ist das an der eigenen Programmatik und Strategie ausgerichtete, auf die Veränderung bzw. Beibehaltung der Inhalte von Bundesgesetzen, ggf.

24 Vgl. *Laufer, Heinz/Münch, Ursula* 2010: Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, München, S. 168-172; *Sturm, Roland* 2010: Föderalismus. Eine Einführung, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 66ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

auch auf deren völliges Scheitern abzielende Handeln von Landesregierungen. Zum erfolgreichen Agieren ist in der Regel das konzertierte Handeln mehrerer Landesregierungen nötig, die über die absolute oder jedenfalls eine so große Stimmenzahl im Bundesrat verfügen, dass sie die Zustimmung zu Bundesgesetzen verhindern können.

Nun stellt sich die Frage, wie sich diese Kategorie von Interessen operationalisieren, also in abgeschlossenen Gesetzgebungsprozessen anhand von vorgegebenen Indikatoren identifizieren und von den nicht parteipolitisch bedingten, auf administrativen Motiven beruhenden Konflikten abgrenzen lässt. Hierzu schlagen wir folgende Indikatoren vor:

a) *Akteursebene:* Im Rahmen von Fallanalysen ließe sich feststellen, von welchem institutionellen Akteur Änderungen am Gesetz gewünscht werden. Handelt es sich um Ministerialbeamte unterhalb der Staatssekretärsebene, deutet dies auf eine administrative Motivation hin. Hier sind vor allem die Protokolle der das Gesetz bzw. dessen Entwurf behandelnden Ausschüsse relevant. Die Wahrscheinlichkeit des Vorliegens einer parteipolitischen Motivation wird des Weiteren erhöht, wenn zu dem fraglichen Gesetz eine Plenardebatte im Bundesrat stattfand. Sie steigt weiter mit der Länge der Debatte bzw. der einzelnen Redebeiträge und der politischen Prominenz der Redner (Staatssekretär – Minister – Ministerpräsident).
b) *Inhaltsebene:* Wesentlicher Punkt der Identifikation von Parteipolitik ist natürlich der Inhalt der Änderungswünsche des Bundesrates. Bei diesen Quellen muss darauf geachtet werden, ob es sich um eher administrative Detailänderungen bei der Durchführung des Gesetzes oder um Änderungswünsche am materiellen Gehalt des Gesetzes handelt. Bei Letzterem ist ein Bezug zur Programmatik der Parteien im Bundestag von besonderem Gewicht. Hinzu kommen Hinweise bezüglich der Relevanz des Gesetzesinhalts auf der politischen Agenda: Bei besonders intensiv von den Medien wahrgenommenen Gesetzen ist von einer hohen politischen Bedeutung und damit von einer hohen Wahrscheinlichkeit parteipolitischer Motivation auszugehen.
c) *Arenenkonstellation:* Jedes Gesetz wird nach dem Bundesrat (sofern es sich um eine Regierungsinitiative handelt) bzw. vor diesem (bei Initiativen des Parlaments) vom Bundestag beraten und beschlossen. Hier ist sowohl auf die Akteure, das heißt: auf die im Parlament auftretenden Redner, als auch auf die Inhalte zu achten. Treten auch Minister(präsidenten) der Länder in der Debatte auf, und stimmen die Argumente, die im Bundestag die Oppositions- bzw. die Regierungsfraktionen vortragen, mit denen der entsprechenden Länder im Bundesrat überein, so ist auch im Bundesrat von einer parteipolitischen Motivation auszugehen. Auch hier gilt es, Debatten(beitrags)länge und Prominenz der Redner im Bundestag ebenso wie die Berichterstattung in den Medien in den Blick zu nehmen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Die Tätigkeitsberichte des Vermittlungsausschusses als Analyseinstrument zur Konfliktkategorisierung am Beispiel der 17. Legislaturperiode

Um bei konkreten Gesetzgebungsverfahren die Differenzen zwischen Bundesrat und Bundestag den oben vorgestellten Konfliktkategorien zuzuordnen, bietet es sich an, die in den Tätigkeitsberichten des Vermittlungsausschusses gemachten stichwortartigen Angaben über das Anrufungsbegehren, die diesbezüglichen Vorschläge des Vermittlungsausschusses sowie ggf. auch ergänzende Bemerkungen (etwa auf Protokollnotizen der Bundesregierung zum Gesetz) nach Hinweisen auf das Vorliegen von Landesinteressen zu untersuchen. Gibt es solche Hinweise, dann lässt sich die Konfliktkonstellation als „föderal" einordnen; in allen anderen Fällen kann von sachpolitischen Konflikten ausgegangen werden.

Es liegt in der Natur der Sache, dass auf der Basis einer vergleichsweise wenig detaillierten Darstellung wie der des Tätigkeitsberichts eine Grauzone von Anrufungsbegehren verbleibt, die weder der einen noch der anderen Untergruppe zugeordnet werden kann. Dies trifft insbesondere auf jene Begehren zu, die sehr allgemein gehalten, also zum Beispiel auf eine grundsätzliche Überarbeitung oder (im Falle einer Anrufung durch Bundesregierung bzw. Bundestag) eben auf die Bestätigung eines Gesetzes gerichtet sind,[25] sofern sich nicht aus dem Vermittlungsvorschlag oder den Protokollnotizen der Bundesregierung die Konfliktlage begründet vermuten lässt.[26] In diesen – wie natürlich auch allen anderen – Fällen kann eine endgültige Klärung erst im Wege einer detaillierten Analyse des jeweiligen Gesetzgebungsprozesses erfolgen. Unsere Vorgehensweise erlaubt aber eine erste, grobe Annäherung an die tatsächlichen Konfliktcharakteristika.

Betrachtet man nun die Anrufungen des Vermittlungsausschusses in der 17. Wahlperiode[27] zunächst unter der Fragestellung, ob sich in ihnen eher föderale oder mehr sachpolitische Konflikte widerspiegeln, so ergibt sich folgendes Bild: Von den 43 Gesetzen, wegen denen ein Vermittlungsverfahren eingeleitet wurde, würden wir acht-

25 In der 17. Wahlperiode betrifft dies das Sechste und Siebte „Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch", das „Gesetz zu dem Abkommen vom 21. September 2011 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt in der Fassung vom 5. April 2012", das „Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich" und das „Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich". Für das „Gesetz zur Ergänzung des Betreuungsgeldgesetzes (Betreuungsgeldergänzungsgesetz)" wurde sogar die komplette Streichung gefordert. Beim „Jahressteuergesetz 2013", zu dem der Vermittlungsausschuss von der Bundesregierung angerufen wurde, ist im Vermittlungsvorschlag nur unspezifisch von „zahlreichen Änderungen" zu verschiedenen Bereichen des Gesetzes die Rede.

26 So etwa beim „Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien".

27 Vgl. *Podschull-Wellmann* 2013: Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der siebzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages, http://www.vermittlungsausschuss.de/SharedDocs/auschuesse-termine/va/ergebnis/taetigkeit-17wp-titel-lang.pdf?__blob=publicationFile&v=4, abgerufen am 9.5.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mal allein föderale Konflikte im oben definierten Sinne und 19-mal ausschließlich sachpolitische Differenzen vermuten. In neun weiteren Fällen gehen wir von beiden Konflikttypen aus; in sieben Fällen lassen sich auf der Basis des Tätigkeitsberichts des Vermittlungsausschusses die zugrunde liegenden Konflikte nicht bestimmen (siehe Tabelle 1 im Anhang).

Bei den 17 Gesetzen, bei denen wir entweder ausschließlich von föderalen oder sowohl von sachpolitischen als auch föderalen Konflikten ausgehen, lassen sich zehn identifizieren, bei denen die Länder Änderungswünsche mit Blick auf die aus dem Gesetz resultierenden Kosten für Bund und Länder äußerten. Dies konnte, wie z.B. beim „Dreiundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes", die Forderung nach einer kompletten Übernahme aller aus dem Gesetz resultierenden Mehrausgaben durch den Bund sein. Ebenso konnte es sich aber auch um die Forderung nach Kompensationszahlungen durch den Bund an die Länder handeln, wie etwa bei dem „Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags", dem „Zweiten Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts" und dem mit ihm verbundenen „Gesetz zur Änderung des Prozesskostenhilfe- und Beratungshilferechts" (siehe Tabelle 2 im Anhang).

Bei den sieben Gesetzen, bei denen es offenbar keine Differenzen wegen der entstehenden Kosten gab, ging es zum einen um Zuständigkeitsfragen im engeren Sinn, zum anderen um Beteiligungsrechte der Länder über den Bundesrat. So schlug der Vermittlungsausschuss beim „Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung" Öffnungsklauseln vor, die es den Ländern ermöglichen sollten, eigene Rechtsverordnungen auf der Basis des Bundesgesetzes zu erlassen. Die andere Variante findet sich etwa beim „Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen", wo die Festschreibung einer Zustimmung des Bundesrates bei bestimmten Rechtsverordnungen des Bundes im Rahmen dieses Gesetzes gefordert wurde.

Allerdings ist es durchaus denkbar, dass sich insbesondere spezifische Landesinteressen auch in jenen Bereichen finden lassen, die wir auf der Basis des Tätigkeitsberichts als „sachpolitisch" eingestuft haben. Das liegt daran, dass sich manche Landesinteressen erst auf der Basis einer vertieften Kenntnis der Gesetzesmaterie erkennen lassen. Dies gilt zum Beispiel für das 2010 im Vermittlungsausschuss beratene „Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes": Dank der medialen Berichterstattung wird deutlich, dass es bestimmte Länder gab, die ein besonders Interesse an einer Veränderung des Gesetzes hatten, weil die durch das Gesetz betroffenen Wirtschaftsunternehmen, etwa die Solarenergiebranche, bei ihnen besonders stark vertreten sind (z.B. Thüringen, Sachsen-Anhalt).[28] Die sachpolitischen Änderungswünsche hinsichtlich einer Begrenzung der Verringerung der Einspeisevergütung für Strom bestimmter Anlagen hatten also einen durchaus handfesten landespolitischen Hintergrund. Dies ist zweifellos auch in etlichen anderen, weniger medial präsenten Anrufungsfällen denkbar, allerdings erst im Wege einer intensiveren Befassung mit dem jeweiligen Fall zu klären.

28 Vgl. *Sattler, Karl-Otto* 2010: Warten auf die Rechnung. Der Vermittlungsausschuss vertagt den Streit um die künftige Förderung von Sonnenstrom, in: Das Parlament, Nr. 25/26 vom 21.6.2010.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Als Nebeneffekt der Konkretisierung der jeweiligen landespolitischen Gründe, die zur Anrufung des Vermittlungsausschusses geführt haben, wird deutlich, dass die Betroffenheit der Länder keineswegs automatisch zu einer Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes führt. Wie aus Tabelle 2 im Anhang deutlich wird, sind von den 17 Gesetzen, bei denen (ausschließlich bzw. auch) Landesinteressen als Anrufungsgründe identifiziert wurden, sechs Einspruchsgesetze. Bei diesen wiederum sind in jeweils drei Fällen finanzielle bzw. kompetenzielle Gründe erkennbar, die (mit) zur Anrufung des Vermittlungsausschusses beigetragen haben.[29]

Diese Differenzierungs- bzw. Kategorisierungsproblematik tritt, wie bereits angesprochen, verstärkt bei der Frage auf, welche Anrufungsbegehren im Bereich der von uns als „sachpolitische Konflikte" eingeordneten Fälle denn nun als im engeren Sinne „parteipolitisch" bzw. von Parteiinteressen der Landesregierungen geprägt sind. Die von uns in Kapitel 2.2. formulierten Indikatoren lassen sich erkennbar auf die Angaben in den Tätigkeitsberichten kaum anwenden; sie sind weitgehend auf tiefergehende Fallstudien bezogen.

So ist natürlich zu vermuten, dass parteipolitische Überlegungen keine Rolle gespielt haben dürften, wenn etwa beim „Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens" gefordert wurde, die Zeit- und Berufssoldaten sollten unter bestimmten Umständen bei einem Umzug von der Meldepflicht befreit werden. Hier spricht alles dafür, dass es sich um einen Änderungswunsch handelte, der aus Sicht der betroffenen Landesverwaltungen eine einfachere Handhabung des Gesetzes für den Bürger bewirken sollte. Anders verhält es sich bei dem Wunsch nach einer „Einschränkung der Verwendung einer einfachen Melderegisterauskunft für Zwecke der Werbung und des Adresshandels sowie Normierung der Notwendigkeit einer Einwilligung der betroffenen Person zu dem jeweiligen Verwendungszweck". Aber erst wenn man die Mediendiskussion über dieses Gesetz hinzuzieht, wird deutlich, dass hier grundsätzliche programmatische Differenzen zwischen Regierungsmehrheit und Bundesratsmehrheit über den Schutz bzw. die Verwendung personenbezogener Daten eine wesentliche Rolle gespielt haben könnten.

Ebenso sehr parteipolitisch motiviert könnte eine Forderung an den Vermittlungsausschuss nach Lösungsvorschlägen für das Problem gewesen sein, dass die Altersversorgung durch das „Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersversorgung" nicht „gleichmäßig verbessert" werde; hier dürfte wohl die inhaltliche Unzufriedenheit der Opposition mit dem Gesetz der Regierung hinter dem Begehren nach einem Vermittlungsverfahren gestanden haben. In den meisten Anrufungsfällen sind parteipolitische Motive allein auf der Basis der Tätigkeitsberichte des Vermittlungsausschusses aber kaum eindeutig identifizierbar. Die Schlussfolgerung, ein hoher Anteil als sachpolitisch eingeordneter Konflikte im Vermittlungsausschusses lasse automatisch auf eine Vielzahl parteipolitisch motivierter Auseinandersetzungen schließen,

29 *Marcel Beckmann* konnte in einer von den Verfassern angeregten studentischen Hausarbeit nachweisen, dass es sich auch bei dem von uns als unklar klassifizierten „Siebten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch" um ein allein aus landespolitischen Gründen angegriffenes Gesetz handelt, ohne dass dieses als Zustimmungsgesetz deklariert wurde.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ist so also nicht zulässig. Die Zahl der Sachkonflikte kann allenfalls als weicher Indikator für die Intensität parteipolitischer Konflikte zwischen Bundesrat und Bundestag in einer Legislaturperiode gelten.

4. Fazit

Im Zentrum dieses Beitrags standen zwei Ziele: zum einen, die Analysekategorien „Landesinteressen" und „Parteipolitik" näher zu definieren; zum anderen die Nutzbarkeit der Tätigkeitsberichte des Vermittlungsausschusses am Beispiel der 17. Legislaturperiode des Bundestages für die Bestimmung von Landes- bzw. Parteiinteressen bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses zu prüfen.

Hinsichtlich der präziseren Bestimmung der beiden Kategorien konnten wir zunächst anhand der einschlägigen Verfassungsbestimmungen zu den Zustimmungsgesetzen einige Parameter für die präzisere Identifikation von Landesinteressen finden. Von diesen, so unsere Annahme, ist immer dann auszugehen, wenn das fragliche Gesetz entweder Folgen für die Haushalte der Länder hat, in Landeskompetenzen bei der Ausführung von Gesetzen eingreift oder einzelne Länder(gruppen) durch das Gesetz aufgrund spezieller sozio-ökonomischer oder räumlicher Gegebenheiten besonders betroffen sind. Lassen sich bei einer Anrufung des Vermittlungsausschusses Forderungen finden, die sich auf diese Indikatoren beziehen, so ist von einem Konflikt zwischen Landes- und Bundesinteressen auszugehen.

Anhand der allgemeinen Ziele parteipolitischen Handelns, die wir speziell auf das Agieren von Parteien in föderalen Systemen übertrugen, gelang es uns außerdem, Indikatoren für parteipolitische Konflikte zu finden. Diese haben wir entlang der Akteursebene, der Inhaltsebene des Gesetzes und der Arenenkonstellation differenziert.

Schließlich konnten wir anhand der Anwendung der Parameter beider Kategorien auf die im Bericht zur Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der 17. Wahlperiode feststellen, dass die Berichte gut geeignet sind, landespolitische Motive zu identifizieren. Hinsichtlich der parteipolitischen Interessen gelingt deren Identifizierung insbesondere in Abgrenzung zu administrativen Änderungswünschen der Landesverwaltungen nur schwer. Hier wird die Forschung weiter auf tiefergehende und umfassendere Konfliktanalysen in Form qualitativer Fallstudien angewiesen sein.

Dies gilt in besonderem Maße für jene Gesetze, bei denen entweder der Bundesrat eine „grundlegende Überarbeitung" der Vorschriften bzw. sogar die komplette Aufhebung des Gesetzes forderte oder das Vermittlungsverfahren nach einer Zustimmungsversagung des Bundesrates durch die Bundesregierung oder den Bundestag angerufen wurde. Bei diesen Fällen ist allein auf der Basis der Tätigkeitsberichte keine begründete Kategorisierung möglich.[30]

30 Beispielhaft sei hier ein kurzer Blick auf das „Siebente Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch" geworfen. Die möglicherweise naheliegende Vermutung, einen allgemeinen Änderungswunsch des Bundesrates stets als parteipolitisch motiviert zu betrachten, wird bei näherer

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5. Anhang

Tabelle B1: Konfliktstrukturen in der 17. Legislaturperiode des Bundestages (2009-2013)

lfd. Nr.	*Gesetz/Thema*	*Konfliktlage*			*Gesetzesart/ Ergebnis*
		sachpol.	*föderal*	*unklar*	
1	Sechstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch			X	E(Ü)
2	Gesetz zur Änderung des EEG	X			E(-)
3	Dreiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes		X		Z
4	Gesetz zur Umsetzung der geänderten Bankenrichtlinie und der geänderten Kapitaladäquanzrichtlinie	X			E(-)
5	Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch	X	X		Z(-)/Z
6	Siebtes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch			X	E(-)
7	Steuervereinfachungsgesetz 2011	X			Z
8	Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt	X			E(-)
9	Gesetz zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden	X			Z
10	Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid	X	X		Z
11	Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts	X			Z
12	Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen	X	X		Z
13	Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz - BKiSchG)	X	X		Z
14	Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung	X	X		E(-)
15	Gesetz zur Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) und zur Änderung weiterer Gesetze		X		E(-)

Betrachtung des Diskussionsverlaufs zu diesem Gesetz in Bundesrat und Bundestag widerlegt. Tatsächlich handelt es sich hierbei allein um Differenzen hinsichtlich finanzieller Zuschüsse des Bundes über die Landeshaushalte an die Kommunen zur Finanzierung von Unterkunfts- und Heizungskosten für Hartz IV-Empfänger. Insofern ließen sich hier keinerlei parteipolitische oder administrative Motive hinter der Anrufung erkennen. Vielmehr war es die Unzufriedenheit der Landesfinanzminister mit der Höhe der Bundesbeteiligung, die jährlich angepasst wird, vgl. BR-Drs. 635/1/10; BR-PlProt. 876, S.427; BR-PlProt. 880, S. 80.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

16	Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien	X			E(-)
17	Gesetz zum Abbau der kalten Progression	X			Z
18	Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens (MeldFortG)	X			Z
19	Achtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG)	X	X		E(-)
20	Jahressteuergesetz 2013			X	**Z(-)**
21	Gesetz zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des steuerlichen Reisekostenrechts	X			Z
22	Gesetz zu dem Abkommen vom 21. September 2011 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt in der Fassung vom 5. April 2012			X	**Z(-)**
23	Gesetz zur Begleitung der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 (SEPA-Begleitgesetz)	X	X		E(-)
24	Gesetz zur Umsetzung des EuGH-Urteils vom 20. Oktober 2011 in der Rechtssache C-284/09	X			Z
25	Elftes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes	X	X		Z
26	Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags		X		Z
27	Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altervorsorge-Verbesserungsgesetz – AltvVerbG)	X			Z
28	16. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes	X	X		Z
29	Gesetz zur Umsetzung der Amtshilferichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Amtshilferichtlinie- Umsetzungsgesetz – AmtshilfeRLUmsG) → *Bezug zu Nr. 20!*	X			Z
30	Gesetz zur Verkürzung der Aufbewahrungsfristen sowie zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften	X			**Diskon.**
31	Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes		X		Z
32	CRD IV- Umsetzungsgesetz	X			E(-)
33	Gesetz zur Anpassung des Investmentsteuergesetzes und anderer Gesetze an das AIFM-Umsetzungsgesetz (AIFM-Steuer-Anpassungsgesetz – AIFM-StAnpG)	X			**Diskon.**
34	Gesetz zur Verwaltungsvereinfachung in der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeverwaltungsvereinfachungsgesetz – KJVVG)		X		Z

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

35	Gesetz über die Gewährung eines Altersgelds für freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten		X		E(-)
36	Zweites Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts (2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetz – 2. KostRMoG)		X		E(-)
37	Gesetz zur Änderung des Prozesskostenhilfe- und Beratungshilferechts		X		E(-)
38	Viertes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze	X			Z
39	Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich			X	**Z(-)**
40	Gesetz zur Ergänzung des Betreuungsgeldgesetzes (Betreuungsgeldergänzungsgesetz)			X	**Disk.**
41	Gesetz zur Förderung der Prävention	X			**Disk.**
42	Gesetz zur Verbesserung der Kontrolle der Vorstandsvergütung und zur Änderung weiterer aktienrechtlicher Vorschriften (VorstKoG)	X			**Disk.**
43	Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten			X	**Disk.**

Legende: Gesetze mit nicht überstimmten Einspruch, Zustimmungsversagung, Aufhebung und Diskontinuität fett; Abkürzungen: Z = Zustimmungsgesetz, Z(-) = Zustimmung (endgültig) nicht erteilt, E(-) = kein Einspruch eingelegt; E(Ü) = Einspruch wurde vom Bundestag überstimmt.

Tabelle 2: Begründungen für die Kategorisierung als föderaler Konflikt (17. Legislaturperiode des Bundestages, 2009-2013)

lfd. Nr.	*Gesetz/Thema*	*Begründung für die Kategorisierung als föderaler Konflikt*
3	Dreiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes	Forderung nach Übernahme aller aus dem Gesetz resultierenden Mehrausgaben durch den Bund
5	Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch	VA schlägt u.a. (1) Zuordnung von Zuständigkeiten zu den Kommunen anstelle der BA und (2) Finanzierung von Leistungen durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung vor
10	Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid	VA schlägt Präzisierung der Länderöffnungsklausel im Sinne der Länder vor
12	Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen	Forderung nach Festschreibung einer Bundesratszustimmung bei bestimmten Rechtsverordnungen sowie einer Einvernehmensherstellung zwischen Bund und Ländern im Rahmen des Gesetzes
13	Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG)	VA schlägt (1) Finanzierung bestimmter Aufgaben durch einen Bundesfonds und (2) Ausgestaltung des Fonds in Form einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vor
14	Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung	VA schlägt Länderöffnungsklauseln vor

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

15	Gesetz zur Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) und zur Änderung weiterer Gesetze	Forderung nach Übernahme von Kosten durch den Bund
19	Achtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG)	Forderung nach Rückgängigmachung der Bundeszuständigkeit in einem Bereich zugunsten der Länder →VA schlägt Benehmensregel zwischen Bund und Ländern vor
23	Gesetz zur Begleitung der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 (SEPA-Begleitgesetz)	VA schlägt Mitspracherecht des Bundesrates vor
25	Elftes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes	Forderung einer Kostenübernahme durch den Bund
26	Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags	Forderung u.a. nach (1) Entscheidung über Kompensationszahlungen des Bundes für die Länder sowie (2) Klarstellung, dass zukünftige Kosten vom Bund übernommen werden
28	16. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes	Protokollerklärung der BReg bezüglich Beratungen mit den Landesbehörden über Teile der Gesetzesausführung
31	Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes	Forderung nach Aufhebung der Trennung von Bundes- und Landesgebühren im Bereich des Luftverkehrsrechts → VA: Beibehaltung von bundeseinheitlichen Gebühren
34	Gesetz zur Verwaltungsvereinfachung in der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeverwaltungsvereinfachungsgesetz – KJVVG)	Forderung nach Streichung einer Neuregelung, die Kosten für die Länder verursacht hätte
35	Gesetz über die Gewährung eines Altersgelds für freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten	Forderung nach Klarstellung, dass sich Zahlungspflichten aus dem Gesetz nur auf Bundesbeamte beziehen
36	Zweites Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts (2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetz – 2. KostRMoG)	Forderung nach Erhöhung des finanziellen Gesamtentlastungsvolumens für die Länder
37	Gesetz zur Änderung des Prozesskostenhilfe- und Beratungshilferechts	Forderung nach Erhöhung des finanziellen Gesamtentlastungsvolumens für die Länder

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Dynamik des EU-Mehrebenensystems infolge der Finanzkrise und ihre Perzeption durch die politikwissenschaftliche Literatur

*Annegret Eppler**

1. Einleitung: „Führt die Krise zu mehr oder weniger Integration, und woran liegt das?“

Nach Jahrzehnten „der Politikentwicklung innerhalb eines relativ stabilen Mehrebenensystems“[1] kommt „mit einem Mal […] das Gefüge der Kompetenzverteilung in Europa wieder in Bewegung“[2]. Mehr noch: „Bisher kannte die europäische Integration nur eine Richtung: vorwärts“[3] und nun wird gefragt: „führt die Krise zu mehr oder weniger Integration, und woran liegt das?“[4] Diese Fragen verdienen intensives Nachdenken, denn „die Analyse der Euro-Krise [ermöglicht] wichtige Erkenntnisse über Entwicklungsdynamik und Funktionsmechanismen der EU.“[5]

Die derzeitige Dynamik des EU-Mehrebenensystems zeigt sich in formalen und informellen Veränderungen im Spannungsverhältnis von Einheit und Vielfalt und sie betrifft ganz verschiedene Dimensionen des Mehrebenensystems. Sie macht sich *erstens* in der aktuellen Wirtschafts- und Finanzentwicklung bemerkbar: In der Krise führte die Logik der globalen Finanzmärkte dazu, dass makroökonomische und fiskalische Disparitäten innerhalb der EU zugenommen haben und die nationalen Volkswirtschaften trotz aller Rettungsmaßnahmen wieder mehr als eigenständige Märkte und weniger als gemeinsamer Binnenmarkt wahrgenommen werden. Auch die sozialen Verhältnisse in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten entwickeln sich auseinander. Dynamik ist infolge der Krise *zweitens* in das Institutionengefüge gekommen, Rechtsinstrumente und Institutionen wurden zur Eurorettung ganz erheblich weiter entwickelt, wenn auch mit intergouvernementalen Zügen. Gleichzeitig wird in manchen Hauptstädten offen über eine Rückverlagerung legislativer Kompetenzen von der EU an die nationale Ebene diskutiert. Der „Subsidiarity Report“, der von der niederländischen Regierung erarbeitet und im Juni 2013 präsentiert wurde, macht konkrete Vorschläge, welche Kompetenzen an

* Die Überlegungen zu diesem Text stehen im Zusammenhang mit anderen Projekten, an denen ich mit Kollegen von der Universität Potsdam arbeite. Ich danke Henrik Scheller, Lisa Helene Anders, Thomas Tuntschew und Konstantin Stern für die gute Zusammenarbeit. Ich danke auch meiner Kollegin Martina Fürrutter von der Universität Innsbruck sowie dem wissenschaftlichen Koordinator des EZFF, Marius Michalski, und dem geschäftsführenden Vorstand des EZFF, Martin Große Hüttmann, für wertvolle Hinweise und Hilfe bei der Fertigstellung des Manuskripts.

1 *Schimmelfennig, Frank* 2012: Zwischen Neo- und Postfunktionalismus: Die Integrationstheorien und die Eurokrise, in: PVS, 53. Jg., 3/2012, S. 394-413, hier S. 395.

2 Ebd., S. 395.

3 Ebd., S. 394.

4 Ebd., S. 395.

5 *Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus* 2013: Alles ganz normal! Eine institutionelle Analyse der Euro-Krise, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 20. Jg. (2013), Heft 1, S. 75-88.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

die Nationalstaaten zurück gehen könnten, und der britische Premierminister Cameron hat im Januar 2013 als Alternative zu einem Austritt Großbritanniens Rückverlagerungen im Bereich der Kompetenzordnung und weitere Schritte in Richtung einer Stärkung der Exekutiven und Asymmetrisierung des Institutionensystems in den Raum gestellt. Eine Abspaltung eines Teils des Mehrebenensystems durch einen Austritt Großbritanniens würde *drittens* die territoriale Dimension des EU-Mehrebenensystems betreffen, eine mögliche Verkleinerung der territorialen Ausdehnung der EU an einer Stelle, während gleichzeitig Beitrittsverhandlungen mit einer Reihe neuer Staaten geführt werden und die EU damit erweitert würde.

V*iertens* findet eine für europäische Verhältnisse sehr breite öffentliche Diskussion über die aktuellen und mögliche zukünftige Dynamiken im EU-Mehrebenensystem statt. Abgesehen davon, dass eine teils europaweite öffentliche Diskussion über EU-Themen an sich bereits ein Schritt in Richtung „mehr Integration" ist, reicht die Bandbreite des überaus kontroversen Diskurses von Szenarien über den Zerfall der Eurozone und den Austritt Griechenlands aus derselben einerseits bis zu Rufen nach einem neuen Europäischen Konvent und einer politischen Union andererseits. Sie hat ihren Höhepunkt im Wahlkampf zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 gefunden. Fast alle europäischen Parteien zogen mit Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten in den Wahlkampf, Fernsehduelle fanden statt. Europaskeptische Parteien machten nicht nur einen weithin sichtbaren Wahlkampf, sie verbündeten sich auch über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg und konnten in einigen EU-Staaten große Erfolge verbuchen. Im Europäischen Parlament ist in der Folge nicht nur eine Gruppe europaskeptischer Abgeordneter entstanden, sondern auch eine besondere Motivation zugunsten einer weitergehenden Integration bei den übrigen Abgeordneten und anderen europäischen Akteuren. Aus der öffentlichen Debatte kristallisieren sich außerdem konkrete Reformvorschläge und teilweise komplett ausgearbeitete Reformpläne heraus, die von einzelnen oder Gruppen aus der Wissenschaft und der Politik lanciert werden und denen unterschiedliche Finalitätsvorstellungen und Leitbilder für die EU zugrunde liegen. Diese gehen ebenfalls in ganz unterschiedliche Richtungen, man denke nur an die Spinelli-, Glienicker- oder die Eiffel-Gruppe einerseits und Initiativen wie „Open Europe" und „Fresh Start" andererseits.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die aktuelle wirtschaftliche, institutionelle und territoriale Entwicklung, die kontroverse öffentliche Diskussion sowie der neue Diskurs über Leitbilder und Finalitätsvorstellungen zeigen, dass das EU-Mehrebenensystem ein „dynamisches System"[6] ist. Allerdings weist die Dynamik nicht in eine klare Richtung und die oben gestellte Frage, „führt die Krise zu mehr oder weniger Integration?"[7] kann offensichtlich nicht pauschal beantwortet werden. Dieser Beitrag möchte sich der wissenschaftlichen Perzeption der eben dargestellten, aktuellen Dynamik infolge der Krise widmen: Wie werden die dynamischen Entwicklungen des

6 *Benz, Arthur* 1985: Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen.

7 *Schimmelfennig* 2012 (Fn. 1), S. 395.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

EU-Mehrebenensystems von Forschern, vorwiegend deutschen Politikwissenschaftlern, eingeordnet? Gehen sie von „mehr Integration“ oder von „weniger Integration“ aus? Und welche Erklärungen finden sich in der politikwissenschaftlichen Literatur für die eingangs dargestellten Dynamiken?

2. „Mehr Integration“ oder „weniger Integration“? – Die Einordnung der Richtung der Dynamik durch die Politikwissenschaft

Was den ersten Teil der hier im Mittelpunkt stehenden Frage angeht, „ führt die Krise zu mehr oder weniger Integration“, gehen die Einschätzungen der politikwissenschaftlichen Literatur auseinander. Während Schimmelfennig explizit nach der Richtung der Dynamik fragt, nämlich, ob „Differenzierung, Stagnation und Zerfall an die Stelle von Integrationsfortschritten treten werden“,[8] konzentrieren sich andere Autoren, teilweise implizit, auf eine Richtung oder auf bestimmte Aspekte der derzeitigen Dynamik.

Die rechtlichen und institutionellen Maßnahmen zur Euro-Rettung können, wie von Marhold, als „eine inkrementalistische Weiterentwicklung der Europäischen Union, die den Lissabon-Vertrag erheblich erweitert“ interpretiert werden, als „atemberaubende Integrationsdynamik“[9] – aber auch, wie von Schwarzer, als „legal overstretch“[10]. Trotz unterschiedlicher Wertung sehen beide eine Entwicklung in Richtung „mehr Integration“. Bieling würdigt die Weiterentwicklung des rechtlichen und institutionellen Systems in der Krise, relativiert die Krisenanstrengungen jedoch gleichzeitig aus Sicht der internationalen politischen Ökonomie als relativ moderat.[11]

Autoren, die weniger die rechtliche und institutionelle Ausgestaltung des Krisenmanagements, sondern auf nicht-institutionelle Bereiche der Integration fokussieren, sehen in der derzeitigen Dynamik eher einen Trend in Richtung „weniger Integration“: Majone diagnostiziert, der öffentliche Diskurs über die EU habe sich während der Krise “from total optimism to catastrophism”[12] gewandelt. Auch Habermas sieht im Verhalten von Politikern und Diskussionen in der Öffentlichkeit „viele Zeichen für eine fatale Regression“[13]. Auer spricht von „populism and ethno-centric nationalism endangering

8 *Ebd*, S. 412.

9 Hartmut Marhold in diesem Band

10 *Schwarzer, Daniela* 2013: Integration und Desintegration in der Eurozone; in: *Eppler, Annegret/Scheller Henrik Hrsg.)*: Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden, 185-206, hier S. 186.

11 *Bieling, Hans-Jürgen* 2011: Die EU in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise: Konturen und innere Widersprüche des europäischen Krisenmanagements, in: *Kessler, Oliver (Hrsg.)*, Die Internationale Politische Ökonomie der Weltfinanzkrise, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 161-182.

12 *Majone, Giandomenico* 2011: Monetary Union and the Politicization of Europe. Keynote speech at the Euroacademica International Conference: The European Union and the Politicization of Europe, Vienna December 2011, S. 24.

13 *Habermas, Jürgen* 2014: »Für ein starkes Europa« – aber was heißt das?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2014, S. 85-94, hier S. 85.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

the European project"[14], und Zielonka zeichnet nach, wie aus einem „banking failure" „a failure of governance and democracy" geworden ist und kommt zu dem Schluss: "Today, the very future of the European Union is in doubt."[15] Offe spricht von der „sozialen Zerstörungen, die die Krise schon in den Ländern der europäischen Peripherie angerichtet hat. Die neue Spaltung Europas."[16] Scharpf stellt fest, "the economic and social crises have deepened, and democratic processes have been suspended in some of the debtor states, whereas public resentment against the ever growing financial risks associated with the rescue programs is rising in creditor states. In fact, the public in Greece and Spain, and perhaps in Portugal and Ireland as well, is up in protest against retrenchment programs that are perceived as German »dictates«, while politicians and media in Germany are voicing their contempt for lazy Southerners and their corrupt bureaucracies."[17] Er sieht massive makroökonomische Ungleichgewichte zwischen den EU-Staaten und argumentiert für bewusste Schritte in Richtung „weniger Integration."[18]

Genschel und Jachtenfuchs sehen dagegen eine lediglich moderate „weitere Integration, um unmittelbare Krisensymptome zu mildern." [19] Sie argumentieren: „Im Prinzip gibt es drei Reaktionsmöglichkeiten auf Integrationskrisen: Nichtstun, Desintegration oder mehr Integration."[20] Sie schreiben es der spezifischen Struktur der Politikverflechtung zu, dass sowohl weitere Integration als auch „Krisenbewältigung durch Desintegration"[21] unmöglich ist. Die trotz der Politikverflechtung möglichen Strategien führen zwar zu „mehr Integration", das allerdings unterscheidet die jetzige Krise nicht von früheren, im Gegenteil, es ist „alles ganz normal!"[22]

Die Gleichzeitigkeit von integrativen und desintegrativen Trends sehen Scheller und Eppler als Spezifikum der Reaktionen auf die Finanzkrise.[23] Trends in Richtung „weniger Integration" sehen sie nicht als Bedrohung des gesamten EU-Mehrebenensystems, sondern als normalen Bestandteil eines dynamischen Systems, der in der Vergangenheit im Hinblick auf die EU aufgrund der politischen Entwicklung nicht in den Fokus der Forschung gelangt ist. Um gleichzeitig stattfindende Dynamiken besser einordnen zu

14 *Auer, Stefan* 2010: 'New Europe': Between Cosmopolitan Dreams and Nationalist Nightmares, in: Journal of Common Market Studies Volume 48. Number 5, 1163–1184, hier S. 1163.

15 *Zielonka, Jan* 2012: European Disintegration? Elusive Solidarity, in: Journal of Democracy, Volume 23, Number 4, October 2012, S. 54-61, hier S. 54.

16 *Offe, Claus* 2013: Europa in der Falle, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2013, S. 67-80, hier S. 67.

17 *Scharpf, Fritz W.* 2013: The Costs of Non-Disintegration: The Case of the European Monetary Union, in: *Eppler, Annegret/Scheller Henrik (Fn 10,)*, S. 167-186, hier 167.

18 Ebd., S. 181.

19 *Genschel/Jachtenfuchs* 2013 (Fn. 2), S. 75.

20 Ebd., S. 85.

21 Ebd., S. 75.

22 Ebd., S. 75.

23 *Scheller, Henrik/Eppler, Annegret* 2014: European Disintegration – non-existing Phenomenon or a Blind Spot of European Integration Research?, Working Paper, Institute for European Integration Research, Wien.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

können und um Interdependenzen zwischen integrativen und desintegrativen Tendenzen analysieren zu können, unterscheiden sie „Dimensionen der Integration“ und untersuchen neben Dynamiken in einer institutionellen und territorialen Dimension (Vertiefung und Erweiterung) auch eine ökonomische und eine Legitimitäts-Dimension. Eine Unterteilung in Dimensionen nimmt auch Zielonka[24] vor, Unterscheidungen von Integrationsdimensionen sind nicht neu, bereits 1968 hatte Nye dafür plädiert, neben politischen (institutionellen und territorialen) auch soziale und ökonomische Aspekte der Integration direkt in die Forschung einzubeziehen,[25] und auch Benz und Broschek kategorisieren Dynamik in föderalen Systemen in verschiedenen „dimensions of change“[26].

3. Erklärungen für die aktuelle Dynamik in der Politikwissenschaft

Was den zweiten Teil der hier im Mittelpunkt stehenden Frage angeht, ist die Forschung ebenfalls uneinig: Wie kann die derzeitige Dynamik im europäischen Mehrebenensystem erklärt werden? – Sturm konstatiert: „Die gegenwärtige Situation der europäischen Integration verweigert sich einer klaren Zuordnung zu den Theoriegebäuden der Integrationsforschung.“[27]

3.1 Dynamik in Richtung „mehr Integration“ im institutionellen Bereich

Für die rechtlichen und institutionellen Maßnahmen zur Eurorettung, d. h. Euro-Rettungsschirme, EFSF, ESM, das europäische Semester, Six Pack, Fiskalpakt etc., greifen viele Autoren auf die Erklärungslogik des Neofunktionalismus bzw. Supranationalismus zurück.[28] Diese Großtheorie der Integrationsforschung nach Ernst B. Haas bzw. Alec Stone Sweet und Wayne Sandtholz geht von einer Sachlogik aus, die quasi automatisch zur Vergemeinschaftung neuer Politikbereiche führt, wenn diese mit bereits integrierten Politikbereichen inhaltlich verwandt sind. Eine solche Ausdehnungen der Integration auf neue Politikbereiche – „Spill-over“ – führte, wie Schimmelfennig analy-

24 *Zielonka* 2012 (Fn. 15), S. 54-61.

25 *Nye, Joseph S.* 1968: Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. International Organization 22 (04), 855-888.

26 *Benz, Arthur/Broschek, Jörg)* 2013: Federal dynamics: Introduction, in: Dies. (Hrsg.): Federal Dynamics. Continuity, Change, and the Varieties of Federalism, Oxford, S. 1-23, hier S. 4-8.

27 *Sturm, Roland* 2014: Deutschland in der EU – auf dem Weg zu einem vereinten Europa?, in: Jesse, Eckhard/Mayer, Tilman (Hrsg.): Deutschland herausgefordert. Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung Band 105, S. 19-32, S. 19.

28 *Fehlker, Christian/Ioannou, Demosthenes/Niemann, Arne* 2013: Die Errichtung einer Europäischen Finanzmarktunion: Ein Fall von funktionalem spillover, in: Zeitschrift für internationale Politik Heft 1/2013, S. 105-126; Schimmelfennig 2012 (Fn. 1), S. 402-409; Sturm 2014 (Fn. 27), S. 19-22; *Große Hüttmann, Martin/Fischer, Thomas* 2013: Das Ende der EU, wie wir sie kannten? Die Europäische Währungsunion im Stresstest und die Folgen für die Integrationstheorien, in: Brummer, Klaus/Pehle, Heinrich (Hrsg.): Analysen nationaler und supranationaler Politik. Festschrift für Roland Sturm, Opladen, Berlin, Toronto, S. 407-420, hier S. 412-416; auch Genschel/Jachtenfuchs 2013 (Fn. 2) neben Politikverflechtung.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sierte, in der Finanzkrise zu dem massiven Ausbau der institutionellen Integration. Auch Sturm sowie Niemann, Fehlker und Ioannou gehen davon aus, dass die Finanzkrise „im Prozess ihrer Bewältigung potenzierte funktionale Sachzwänge nach sich“[29], zog die „quasi unausweichlich“[30] eine Ausweitung der Integration von der Geld- auf die Fiskalpolitik mit sich brachten.[31] Die globalen Finanzmärkte geben einen schnellen Takt vor und angesichts ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Interdependenzen – gegenseitiger „Verletzbarkeit“[32] – wäre der Zerfall der Eurozone oder auch das Ausscheiden eines einzelnen Staates mit derart hohen Risiken verbunden, dass die Rettung des Euros oberstes Ziel der Mitgliedstaaten geworden ist, das anders gelagerte nationalen Interessen überschattet. Schimmelfennig erklärt Einstellungen und Verhalten der EU-Staaten in der Krise neofunktionalistisch, durch „endogene Regierungspräferenzen“ und „Pfadabhängigkeit“[33] „Kontrafaktisch kann man annehmen, dass die Regierungen der 1990er-Jahre mit dem Wissen des Jahres 2010 weder die Maastrichter Konstruktion der WWU noch den Beitritt Griechenlands beschlossen hätten. Andererseits zogen die Regierungen des Jahres 2010 daraus nicht die Konsequenz, den Euro abzuschaffen oder Griechenland zum Austritt zu drängen.“[34]

Die Erklärungskraft des (liberalen) Intergouvernementalismus nach Stanley Hoffmann bzw. Andrew Moravcsik wird hinsichtlich der Dynamik nach der Krise unterschiedlich eingeschätzt. Diese zweite Großtheorie der Integrationsforschung geht davon aus, dass Integration von den Interessen der Nationalstaaten abhängt und von diesen auch kontrolliert wird. Schimmelfennig zieht diese Theorie heran, um Entstehung und Beschaffenheit der Wirtschafts- und Währungsunion zu erklären, geht aber davon aus, dass sie hinsichtlich ihrer Erklärungsmöglichkeiten der Finanzkrise vom Neofunktionalismus überholt wird.[35] Sturm dagegen erklärt die Entstehung der WWU durch neofunktionale Kräfte.[36] Das Agieren Deutschlands während der Eurorettung begründet Sturm intergouvernementalistisch durch die nationalen Interessen, die sich aufgrund der ökonomischen Ausgangslage und innenpolitischen Drucks mehrfach änderten.[37] Schimmelfennig sieht im wiederholten Abweichen Deutschlands von der ursprünglichen Position Zeichen der Pfadabhängigkeiten und endogener Präferenzen (s.o.).[38] Mo-

29 *Fehlker/Ioannou/Niemann* 2013 (Fn. 28), S. 106.

30 *Sturm 2014* (Fn. 27), S. 20.

31 Niemann, Fehlker und Ioannou spezifizieren weiter und nehmen einen „funktionalen“ Spill-over an: „Neofunktionalistisch ausgedrückt bündelte die Krise funktionale spillover und fungierte als Katalysator, der die Motivlagen der politischen Entscheidungsträger dahingehend anpasste, dass sie sich in Richtung einer weiteren Vergemeinschaftung der Strukturen auf europäischer Ebene bewegten“, *Fehlker/Ioannou/Niemann* 2013 (Fn. 28), S. 116.

32 *Große Hüttmann/Fischer* (Fn. 28) 2013, S.

33 Schimmelfennig 2012 (Fn. 1), S. 395.

34 *Schimmelfennig* 2012 (Fn. 1), S. 403.

35 Ebd., 399-402.

36 *Sturm* 2014 (Fn. 27), S. 20.

37 Ebd., S. 21.

38 *Schimmelfennig* 2012 (Fn. 1), 402-409.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ravcsik erklärt die Politik der Eurorettung in der Logik des liberalen Intergouvernementalismus über nationale Interessen, er argumentiert, es gleiche einem "economic suicide"[39], wenn ein Mitgliedstaat den Euro oder die EU verlasse: „Those who bet against the economic self-interest of European governments are likely to lose."[40]

Genschel und Jachtenfuchs argumentieren mit der Theorie der Politikverflechtungsfalle von Fritz W. Scharpf, die dem Akteurzentrierten Institutionalismus zugeordnet wird. Danach kann eine Entscheidungsstruktur, bei der die Exekutiven der niedrigeren Ebene (Mitgliedstaaten) an den Entscheidungen der höheren Ebene (EU) beteiligt sind, einen Blockadeeffekt in Richtung „mehr Integration" hervorrufen, weil gemeinsame EU-Politiken nicht begonnen werden können, wenn nicht alle Mitgliedstaaten einverstanden sind.[41] Andererseits kann ein „Sperrklinkeneffekt [auftreten], der die einvernehmliche Rückkehr zu unkoordinierter nationaler Eigenständigkeit verhindert, solange eine Minderheit von Mitgliedstaaten von der Fortgeltung einmal beschlossener EU-Politiken profitiert"[42], wobei sich in der bisherigen Forschung die „Aufmerksamkeit sehr stark auf den Blockadeeffekt"[43] konzentrierte. Auf europäischer Ebene haben sich infolge dessen Integrationsstrategien entwickelt, die Konflikte vermeiden, nämlich „die Ermächtigung integrationsinteressierter nicht mehrheitsgebundener Akteure, intergouvernementale Einigung durch unvollständige Verträge und die Bevorzugung des Instruments der Regulierung."[44] Die Politik in der Finanzkrise führen Genschel und Jachtenfuchs auf diese Strategien zurück, die die „eigentümliche Tendenz der EU" erklären, „auf die Folgeprobleme der Europäischen Integration stets mit noch mehr Integration zu reagieren statt mit weniger"[45]. Die Strategie der „unvollständigen Verträge" sehen sie in „zahlreichen Wochenendgipfeln" realisiert, „die mit nächtlichen Einigungen endeten, deren genauer Inhalt schon am nächsten Morgen umstritten war."[46] Außerdem beschränkte sich die „fiskalische Kapazitätsschaffung" durch EFSF und ESM auf ein Minimum und wurde stark regulativ flankiert.[47] Als nichtmehrheitsgebundene Akteur und „als Nothelfer entlastet [die EZB] den Ministerrat von konfliktträchtigen Entscheidungen."[48]

39 *Moravcsik, Andrew* 2012: Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency. Foreign Affairs 91 (3), 54–68, hier S. 68.

40 *Moravcsik, Andrew* 2010: In Defense of Europe. Newsweek, 2010. http://www.newsweek.com/defending-europe-dont-bet-eus-demise-72431, abgerufen am 22.07.2014.

41 *Genschel/Jachtenfuchs* 2013 (Fn. 2), S. 76 f.

42 Ebd., S. 76.

43 Ebd., S. 76.

44 Ebd., S. 78.

45 Ebd., S. 85.

46 Ebd., S. 83.

47 Ebd., S. 84.

48 Ebd., S. 84.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Große Hüttmann und Fischer bringen die Erklärungskraft föderaler Modelle und des Fusionskonzepts von Wessels[49] für die Politik der Eurorettung ins Spiel: „Da es […] bei (quasi-)föderalen Systemen – und als solches verstehen wir das EU-Mehrebenensystem – immer auch um die Frage geht, wie „shared rule" und „self rule" institutionell und rechtlich organisiert werden können, ist die EU in der Eurozonenkrise auch mit „föderalen" Fragen konfrontiert – also […] auf welcher Ebene die Fiskal- und Wirtschaftspolitik oder die "Economic Governanve" am besten angesiedelt ist."[50] Auch Marhold interpretiert die institutionellen Entwicklungen im Zuge der Eurorettung als Integrationsschritte, „die die EU weiter an föderale Strukturen heranführt."[51] Große Hüttmann und Fischer sehen „Züge einer „Konföderation", weil die mitgliedstaatlichen Exekutiven – zumindest auf dem Gebiet der „Economic Governance" – eine intergouvernemental geprägte Form der Entscheidungsfindung geprägt haben."[52]

3.2 Dynamiken im ökonomischen und legitimatorischen Bereich der EU-Integration

Die politikwissenschaftliche Literatur ist mithin in der Lage, über verschiedene Theorien der europäischen Integration den weiteren Aufbau des rechtlichen und institutionellen Gefüges der EU im Zuge der Eurorettung in Richtung „mehr Integration" zu erklären. Erklärungen für die in der Einleitung benannten anderen Dynamiken – in Bereichen jenseits der institutionellen bzw. in Richtung „weniger EU" sind in der Literatur seltener zu finden. Dabei wird deutlich, dass die politikwissenschaftlichen Erklärungsmöglichkeiten sich auf die institutionelle und territoriale Integration – Vertiefung und Erweiterung – konzentrieren. Dynamiken im Bereich des Binnenmarktes und der Legitimität europäischer Politik werden selten direkt einbezogen. Sturm konstatiert für den politischen Diskurs, er leide unter „gefährlichen Defiziten", unter anderem dem „Unterschätzen ökonomischer Voraussetzungen von Politik"[53], und es bestehe die Gefahr zu ignorieren, „dass europäische Politik der Unterstützung der europäischen Völker bedarf."[54] Auch Scheller und Eppler sehen bei den politikwissenschaftlichen Erklärungsansätzen Probleme bei der direkten Einbeziehung ökonomischer und legitimatorischer Integrationsentwicklungen und auch bei der Berücksichtigung von eventuellen Interdependenzen, also der Möglichkeit, dass eine Dynamik in einem Bereich – etwa dem ökonomischen – in jeweils anderen Bereichen – etwa im legitimatorischen – ebenfalls Dynamiken auslöst.[55] Die Einbeziehung legitimatorischer und ökonomischer Aspekte der In-

49 *Wessels, Wolfgang* 1997: Die Europäische Union der Zukunft – immer enger, weiter und … komplexer? Die Fusionsthese; in: *Jäger, Thomas/Piepenschneider, Melanie (Hg.)*: Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklungen, Opladen, 45- 79.

50 *Große Hüttmann/Fischer* 2013 (Fn. 28), S. 416.

51 Marhold in diesem Band.

52 *Große Hüttmann/Fischer* 2013 (Fn. 28), S. 417.

53 *Sturm* 2014 (Fn. 27), S. 22.

54 Ebd., S. 26.

55 *Scheller/Eppler* 2014 (Fn. 23).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tegration wird von einigen neueren Beiträgen vorgenommen, allerdings konzentrieren sich diese jeweils auf einen Aspekt. Der vorliegende Beitrag stellt aus Platzgründen die Literatur im Bereich Legitimation ausführlicher dar als im ökonomischen Bereich.

Höreth und Mann konstatieren, die Integrationsforschung habe „sich nur selten systematisch mit dem Zusammenhang zwischen Integrationsentwicklung und der Legitimität des europäischen Entscheidungssystems auseinandergesetzt."[56] Sie stellen dar, dass je nach Position in der seit Anfang der 1990er Jahre geführten Debatte über das EU-Demokratiedefizit[57] unterschiedliche Annahmen hinsichtlich der weiteren Integrationsentwicklung bestehen. „Einerseits kann sich ein von integrationsrelevanten Akteuren wahrgenommenes Legitimationsproblem als integrationsbeförderndes Moment auswirken. Aus dieser Perspektive wird die weitere Integration in institutioneller Hinsicht folgerichtig als signifikanter Demokratisierungsschritt propagiert, der die bis dato bestehenden Legitimationsprobleme zu beseitigen vermöge. Andererseits kann, wenn die Integration selbst als Problemursache wahrgenommen wird, die Legitimitätsfrage zu einem integrationsretardierenden Moment werden, weil es zuvörderst die demokratische „Intaktheit" der Mitgliedstaaten zu bewahren gelte (wenn schon eine europäische Demokratie nicht errichtet werden könne)."[58] Höreth und Mann sehen Defizite bei der Legitimation europäischer Politik durch die Euro-Rettungsmaßnahmen noch verschärft: „Sowohl auf der supranationalen Input-Seite als auch beim mitgliedsstaatlich vermittelten Strang die Legitimation der EU" wurde ihrer Meinung nach die Legitimität weiter geschwächt, „ohne dass Anstrengungen für einen großen konstitutionellen Wurf erkennbar sind, der diese Entwicklung legitimatorisch auffangen könnte."[59]

Für die Erklärung von Trends in Richtung „weniger EU" im Bereich der Öffentlichkeit und Legitimität zieht Schimmelfennig den Konstruktivismus und den Postfunktionalismus heran. Er sieht eine sequenzielle Entfaltung der konkurrierenden Bedingungen und Mechanismen der Integration: „von der intergouvernementalistisch ausgehandelten anfänglichen Integration über die Spillover-Prozesse und Pfadabhängigkeiten [der Euro-Rettung] zum populistischen Backlash."[60] Der Konstruktivismus „hebt die ideellen Voraussetzungen und Bedingungen der Integration hervor."[61] Gemeinschaften stützen sich „auf gemeinsame Policy-Ideen, Werte, Normen und kollektive Identitäten".[62] Diese Faktoren können Integration fördern, aber auch „Integrationsergebnisse verhindern, die

56 *Höreth, Marcus/Mann, Dennis-Jonathan* 2013: Die Legitimitätsfrage als Zug- oder Gegenkraft im europäischen Integrationsprozess?, in: *Eppler /Scheller (Fn 10)*, S. 91-116, hier S. 91.

57 Für weitere Literaturhinweise vgl. *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Träsch, Jennifer* 2010: Zum „Demokratiedefizit" der EU – und wie es sich (nicht) abbauen lässt. In: Der Bürger im Staat 60 (3) 2010, Themenheft „Europa konkret – Wie die EU funktioniert", herausgegeben von der Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg, S. 256-264, abrufbar unter http://www.buergerimstaat.de/3_10/eu_konkret.pdf (24.07.2014).

58 Höreth/Mann 2013 (Fn. 56) , S. 91.

59 Ebd., S. 110.

60 *Schimmelfennig* 2012 (Fn. 1), S. 411.

61 Ebd., S. 398.

62 Ebd., S. 399.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

aus Sicht der Regierungen funktional sind."[63] Wenn Integration „identitätsrelevante" Politikbereiche betreffe und tief in die Lebensumstände eingreife, komme es zu einer Politisierung der EU und der „permissive consensus" könne sich nach dem Postfunktionalismus von Hooghe und Marks in einen „constraining dissensus" wandeln.[64] Insofern „vermutet der Postfunktionalismus identitätsbedingte Grenzen und Rückschläge einer elitären, technokratischen und effizienzorientierten Zentralisierung."[65] Schimmelfennig stellt fest, die technokratisch ausgerichtete Krisenbewältigung der Euro-Staaten und die Unterordnung demokratischer Belange auch in den EU-Staaten, das Abverlangen „harter Opfer" von den Gesellschaften der Schuldnerstaaten führe zu einer Abnahme der öffentlichen Unterstützung für den Euro und des Vertrauens in die EU. Die „Krisenpolitik der EU ist strittiger geworden" und die EU erlebt „eine Politisierung von unten".[66] Ebenfalls postfunktionalistisch argumentieren Genschel und Jachtenfuchs, die gerade aufgrund der Strategien zur Umgehung der Politikverflechtungsfalle „einer schleichenden Entfremdung zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und ihren Wählern und zwischen den einzelnen Wahlvölkern" sehen. „Diese Entfremdung schafft eine latente Euroskepsis, die in einen manifesten einschränkenden Dissens umschlägt, sobald die Integration problematische Folgen produziert".[67]

Hinsichtlich der Literaturlage zur der ökonomischen Integration zeigt sich im Grunde ein sehr ähnliches Bild wie im Bereich der Legitimitäts: Einige politikwissenschaftliche Beiträge analysieren, teils mit Hilfe der Integrationstheorien, die Interdependenzen zwischen ökonomischer und politischer Entwicklung, etwa Bieling, der den Neo-Gramscianismus heran zieht.[68] Daneben existiert ökonomische Literatur, die sich mit Fragen der Binnenmarktintegration, der Gestaltung optimaler Währungsräume sowie einer effizienten Kompetenzallokation im Mehrebenensystem befasst.[69] Hier wird seit längerem über „Integration und Desintegration" geschrieben, etwa von Unger Mitte der

63 Ebd., S. 399.

64 *Hooghe, Lisbeth/ Marks, Gary* 2009: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. British Journal of Political Science 39 (1), 1–23; *Hooghe, Lisbeth/Marks, Gary* 2012: Politicization. In: *Jones, E., Menon, A. & Weatherill, S. (Hrsg.)* The Oxford Handbook of the European Union. Oxford University Press, Oxford, S. 840–853.

65 *Schimmelfennig* 2012 (Fn. 1), S. 399.

66 Ebd., S. 409f.

67 *Genschel/Jachtenfuchs* 2013 (Fn. 2), S. 85.

68 *Bieling, Hans-Jürgen* 2013: Das Projekt der Euro-Rettung und die Widersprüche des europäischen Krisenkonstitutionalismus, in: Zeitschrift für internationale Politik, 1/2013, S. 89-104; vgl. auch *Bieling, Hans-Jürgen* 2013a: Die krisenkonstitutionalistische Transformation des EU-Imperiums: zwischen autoritärer Neugründung und innerem Zerfall; in: Das Argument 301, 55 (1/2), 34-47 und Höpner, Martin/Schäfer, Armin (Hrsg.): Die politische Ökonomie der europäischen Integration, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Frankfurt/New York.

69 Für weitere Literatur vgl. Scheller, Henrik/Eppler, Annegret 2013: Ansätze zur theoretischen Konzeptionalisierung europäischer Desintegration,in: Eppler/Scheller (Fn. 10), S. 293-345, S. 304-310.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1990er Jahre.[70] Allerdings besteht wenig inhaltliche Verknüpfung zwischen den politikwissenschaftlichen Europastudien und den ökonomischen Analysen.

3.3 Dynamiken in Richtung „weniger Integration"

Nicht nur die Einbeziehung der aktuellen ökonomischen und legitimatorischen Dynamiken ist eine Herausforderung für die Forschung, sondern auch die Erklärung der verschiedenen Entwicklungen in Richtung „weniger Integration". Hier macht sich ein „normativer Bias" bemerkbar, den Faber und Wessels für die politikwissenschaftlichen Ansätze zur Erklärung des europäischen Integrationsprozesses konstatieren.[71] Sie sehen mögliche „Abbau- oder Desintegrationstendenzen" von den Theorien vernachlässigt, da „erfolgreich durchgeführte Vertiefungs-, Erweiterungs- und Reformprojekte höher bewertet, d. h. für untersuchenswerter geachtet [werden], als Krisen und rückläufige Entwicklungen."[72]

Anders, Eppler und Tuntschew diskutieren u. a. den „Spill-back" des Neofunktionalismus als einer der wenigen expliziten Erklärungen, die sich in den Integrationstheorien für Integrationsrückschritte finden.[73] Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold definieren einen Spill-back als "an outcome pattern which is characterized by a decrease in sectoral scope or institutional capacities or both"[74]. Philippe C. Schmitter führt aus, dass ein Spill-back zu einem "status quo prior to the initiation" der Integration führen könne.[75] Lindberg entwickelt verschiedene Variablen der Integration, von denen er annimmt, dass sie sich in unterschiedliche Richtungen entwickeln können, d.h. dass eine Variable in Richtung „mehr Integration" und gleichzeitig eine andere in Richtung „weniger Integration".[76] Allerdings merken Anders, Eppler und Tuntschew an, dass Lindbergs Variablen vor allem politische und institutionelle Bereiche der Integration messen

70 *Unger, Brigitte* 1995: Europa zwischen Integration und Desintegration: zum Spannungsfeld zwischen ökonomischer und politischer Integration, in: *Althaler, Karl S./ Matzner, Egon/Prisching, Manfred/Unger, Brigitte (Hrsg.)*: Sozioökonomische Forschungsansätze: historische Genese, Methoden, Anwendungsgebiete, S. 243-264.

71 *Faber, Anne/Wessels, Wolfgang* 2005: Die Verfassungskrise der EU als Krise der Integrationstheorie? Plädoyer für eine Neufokussierung der theoretischen Debatte; in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 12 (2), 353-359, hier S. 355.

72 Ebd., S. 355; vgl. aber auch *Beichelt, Timm/Ücker, Christina* 2012: Europa-Studien zwischen Affirmation und EU-Kritik. In: integration 35/2, 2012, S. 136-148.

73 *Anders, Lisa/Eppler, Annegret/Tuntschew, Thomas* 2014: European Disintegration. Initial thoughts on an underspecified concept, bisher unveröffentlichtes Vortragsmanuskript.

74 *Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A*. 1970: Europe's would-be polity: Patterns of change in the European community. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

75 *Schmitter, Philippe C.* 1971: A Revised Theory of Regional Integration. In: *Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (Hrsg.):* Regional Integration: Theory and Research. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, S. 232–264.

76 *Lindberg, Leon N.* 1971: Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement. In: *Lindberg/Scheingold (Fn. 75)*: S. 45–126.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wollen und dabei die ökonomische Integration sehr kurz komme und der legitimatorische Bereich der Integration vernachlässigt werde.[77]

Niemann und Bergmann sowie auch Vollaard und Webber durchforsten die bestehenden Integrationstheorien, die Dynamiken in Richtung weniger Integration nicht explizit einbeziehen, nach möglichen impliziten Erklärungen für integrative Rückschritte.[78] Darüber hinaus hat vor allem in der englischsprachigen Literatur die Konzeptualisierung europäischer „Desintegration" Hochkonjunktur.[79] So stellt Zielonka fest, "we have numerous books on European integration, but hardly any on disintegration."[80] Webber zufolge ist Desintegration „a decline in (1) the range of common or joint policies adopted and implemented in the EU (2) the number of EU member states, and/or (3) the formal (i.e. treaty-rooted) and actual capacity of EU organs to make and implement decisions if necessary against the will of individual members."[81] Diese Definition erfasst zwar den Trend in Richtung "weniger Integration", fokussiert jedoch auf Institutionen und Territorium (sieht das Gegenteil von Vertiefung und Erweiterung als Desintegration) und bezieht die Ökonomie und Legitimation als Bereiche, in denen gerade im Moment ebenfalls Dynamiken ablaufen, nicht ein. Die Literatur über „Desintegration" entwickelt sich rasch und ist insofern heterogen, als neben neutraler, analytischer Forschung auch überzeichnete Krisenszenarien publiziert werden.[82]

Für die Erklärung von Trends hin zu „weniger Integration" als normale und per se nicht existenzbedrohende Dynamik in Mehrbenensystemen und zur Erfassung des Zusammenspiels von desintegrativen und integrativen Tendenzen im europäischen Integrationsprozess können nach Scheller und Eppler[83] einzelne Aspekte verschiedener Föderalismustheorien[84] heran gezogen werden. Ein Aspekt ist, dass manche föderale Theorie-

77 *Anders/Eppler/Tuntschew 2014 (Fn. 73).*

78 *Niemann, Arne/Bergmann, Jan* 2013: Zug- und Gegenkräfte im Spiegel der Theorien der europäischen Integration, in: *Eppler/Scheller (Fn. 10)*, S. 45–70; *Vollaard, Hans* 2008: A theory of European disintegration: Paper presented at Fourth Pan-European Conference on EU Politics in Riga. http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/017.pdf (24.07.2014); Vollaard, Hans 2014: Explaining European Disintegration. Journal of Common Market Studies (Early View; oline Version of Record published before inclusion in an issue), S. 1–18; Webber, Dourglas 2013: How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives. European Journal of International Relations.

79 Weitere Nachweise bei *Scheller/Eppler* 2014 (Fn. 23) und *Anders/Eppler/Tuntschew* 2014 (Fn. 73).

80 *Zielonka, Jan* 2011: Europe: a plan for disintegration, in: Le Monde Diplomatique, http://mondediplo.com/blogs/europe-a-plan-for-disintegration; vgl. auch *Zielonka, Jan* 2012a: Paradoxien aus 20 Jahren Integration und Erweiterung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte APUZ 4/2012, S. 24-30.

81 *Webber* 2013 (Fn. 78), S. 1.

82 Für einen Überblick Scheller/Eppler 2014 (Fn. 23) sowie Anders/Eppler/Tuntschew 2014 (Fn. 73).

83 *Eppler, Annegret/Scheller, Henrik* 2013: Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, in: *Dies. (Fn. 10)*, S. 11-43, hier S. 20-21.

84 *Braun, Dietmar* 2004: Föderalismus; in: *Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.)*: Politische Theorie und Regierungslehre, Frankfurt a. M.; *Detterbeck, Klaus* 2010: Idee und Theorie des Föderalismus, in: *Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (Hrsg.)* 2010: Föderalismus in Deutschland, München, 31-52; vgl. auch *Burgess, Michael* 2006: Comparative Federalism. Theory and Practice, London.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ansätze Föderalismus mehr als „a matter of process as of structure“[85] verstehen. Von einigen werden politische Systeme auf einem Kontinuum angeordnet, je nachdem, wie sie die Balance zwischen Einheit und Vielfalt austarieren.[86] Dabei „wird unterstellt, dass die Gleichzeitigkeit von Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozessen in je unterschiedlichen Teilsystemen eines politischen Systems die Dynamik eines Föderalstaats maßgeblich prägen können.“[87] Ein anderer Aspekt ist die Unterteilung in verschiedene Dimensionen. Benz und Broschek erklären die Dynamik föderaler Systeme anhand verschiedener Dimensionen der Systeme (siehe oben)[88] und auch Lehmbruch erklärt Dynamik mit der „potentielle[n] Inkongruenz zweier zentraler Arenen“ (Konkurrenzdemokratie im Parteiensystem und Konkordanzdemokratie des Bundesstaates).[89] „Zur Erklärung der […] Gleichzeitigkeiten von integrativen und desintegrativen Tendenzen in der EU, die sich momentan in den krisenbedingten Integrationsmaßnahmen der Union einerseits sowie den ökonomischen Desintegrationserscheinungen im Binnenmarkt sowie den sinkenden Zustimmungswerten zur EU andererseits beobachten lassen, könnten Föderalismustheorien somit erste Anhaltspunkte liefern[…].“[90]

4. Zusammenfassung, Einordnung und Ausblick

Dieser Beitrag gibt einen Überblick darüber, welche Antworten in der Politikwissenschaft auf die Frage „führt die Krise zu mehr oder weniger Integration, und woran liegt das?“[91] gegeben werden. Er analysiert politikwissenschaftliche Beiträge zunächst danach, ob sie von einer Dynamik in Richtung „mehr Integration“ oder in Richtung „weniger Integration“ ausgehen. In einem zweiten Schritt wird dargestellt, welche Erklärungen wissenschaftliche Beiträge für die Dynamiken im EU-Mehrebenensystem infolge der Finanzkrise gaben.

Im ersten Teil, der Einschätzung, in welche Richtung die Dynamik geht, ist offenkundig geworden, dass die Einschätzungen zwischen der Diagnose einer absoluten „Desintegration“ und „atemberaubender Integrationsdynamik“ in Richtung „mehr Integration“ schwanken und es daneben auch die Einschätzung gibt, dass „alles ganz normal“ sei. Die einzelnen Beurteilungen hängen wesentlich damit zusammen, welche Aspekte des Mehrebenensystems von einem Autor in den Blick genommen werden. Ein Fokus auf ökonomischen Entwicklungen und auf Entwicklungen der öffentlichen Meinung führt eher dazu, dass „weniger Integration“ angenommen wird, während ein Fokus

85 *Elazar, Daniel J.* 1987: Exploring Federalism, Tuscaloosa/London.1987, S. 67; natürlich auch *Benz* 1985 (Fn. 6).

86 *Riker, William* 1975: Federalism; in *Greenstein Fred/Polsby, Nelson (ed.)* 1975: Handbook of Political Science, Vol 5, 93-172.

87 *Eppler/Scheller* 2013 (Fn. 83), S. 21.

88 *Benz/Broschek* 2013 (Fn. 26).

89 *Lehmbruch, Gerhard* 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat – Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Opladen, S. 19.

90 *Eppler/Scheller* 2013 (Fn. 83), S. 21.

91 *Schimmelfennig* 2012 (Fn. 1), S. 395.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

auf der Entwicklung des rechtlichen und institutionellen Gefüges der EU eher dazu führt, dass eine Dynamik in Richtung „mehr Integration" attestiert wird. Insofern scheint eine Unterteilung der Integration in verschiedene Dimensionen des Mehrebenensystem sinnvoll, innerhalb derer die Dynamiken sich abspielen. Im Schwerpunkt wurden im vorliegenden Artikel Beiträge deutscher Politikwissenschaftler analysiert und es kann angenommen werden, dass durch eine Erweiterung um Studien aus anderen EU-Staaten die Zahl der Einschätzungen der Dynamik in Richtung „weniger Integration" überproportional zunehmen würde.

Im zweiten Teil, der Darstellung von Erklärungen für die Dynamiken im EU-Mehrebenensystem, werden die Entwicklungen in Richtung „mehr Integration" im institutionellen und rechtlichen Bereich von etlichen wissenschaftlichen Beiträgen durch die klassischen Theorien der europäischen Integration erfasst. Insbesondere der Neofunktionalismus und Supranationalismus, aber auch der (liberale) Intergouvernementalismus und die Politikverflechtungsfalle des Akteurzentrierten Institutionalismus liefern Erklärungen für die Dynamik, wobei die Frage, welche Theorie welche Aspekte der Dynamik am besten erfasst, von den Autoren teilweise unterschiedlich beurteilt wird. Es ist nicht verwunderlich, dass die Integrationstheorien gerade hier mit ihren Erklärungslogiken greifen. Denn erstens konzentrierten sie sich über die Jahrzehnte der europäischen Integration auf die Erklärung der Integration, in politischen Stagnationsphasen stagnierte auch die Theoriebildung und etwaige Trends in Richtung „weniger Integration" standen nicht in ihrem Interesse. Und zweitens wurde Integration vor allem als „Vertiefung und Erweiterung" definiert,[92] d. h. diese Theorien konzentrierten sich auf eine territoriale und institutionelle Sicht der EU-Integration und ökonomische und legitimatorische Aspekte wurden allenfalls indirekt einbezogen.

Wenn es darum geht, die Dynamiken in den Bereichen der europäischen Öffentlichkeit, der Zustimmung zur EU und zum Euro sowie der Fragen der Legitimität der EU-Politik in der Krise zu erklären, findet sich bedeutend weniger Literatur, die sich auf die klassischen Integrationstheorien stützt. Erklärungen des Konstruktivismus und des Postfunktionalismus werden von den oben rezipierten Beiträgen heran gezogen. Hier macht sich bemerkbar, dass Fragen der Legitimität der EU seit Beginn der 1990er Jahre hauptsächlich in einem Diskursstrang bearbeitet wurden, der nicht unmittelbar mit kausalen Erklärungen für Integration und mit den Theorien der europäischen Integration verknüpft war. Ein ähnliches Bild zeigt sich hinsichtlich der Literatur zu den ökonomischen Entwicklungen in der Finanzkrise: Hier finden sich einige Beiträge aus der politischen Ökonomie, teilweise wird neo-gramscianisch argumentiert, weitaus mehr Analysen finden sich naturgemäß in der ökonomischen Literatur. Angesichts der offensichtlichen Interdependenzen, die die ökonomische Dynamik und die Entwicklungen in der europäischen Öffentlichkeit in und nach der Krise mit den institutionellen und territorialen Dynamiken aufweisen, wäre nun eine Gelegenheit für die Integrationsforschung,

92 *Böttger, Katrin* 2013: Die territoriale Dimension von Integration und Desintegration: EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik und Austrittsszenarien, in: *Eppler/ Scheller (Fn. 10)*, S. 257-270.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

über eine engere theoretische Verknüpfung der verschiedenen Erklärungsstränge nachzudenken.[93] Es hat sich ebenfalls gezeigt, dass es in der Literatur nur wenig Erklärungen für Integrationsrückschritte gibt und es eine Herausforderung ist, gerade hier die Gleichzeitigkeit der Dynamiken in Richtung „mehr" und in Richtung „weniger Integration" in verschiedenen Dimensionen der Integration sowie mögliche Interdependenzen analytisch neutral zu erfassen, ohne in eine Schwarzmalerei von Breakdown-Szenarien abzugleiten.

Daneben hat die obige Darstellung auch gezeigt, dass eine erneute Befassung mit Föderalismustheorien für die Analyse von Dynamiken im EU-Mehrebenensystem lohnenswert ist. Föderalismus kann nicht allein als Leitbild der europäischen Integration und als mehr oder weniger statisches Organisationsmodell von Nationalstaaten, zu dem sich in der Architektur der quasi-föderalen EU Parallelen finden lassen, verstanden werden. Er ist auch eine Theorie, die Erklärungen für zentripetale wie zentrifugale Dynamiken in Mehrebenensystemen liefern und neben der institutionellen und territorialen Dimension eines Mehrebenensystems auch andere – etwa ökonomische und legitimatorische – Aspekte einbeziehen kann.

Auch die Frage, ob Politiken der flexiblen oder differenzierten Integration, also asymmetrische Arrangements im EU-Mehrebenensystem, im Laufe der Zeit eher zu „mehr Integration" oder eher zu „weniger Integration" führen, konnte hier nur ganz am Rande angeschnitten werden. Hinsichtlich ihrer Integrationswirkung wurden Methoden flexibler Integration von politischen Akteuren seit jeher kontrovers eingeschätzt. Einerseits wurde argumentiert, eine Trennung sei nur vorübergehender Natur und die voranschreitende Gruppe sei in der Lage, die anderen nachzuziehen. Insofern sei eine Flexibilitiserung der Gesamtunion förderlich, es schade gar der weiteren Integration, wenn man sich ständig nach dem langsamsten Staat richten müsse. Die Gegenposition argumentierte, dass kleinere und schwächere Staaten ausgegrenzt würden und die Solidarität zerstört werde. Es wurde angezweifelt, dass eine grundsätzliche Offenheit der schnelleren Gruppe jemals gewährleistet werden könne.[94] Hinsichtlich der theoretischen Einordnung flexibler Integration[95] und empirischer Analysen der tatsächlichen Auswirkungen flexibler Integration in Richtung „mehr Integration" oder „weniger Integration" bestehen Forschungsdesiderate.[96]

93 Überlegungen dazu in *Scheller/Eppler 2013 (Fn. 69)*.

94 *Eppler, Annegret* 2000: Flexible Integration in der Europäischen Union. Die Flexibilitätsklausel des Amsterdamer Vertrags als Kompromiß: Konzeptionelle und politische Hintergründe, unveröffentlichte Magisterarbeit, S. 39-52.

95 Vgl. aber *Giering, Claus* 1997: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat: die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration, Bonn, S. 74ff.

96 So auch *Maurer, Andreas* 2004: Die Gravitationskraft der Staaten in der Europäischen Union. Chancen und Gefahren einer Gruppenbildung, SWP Aktuell 10/2004, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/aktuell2004_10_mrr_ks.pdf (21. Mai 2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4. Beiträge zum deutschen Föderalismus

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Volksgesetzgebung und Repräsentationssystem in den Ländern – verfassungsgerichtliche Vermessung eines Spannungsverhältnisses

Volker M. Haug

1. Einleitung

In den vergangenen Jahren war ein deutlicher Anstieg des Partizipationsverlangens der Bevölkerung bei öffentlichen Entscheidungen zu beobachten. Gleichzeitig ist die Bereitschaft der Bürger, die Gestaltung der eigenen Lebensumwelt und die Verwendung ihrer aufgebrachten Steuermittel stets gewählten Repräsentanten zu überlassen, gesunken. Zumindest punktuell verlangen die Wählerinnen und Wähler ein Mitentscheidungsrecht bei konkreten Fragen.[1] Auch wenn der – maßgeblich durch das Infrastrukturprojekt „Stuttgart 21" ausgelöste – Mitentscheidungs-„Hype" wieder nachlassen mag, spricht vieles (insbesondere der Umstand, dass viele über ausreichend Zeit und spezifisches Know-how verfügen) dafür, dass öffentliche Entscheidungsprozesse künftig auf ein gesteigertes staatsbürgerliches Selbstbewusstsein Rücksicht nehmen müssen. Damit steigt auch die praktische Bedeutung der – bisher vor allem in Bayern und Hamburg schon intensiver genutzten – sogenannten „direkten" (oder „sachunmittelbaren") Demokratie.[2] Während es auf Bundesebene – trotz verschiedener politischer Vorstöße, etwa bei den letzten Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD[3] – dafür kein Instrumentarium gibt,[4] sind direktdemokratische Verfahren in den Kommunal- und Landesverfassungen seit den 1990er Jahren in allen Bundesländern etabliert.[5] Die damit verbundene Gewichtsverlagerung von repräsentativ-institutionellen auf direktdemokratische Strukturen ist indes nicht unproblematisch. Während nämlich „das Volk" nur punktuelle Entscheidungen trifft, die sich in kein kohärentes Gesamtkonzept einfügen

1 Vgl. *Hoecker, Beate* 2006: in: *dies.* (Hrsg.), Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest, S. 3 (13); *Roth, Roland* 2011: Bürgermacht – Eine Streitschrift für mehr Partizipation, S. 83 ff., 171 ff.; *Bertelsmann Stiftung* 2011: Bürger fordern direkte Beteiligung. Umfrage bestätigt Wunsch nach Volks- und Bürgerentscheiden, Pressemeldung vom 13.6.2011, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm (14.12.2013).

2 Zur Terminologie vgl. *Rux, Johannes* 2008: Direkte Demokratie in Deutschland, S. 38 ff., und *Neumann, Peter* 2009: Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 168 ff.; zur bisherigen Dominanz von Bayern und Hamburg vgl. *Decker, Frank* 2010: Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf Landesebene, ZParl 2010, S. 564 (566, Tabelle 1).

3 Vgl. etwa http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-11/bundesweite-volksabstimmung-koalitionsverhandlungen (14.12.2013).

4 Die im Rahmen der Länderneugliederung vorgesehenen Volksentscheide gem. Art. 29 GG stellen nur Abstimmungen von betroffenen Teilen des deutschen Volkes dar und können deshalb nicht als bundesweit anwendbares direktdemokratisches Instrumentarium gelten; näher *Meyer, Hans* 2012: Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, JZ 2012, S. 538 f.

5 *Decker* 2010 (Fn. 2): 565 f.; *Haug, Volker M.* 2012a: Kommunales Partizipationsrecht im föderalen Vergleich, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.),* Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden, S. 153.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

müssen, sind Regierung und Parlament(smehrheit) gemeinsam zur Staatsleitung berufen.[6] Bei dieser Aufgabe müssen die zu treffenden Einzelentscheidungen im Sinne einer programmatischen Verbundenheit (zumindest im Wesentlichen) „zueinander passen". Aus diesen unterschiedlichen Entscheidungslogiken folgt ein politisch wie verfassungsrechtlich komplexes Spannungsverhältnis zwischen Volk und Repräsentationsorganen, das im Folgenden anhand der maßgeblichen Verfassungsbestimmungen und ausgewählter Entscheidungen der Verfassungsgerichte in den einzelnen Ländern – mit föderal bedingten Unterschieden – näher untersucht und dargestellt wird.

2. Rangverhältnis zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgeber

2.1 Gleichrangigkeitsgrundsatz

Obwohl (nur) das Volk das unmittelbare Legitimationssubjekt darstellt, verneint die ganz h. M. im rechtswissenschaftlichen Schrifttum einen Vorrang des Volksgesetzgebers gegenüber dem parlamentarischen Gesetzgeber, weil das Volk hier nicht als Legitimationsquelle, sondern als eines von mehreren Staatsorganen handelt.[7] Vielmehr wird häufig ein struktureller Vorrang des Repräsentativsystems in der deutschen Verfassungsordnung angenommen. Denn während Abstimmungen in aller Regel[8] nur ein fakultatives Element darstellen, sind Wahlen sowohl im Bund (Art. 38 GG) als auch in den Ländern zwingend vorgeschrieben, woraus sich eine normative Asymmetrie zwischen diesen Demokratieformen ergibt.[9] Jedoch bedeutet das quantitative Überwiegen repräsentativer Entscheidungen kein qualitatives Übergewicht. Daher sind Volks- und Parlamentsgesetzgeber aufgrund der formalen Gleichordnung der obersten Staatsorgane als gleichrangig anzusehen.[10]

6 *Degenhart, Christoph* 2013: Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 29. Aufl., Rn. 736.

7 *Jacobsen, Momme* 2007: Zur Verbindlichkeit der Volksgesetzgebung, DÖV 2007, S. 949 (950, 954 f.); *Borowski, Martin* 2000: Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, DÖV 2000, 481 (483 ff.); *Grzeszick, Bernd* 2010: Art. 20 II Rn. 61, 111, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter u.a. (Hrsg.),* Grundesetz Kommentar, 57. EL; zur staatsrechtlichen Diskussion dieser Frage in der Weimarer Republik vgl. *Peine, Franz-Joseph* 1979: Volksbeschlossene Gesetze und ihre Änderung durch den parlamentarischen Gesetzgeber, Der Staat 1979, S. 375 (380 ff.) m.w.N.

8 Eine Ausnahme gilt lediglich für Verfassungsänderungen in Bayern und Hessen, die stets einer unmittelbaren Billigung des Volkes bedürfen (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayVerf, 123 Abs. 2 HessVerf).

9 *Gas, Tonio* 2012: VVDStRL 72 (2012), S. 480.

10 *SächsVerfGH* 2002: Urt. v. 11.7.2002 – Vf. 91-VI-01, NVwZ, S. 472 (473); *Peine* 1979 (Fn. 7), S. 383 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2.2 Konterlegislatur

Aus dieser Gleichrangigkeit folgt, dass beide Gesetzgeber auf die Gesetzgebungsakte des jeweils anderen zugreifen und diese im Wege der Konterlegislatur aufheben oder ändern können.[11]

2.2.1 Grundsatz der Organtreue

Dies wurde beim Hamburger Wahlrecht praktisch relevant. Die Volksinitiative „Mehr Bürgerrechte, ein neues Wahlrecht für Hamburg" setzte im Jahr 2004 einen Gesetzentwurf im Volksentscheid (gegen einen Alternativentwurf des Parlaments) durch. Danach konnten die Wähler (wie bei Kommunalwahlen) ihre Stimmen auf bestimmte Kandidaten verteilen, anstatt weitgehend an Vorschläge der Parteien gebunden zu sein. Doch trotz des Abstimmungserfolgs mit 66,5 % der abgegebenen Stimmen änderte das Parlament das volksbeschlossene Gesetz noch vor der nächsten Bürgerschaftswahl zugunsten eines wieder größeren Einflusses der Parteien ab.[12] Auf die abstrakte Normenkontrolle der dabei unterlegenen Abgeordneten bestätigte das Hamburger Verfassungsgericht (HbgVerfG) die grundsätzliche Zulässigkeit der Konterlegislatur, die sich jedoch am Grundsatz der Organtreue messen lassen müsse: „Im Verhältnis zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung bedeutet dies, dass das Parlament bei einer späteren eigenen Beschlussfassung über ein Gesetz nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes hinweggehen darf, sondern diesen würdigen und danach seine Abwägung vornehmen muss"[13], was in diesem Fall von der Gerichtsmehrheit als erfüllt angesehen wurde. Zwei Richterinnen verwiesen dagegen in ihrem Sondervotum auf die „strukturelle Unterlegenheit" der Volksgesetzgebung wegen ihres „aufwändige[n], schwerfällige[n] und zeitlich unflexiblere[n] Verfahren[s]" und verlangten deshalb einen strengeren Maßstab für den Grundsatz der Organtreue: „Ist das volksbeschlossene Gesetz noch nicht zur Anwendung gekommen, bedarf es deshalb der Auseinandersetzung damit, dass und warum es nicht verantwortet werden kann, ein solches Gesetz wirksam werden zu lassen und damit Erfahrungen zu sammeln. Dies setzt voraus, dass eine begründete Prognose über die Auswirkungen des volksbeschlossenen Gesetzes vorliegt, anhand derer die befürchtete Gefährdung von Gemeinwohlinteressen deutlich wird."[14] Dieses durchaus praxisbezogene Argument des erhöhten Verfahrens-

11 *SächsVerfGH* 2002 (Fn. 10), S. 473; *Isensee, Josef* 2001: Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie?, DVBl. 2001, S. 1161 (1166); a. A. *Peine* 1979 (Fn. 7), S. 398 f., der unter Anwendung der „actus-contrarius-Theorie" dem Volk die Aufhebung oder Modifizierung der eigenen Rechtssetzungsakte vorbehalten will (nicht jedoch vice versa) – jedenfalls, solange sich die Sach- und Rechtslage nicht geändert hat; ähnlich *Jacobsen* 2007 (Fn. 7), S. 959 f.

12 Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/politik/wahlrechtsreform-hamburger-cdu-setzt-sich-ueber-volksentscheid-hinweg-1.808057> (23.1.2014); <http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/VE2004_Mehr-Demokratie_HHins_01.pdf> (23.1.2014).

13 *HbgVerfG* 2007a: Urt. v. 27.4.2007 – Az. 4/06, juris Rn. 98; zustimmend *Engelken, Klaas* 2005: Kann ein Volksbegehren Sperrwirkung für Gesetzgebung und Regierung haben?, DVBl. 2005, S. 415 (420).

14 *Carola v. Paczensky/Hannelore Wirth-Vonbrunn* 2007: in *HbgVerfG* 2007a (Fn. 13), Rn. 151, 157.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

aufwandes berücksichtigt allerdings nicht, dass die politischen Kosten einer Konterlegislatur beträchtlich sein können; wegen der denkbaren Bestrafung durch die Wähler bei der nächsten Parlamentswahl ist die politisch-praktische Hürde eines solchen Vorgehens sehr hoch.[15]

2.2.2 Fehlende Antragsbefugnis der Volksinitiative im Organstreitverfahren

Der Hamburger Fall zeigt zudem ein prozessuales Problem. So ist es unter Rechtsschutzgesichtspunkten unbefriedigend, dass im Fall der Konterlegislatur nur eine abstrakte Normenkontrolle (im Hamburger Wahlrechtsfall: auf Antrag einer ausreichenden Anzahl unterlegener Bürgerschaftsabgeordneter) möglich ist. Die Volksinitiative, die sich mit ihrem Gesetzentwurf in der Volksabstimmung durchgesetzt hat, wird durch die Konterlegislatur im Nachhinein um ihren Erfolg gebracht. Daher überzeugt nicht, dass sie dagegen rechtlich nicht vorgehen können soll. Dem dafür in Betracht kommenden Organstreitverfahren (also Volksinitiative gegen Parlament) steht nicht die fehlende Organqualität der Volksinitiative[16] entgegen, weil daneben auch „andere Beteiligte, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind“ (Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HbgVerf), ein solches Verfahren anstrengen können. Hierzu zählt das HbgVerfG auch eine Volksinitiative „jedenfalls […] nach erfolgreicher Durchführung des Volksbegehrens“[17], allerdings – wegen ihrer „nur anlassbezogenen und temporären Existenz“ – nur bis zum Abschluss des Volksgesetzgebungsverfahrens; danach sei sie „nicht [mehr] durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet“.[18] Diese sehr formale Betrachtung wird dem Phänomen der Konterlegislatur nicht gerecht. Zwar trifft es zu, dass sich die Funktion und Rechte einer Volksinitiative mit dem Verfahrensabschluss grundsätzlich erledigen; doch gebieten der Grundsatz der Waffengleichheit und das Rechtsschutzgebot, dass die Vertreter der vormaligen Volksinitiative zumindest gerichtlich überprüfen lassen können, ob die parlamentarische Aufhebung oder Änderung des von ihnen durchgesetzten Gesetzes dem Grundsatz der Organtreue gerecht geworden ist. Dem kann auch nicht das Argument des rechtlichen Untergangs entgegengehalten werden, da der Rechtswissenschaft das Phänomen nachwirkender Rechtsstellungen keineswegs fremd ist. So wird zur Vermeidung von Rechtsschutzlücken der Fortbestand einer aufgelösten Gemeinde für die Klage gegen die Auflösung ebenso fingiert wie der Fortbestand eines nicht mehr existierenden Staates bei der Geltendmachung von Rechten dieses (vormaligen) Staates.[19]

15 Vgl. auch *Engelken* 2005 (Fn. 13), S. 420; *Peine* 1979 (Fn. 7), S. 376.

16 *HbgVerfG* 2007b: Urt. v. 27.4.2007 – Az. 3/06, juris Rn 82 f.

17 *HbgVerfG* 2003: Urt. v. 15.12.2003 – Az. 4/03, juris Ls. 1a, Rn. 27; ausf. *Engelken* 2005 (Fn. 13), S. 416 f.

18 *HbgVerfG* 2007b (Fn. 16), Rn. 85, 86.

19 *VGH BW* 1979: Urt. v. 29.3.1979 – I 1367/78, DÖV 1979, S. 605; *BVerfG*E Bd. 22, S. 221; Bd. 34, S. 217; Sondervotum *Christoph Hardt/Carola v. Paczensky*, in: *HbgVerfG* 2003 (Fn. 17), Rn. 100 m. w. N.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Wahrung der Funktionsfähigkeit der Repräsentationsorgane

Die Volksgesetzgebung findet ihre Grenze allerdings dort, wo die Funktionsfähigkeit der repräsentativ gebildeten Institutionen gefährdet ist. Dieser aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Funktionsvorbehalt[20] begrenzt auch den Gestaltungsspielraum der Landesverfassungsgeber bezüglich der Regelungen für die Volksgesetzgebung.

3.1 Der Haushaltsvorbehalt

3.1.1 Föderal unterschiedliche Reichweite

In allen Ländern ist der Haushalt von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen. Dies wird in der Verfassungsrechtsprechung vor allem mit dem Konkurrenzverhältnis zwischen dem Volksgesetzgeber einerseits und dem – mit Budgetrecht ausgestatteten – Parlamentsgesetzgeber andererseits begründet.[21] Bereits nach Art. 73 Abs. 4 der Weimarer Reichsverfassung konnte „über den Haushaltsplan […] nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen", nicht aber das Volk selbst. Doch trotz dieser gemeinsamen Wurzel zeigen sich in diesem Punkt Divergenzen zwischen den Landesverfassungen, was mit dem unterschiedlich engen Verständnis des Haushaltsbegriffs zusammenhängt.

- In einigen Ländern ist ausdrücklich nur das (förmliche) „Staats-/Landeshaushaltsgesetz" oder „*der* Haushaltsplan" (BW, BE, HE)[22] der Volksgesetzgebung entzogen,[23] weshalb hier einzelne finanzrelevante Volksgesetze durchaus möglich sind.
- Eine zweite Gruppe von Ländern (BY, BB, MV, NI, SH, TH) schließt „*den* Haushalt" aus.[24] Da Einzelgesetze zwar nicht *den* Haushalt (als Ganzes) darstellen, ihn aber beeinflussen, ist hier eine breite Palette an Auslegungen denkbar. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Haushaltsvorbehalt (in seiner damaligen Funktion als schleswig-holsteinisches Landesverfassungsgericht) so weit ausgelegt, dass er „sich auf jede finanzwirksame Gesetzgebung [erstreckt], die geeignet ist, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen," was bereits bei Auswirkungen auf die Eckwerteplanung künftiger Haushalte zu bejahen sei.[25]

---

20 Vgl. *BremStGH* 2000a: Urt. v. 14.2.2000 – St 1/98, NVwZ-RR 2001, S. 1 (2); *BayVerfGH* 2000: Entsch. v. 31.3.2000 – Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, S. 401 (402 f.).

21 *HbgVerfG* 2005a: Urt. v. 3.3.2005 – Az. 5/04, NVwZ-RR 2005, S. 370 (371).

22 Die hier verwendeten Länderabkürzungen entsprechen den amtlichen Bezeichnungen, vgl. <http://www.bmelv-statistik.de/de/daten-tabellen-suche/abkuerzungen-der-bundeslaender/> (24.1.2014).

23 Art. 60 Abs. 6 VerfBW, 62 Abs. 2 BerlVerf, 124 Abs. 1 Satz 3 HessVerf.

24 Art. 73 BayVerf, 76 Abs. 2 BbgVerf, 59 Abs. 3 VerfMV, 48 Abs. 1 Satz 3 NdsVerf, 41 Abs. 2 VerfSH, 82 Abs. 2 ThürVerf.

25 *BVerfG* 2000: Beschl. v. 3.7.2000 – 2 BvK 3/98, BVerfGE 102, S. 176 (188).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- In einer dritten Ländergruppe (HH, SN, ST) sprechen die Verfassungen von „Haushaltsgesetzen“ im Plural, worunter – noch eher als in der vorgenannten Gruppe – auch Einzelgesetze mit Haushaltsrelevanz subsumiert werden können.[26] Dennoch hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof (SächsVerfGH) diesen Vorbehalt ungewöhnlich eng ausgelegt und – wie in der ersten Gruppe – nur auf das formelle Haushaltsgesetz bezogen; zur Begründung hat er sich auf die Konkurrenz zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgeber bezogen: „Etwaige Reibungsverluste, die sich aus diesem Spannungsverhältnis ergeben mögen, sind von der Verfassung gewollt […]. Es ist das verfassungsrechtlich verbürgte Recht ebenso wie der Sinn der Volksgesetzgebung, andere Prioritäten in der Sache zu setzen als der parlamentarische Gesetzgeber […]. Dagegen kann das parlamentarische Budgetrecht als solches nicht in Anschlag gebracht werden. Es liegt in der Logik der auf Sachfragen bezogenen Volksgesetzgebung, dass sie materielle Vorgaben für den Haushaltsgesetzgeber schafft; anders ist Volksgesetzgebung angesichts der finanziellen Folgewirkungen nahezu aller Gesetze ernsthaft nicht denkbar.“[27] Dem mag in der Sache wenig zu widersprechen sein, ist aber mit Blick auf den im Verfassungswortlaut verwendeten Plural zumindest problematisch.
- Die letzte Gruppe (NW, RP, SL, ähnlich HB) schließlich formuliert den Haushaltsvorbehalt am weitesten, indem von „Finanzfragen“ oder „finanzwirksamen Gesetzen“ die Rede ist;[28] hier ist der Volksgesetzgeber von jeglicher finanzrelevanter Thematik ausgeschlossen, was das direktdemokratische Instrumentarium angesichts der fast immer betroffenen Finanzrelevanz erheblich einengt.

3.1.2 Begrenzungen der Dispositionsfreiheit der Landesverfassungsgeber

Auch die Frage, inwieweit der Haushaltsvorbehalt der Disposition der Landesverfassungsgeber unterliegt, wird in der Rechtsprechung nicht einheitlich gesehen.

So sind in Bayern und in Bremen Volksbegehren vor Gericht gescheitert, die eine Lockerung des jeweiligen Haushaltsvorbehalts zum Ziel hatten. In Bayern wird hierfür die landesverfassungsrechtliche Ewigkeitsgarantie des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BayVerf herangezogen, wonach „Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundsätzen der Verfassung widersprechen“, unzulässig sind. Dazu zählt der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) auch „Verfassungsänderungen […], die die Funktionsfähigkeit der demokratisch legitimierten Repräsentativorgane, die für die Verwirklichung freiheitlich-rechtsstaatlicher Demokratie unverzichtbar sind, maßgeblich beeinträchtigen oder die Gefahr solcher Beeinträchtigungen mit sich bringen.“ Vor diesem Hintergrund misst der BayVerfGH dem parlamentarischen Budgetrecht eine konstituti-

26 Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HbgVerf („Haushaltspläne“), 73 Abs. 1 SächsVerf, 81 Abs. 1 Satz 3 VerfLSA; wie hier *HbgVerfG* 2005a (Fn. 21), S. 371.

27 *SächsVerfGH* 2002 (Fn. 10), S. 473.

28 Art. 68 Abs. 1 Satz 3 VerfNRW, 109 Abs. 3 Satz 3 VerfRP, 99 Abs. 1 Satz 3 SaarlVerf; in Art. 70 Abs. 2 BremVerf ist zwar nur von dem „Haushaltsplan“ die Rede, was dann aber durch den Zusatz „sowie … Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen“ erheblich ausgeweitet wird.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ve Bedeutung für das Repräsentativsystem zu. Denn „ohne die Möglichkeit, die politische Gestaltung real umzusetzen, wäre das Parlament handlungs- und funktionsunfähig." Damit unterstellt das Gericht den Haushaltsvorbehalt des Art. 73 BayVerf ausdrücklich dem Änderungsverbot des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BayVerf, soweit Volksbegehren „auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, dadurch das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen können."[29] Ebenso verneint der Bremische Staatsgerichtshof (BremStGH) einen entsprechenden Gestaltungsspielraum des Landesverfassungsgebers, der sich hierbei auf das höherrangige Bundesrecht stützt. So leitet er aus Art. 109 Abs. 2 GG ab, dass die darin „den Ländern auferlegte Pflicht zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei ihrer Haushaltswirtschaft" nur durch das mit Budgetrecht ausgestattete Landesparlament erfüllt werden kann. Denn finanzrelevante Volksgesetze können „das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen".[30]

Offener für eine verfassungsgesetzliche Erweiterung des Handlungsfeldes der Volksgesetzgebung durch einen engeren Haushaltsvorbehalt zeigt sich demgegenüber der Berliner Verfassungsgerichtshof (BerlVerfGH): „Die landesverfassungsrechtliche Zulassung finanzwirksamer Volksbegehren und Volksentscheide, die im Erfolgsfall vom Parlament bei der Aufstellung künftiger Haushalte zu berücksichtigen sind, stellt weder das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip noch die Funktions- und Handlungsfähigkeit des Abgeordnetenhauses […] in Frage." Denn „es liegt in der Konsequenz der Modifikation des repräsentativ-demokratischen parlamentarischen Systems durch die Möglichkeit der plebiszitären Gesetzgebung, dass die parlamentarische Mehrheit ihr politisches Programm nicht mehr notwendig ungebrochen durchführen kann". Außerdem argumentiert der BerlVerfGH mit der Möglichkeit der Konterlegislatur, denn Volksgesetze „erlegen […] dem parlamentarischen Landesgesetzgeber – anders als z. B. Bundesgesetze – keine von diesem zwingend hinzunehmenden Bindungen auf. Das Abgeordnetenhaus […] kann plebiszitäre Gesetze jederzeit ganz oder teilweise aufheben."[31] Diese Argumentation ist nicht nur wesentlich überzeugender als die auf das parlamentarische Budgetrecht bezogene „Gralshüter"-Rechtsprechung, sondern wird auch dem gleichrangigen und eigenständigen Charakter der Volksgesetzgebung gerecht, indem sie dafür einen angemessenen Handlungsspielraum eröffnet. Bei einem weit verstandenen Haushaltsvorbehalt wäre – wie der SächsVerfGH zutreffend herausgearbeitet hat[32] – die Volksgesetzgebung angesichts der Finanzrelevanz nahezu aller öffentlichen Entscheidungen eine Farce.

29 *BayVerfGH* 2000 (Fn. 20), S. 404.
30 *BremStGH* 2000a (Fn. 20), S. 4.
31 *BerlVerfGH* 2009: Urt. v. 6.10.2009 – Az. 143/08, juris Rn. 104, 107, 108.
32 Siehe oben sowie Fn. 27.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.1.3 Anwendung des Haushaltsvorbehalts im Einzelfall

Ob der Haushaltsvorbehalt von einem konkreten Volksbegehren betroffen ist, wird in Ländern mit einem Tabu für „*den* Haushalt" im Abwägungsweg entschieden. So ist in den Worten des BayVerfGH „unter Berücksichtigung des Einzelfalls eine wertende Gesamtbeurteilung anzustellen", bei der bereits ein relativ oder absolut geringer Finanzbedarf dazu führen kann, dass „eine Revision der Gesamtbeurteilung, der Prioritätensetzung sowie der Überprüfung der einzelnen Haushaltsansätze untereinander" nötig wird.[33] Denn „der BayVerfGH geht in gefestigter Rechtsprechung davon aus, dass der Begriff ‚Staatshaushalt' in Art. 73 BayVerf nicht nur das formelle Haushaltsgesetz umfasst, sondern die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates."[34] Durch diese weit auslegende Rechtsprechung nähert sich Bayern stark an die oben beschriebene letztgenannte Ländergruppe an, bei der bereits jede Form von Finanzrelevanz den Haushaltsvorbehalt auslöst. Ähnlich hatte der BerlVerfGH den Begriff „Landeshaushalt" verstanden, bis dieser 2006 durch „Landeshaushaltsgesetz" (Art. 62 Abs. 2 BerlVerf n. F.) ersetzt wurde. In einer Entscheidung zur Kita-Förderung von 2009 stellt der BerlVerfGH klar, dass „diesem Begriff – anders als der Formulierung ‚Landeshaushalt' in Art. 62 Abs. 5 BerlVerf a. F. – kein über die Haushaltsgesetzgebung im engen Sinn hinausgehender materieller Gehalt zu[kommt]".[35] Weil das fragliche Volksbegehren in jenem Fall erst in künftigen Haushaltsjahren – für die noch kein Haushaltsgesetz beschlossen war – budgetäre Wirkungen ausgelöst hätte, hat der BerlVerfGH das Volksbegehren passieren lassen.

Auch wenn das Volksbegehren nur auf Haushaltsverbesserungen (Einsparungen) gerichtet ist, sieht der BayVerfGH in seiner Transrapid-Entscheidung eine Beeinträchtigung der Budgethoheit des Parlaments, ebenso wie der Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH) bei einer Aufkommensneutralität.[36] Nur wenn der Staatshaushalt nicht direkt betroffen ist, lockert der BayVerfGH seine Anforderungen. So hat er erst jüngst ein Volksbegehren zur Abschaffung der Studiengebühren gebilligt, weil diese im Staatshaushalt nur einen Durchlaufposten darstellen und ihr Wegfall „nur in den Körperschaftshaushalten der Hochschulen zu Mindereinnahmen führen würde", zu deren Kompensation „der Freistaat Bayern rechtlich nicht verpflichtet ist".[37] Dabei handelt es sich freilich um eine erstaunlich formale Sichtweise, denn bei Hochschulen handelt es sich – anders als etwa bei Kommunen – (auch) um staatliche Einrichtungen (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG), deren Finanzierung daher zuvörderst (wenn auch nicht ausschließlich) eine staatliche Aufgabe darstellt. Es ist daher vergleichsweise weltfremd – wenn nicht gar widersprüchlich –, einer staatlichen Einrichtung eine erhebliche eigene

33 *BayVerfGH* 1994a: Entsch. v. 17.11.1994 – Vf. 96-IX-94 und Vf. 97-IX-94, juris Rn. 442, 434.

34 *BayVerfGH* 2008: Entsch. v. 4.4.2008 – Vf. 8-IX-08, NVwZ-RR 2008, S. 719 (720).

35 *BerlVerfGH* 2009 (Fn. 31), Rn. 79, 80.

36 *BayVerfGH* 2008 (Fn. 34), S. 721; *ThürVerfGH* 2013: Urt. v. 10.4.2013 – Az. 22/11, DVBl. 2013, S. 790 (791 f.).

37 *BayVerfGH* 2012: Entsch. v. 22.10.2012 – Vf. 57-IX-12, BayVBl. 2013, S. 170 (Ls. 2, 3); a.A. Sondervotum, S. 174.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Einnahmequelle zu nehmen, gleichzeitig aber von einer völligen Nichtbetroffenheit des staatlichen Haushalts auszugehen.[38] Angesichts der sonst hohen Neigung des BayVerfGH, schon bei geringfügigen finanziellen Auswirkungen die volksgesetzgebungsausschließende Haushaltsrelevanz zu bejahen, vermag die hier vorgenommene stringente Differenzierung zwischen Staats- und Körperschaftshaushalt nicht zu überzeugen.

3.2 Verfassungsrechtlich gebotene Mindestquoren

Der BayVerfGH hatte über die Zulassung eines 1999 eingereichten Volksbegehrens zu entscheiden, das eine Verfassungsänderung zum Ziel hatte, durch die u. a. das Quorum für Volksbegehren von 10 % auf 5 % der Stimmberechtigten gesenkt werden sollte. Zusammen mit dem Umstand, dass in Bayern (wie sonst nur in Hamburg und Sachsen) kein Zustimmungsquorum für den Volksentscheid gilt, sah der BayVerfGH dadurch „die von den demokratischen Grundgedanken der BayVerf auch für Akte der Volksgesetzgebung geforderte demokratische Legitimation und Dignität … nicht mehr gegeben". Durch die 10%-Hürde solle „ein politischer Gestaltungswille, der keinen größeren Rückhalt im Volk hat, von Akten der Gesetzgebung ausgeschlossen" sein, weil sonst „die Volksgesetzgebung […] diskreditiert" würde.[39] Denn „Demokratie bedeutet nicht, dass jegliches staatliche Handeln unmittelbar vom Volk selbst vorzunehmen ist. Eine derartige ‚absolute' unmittelbare Demokratie wäre bei den realen Gegebenheiten staatlichen Lebens […] nicht zu verwirklichen. […] Nach den Grundgedanken der Verfassung kann daher das Volk nicht in größerem Umfang an die Stelle der kontinuierlich arbeitenden Repräsentativorgane treten".[40]

Aber auch im Norden der Republik gab es Anlass, sich mit dieser Frage auseinanderzusetzen. So wollte 1998 ein Volksbegehren in Bremen durch eine Änderung der Landesverfassung u.a. das Quorum für Volksbegehren bei einfachen Gesetzen von 10 % der Stimmberechtigten auf 5 % der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen gültigen Stimmen reduzieren; gleichzeitig sollten die Zustimmungsquoren beim Volksentscheid entfallen. Aus Sicht des BremStGH war dadurch – jedenfalls in der Summe – das Demokratieprinzip gem. Art. 28 Abs. 1 GG verletzt. Aufgrund des Spannungsverhältnisses zwischen den Partikularinteressen einer Volksinitiative und der Allgemeinverbindlichkeit eines Gesetzes erfordere „das Recht […], den Souverän zur Entscheidung aufzurufen", einen „Test der Ernsthaftigkeit".[41] Sonst bestünde die Gefahr, dass „zu niedrige Zugangsbedingungen […] das Volksgesetzgebungsverfahren in eine Art verfassungsrechtliches Sondergut mehr oder minder randständiger Minderheiten verwandeln" könnten und dadurch „die verfassungsrechtliche Einrichtung der Volksgesetzgebung […] auch durch Unterforderung der Bürger Schaden nehmen" könne, etwa durch

38 Wenig erstaunlich hat der Freistaat dann auch den Ausgleich des Gebührenausfalls beschlossen, was den Haushalt mit 189 Mio. € jährlich belastet (Art. 5a BayHSchG); insofern konsequent ist die Entscheidung *HbgVerfG* 2005a (Fn. 21), Leitsatz 1.

39 *BayVerfGH* 2000 (Fn. 20), S. 405.

40 *BayVerfGH* 2000 (Fn. 20), S. 402.

41 *BremStGH* 2000a (Fn. 20), S. 2 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„wiederholte (Gegen-)Mobilisierung“.[42] Das Argument, wonach es im Wahlrecht keine Mindestbeteiligungsquoten für die Wirksamkeit einer Wahl gebe, lässt das Gericht nicht gelten. So „verbietet sich ein Vergleich der Volksgesetzgebung mit Parlamentswahlen schon deshalb, weil die aus den Wahlen hervorgehenden Parlamente und Regierungen – anders als die auf punktuelle Gegenstände gerichteten Volksbegehren und -entscheide – die politische Verantwortung für die gesamte Politik der jeweiligen Gebietskörperschaft tragen und daher für die Funktionsfähigkeit des Staates zwingend erforderlich sind“.[43]

Im Wesentlichen ist hier beiden Entscheidungen beizupflichten. Um ihre demokratische Entscheidungs-, Akzeptanz- und Befriedungsfunktion zu erfüllen, muss die Volksgesetzgebung eine hinreichende Beteiligung aufweisen können. Dies setzt voraus, dass das Abstimmungsthema eine entsprechende politische Resonanz in der Bevölkerung findet. Allerdings sollte dieser „Relevanztest“ vor der Volksabstimmung erfolgen. Hierfür kommen als Hürden neben dem Zugangsquorum auch die Sammlungsfrist und -form in Betracht. Sind diese entsprechend strikt anzusetzenden Hürden aber überwunden, sollte das Volksvotum keinem Zustimmungsquorum mehr unterworfen werden. Denn Zustimmungsquoren führen bei ihrer Nichterreichung zu einem „unechten Scheitern“[44] des Volksentscheids, wodurch sich die Abstimmungsmehrheit um ihren Sieg gebracht fühlt und die Befriedungswirkung stark geschwächt wird.[45]

3.3 Keine Sperrwirkung für die Repräsentationsorgane

Ein Bremer Volksbegehren, das auf ein Festhalten an der alten Rechtschreibung gerichtet war, sah u. a. vor, dass „das zuständige Mitglied des Bremer Senats […] auf den politischen Ebenen – auch über die Landesgrenzen hinaus – alle Möglichkeiten aus[schöpft] für den Erhalt einer einheitlichen Rechtschreibung in Deutschland“ (§ 5a Abs. 3 Satz 2 BremSchulG-E). Darin sah der BremStGH ein imperatives Mandat gegenüber dem zuständigen Senator, das gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz verstößt. Denn „die politische Gestaltungsaufgabe der Regierung erfordert das Erfassen und Bewerten zukünftiger Entwicklungen und das Ergreifen von Initiativen zur Veränderung des Bestehenden“. Nach dem hier in Rede stehenden Volksbegehren aber dürften der Senat und der zuständige Senator, „keine andere als die ihnen […] imperativ aufgegebene politische Initiative verfolgen“, was den Spielraum der Regierung ungebührlich beschneidet.[46] Denn unbeschadet der Bindung der Regierung an Gesetz und Recht (Art.

42 *BremStGH* 2000a (Fn. 20), S. 4 f.

43 *BremStGH* 2000a (Fn. 20), S. 3.

44 Begriff nach *Jung, Otmar* 2013: „Entspricht der Landtag … dem Volksbegehren“ – Probleme eines kupierten direktdemokratischen Verfahrens am Beispiel Brandenburg, ZParl 2013, S. 315 (324).

45 Näher dazu *Haug, Volker* M. 2012b: Volksgesetzgebung auf verfassungsrechtlichem Neuland – Rechtsfragen im Zusammenhang mit der baden-württembergischen Volksabstimmung über das „S 21-Kündigungsgesetz“, ZParl 2012, S. 446 (463 f.).

46 *BremStGH* 2000b, Urt. v. 14.2.2000 – Az. St 1/99, juris Rn. 78, 79. Von vornherein keine Sperrwirkung geht von solchen Volksbegehren aus, die nur als politische Aufforderung an die Regierung zu verstehen sind und selbst im Erfolgsfall keine rechtliche Bindung entfalten können, vgl. *HbgVerfG* 2003 (Fn. 17).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

20 Abs. 3 GG) darf sie in ihrer politischen Gestaltungs- und Veränderungsaufgabe – einschließlich der Ausübung des Rechts, Änderungen der Rechtsbindungen zu initiieren – nicht „eingemauert" werden. In einem Hamburger Fall wurde eine solche Sperrwirkung auch für das Verhältnis eines Volksbegehrens gegenüber dem Parlament verneint. Das HbgVerfG führt insoweit aus: „Die Träger eines Volksbegehrens haben keinen Anspruch darauf, dass die Bürgerschaft sich mit einem Sachbereich inhaltlich nicht beschäftigt oder Planungen nicht verfolgt, die den Gegenstand des Volksbegehrens berühren. […] Dies zeigt Art. 50 Abs. 3 Satz 3 HbgVerf, wonach die Bürgerschaft für den Volksentscheid eine eigene Vorlage beifügen kann."[47] Der Ausschluss einer Sperrwirkung sowohl gegenüber der Regierung als auch gegenüber dem Parlament (anders als teilweise im kommunalen Bereich[48]) trägt der Eigenständigkeit dieser Verfassungsorgane, die auch gegenüber dem Volksgesetzgeber besteht, angemessen Rechnung und dürfte nur in extremen Missbrauchsfällen anders zu bewerten sein.[49]

4. Handlungsmöglichkeiten von Repräsentationsorganen im Volksgesetzgebungsverfahren

4.1 Zulässigkeitsprüfung von Initiative und Begehren durch Repräsentationsorgane

In einigen Ländern unterliegt die Volksgesetzgebung einer obligatorischen Zulässigkeitsprüfung durch Repräsentationsorgane. So prüfen in Bayern das Innenministerium, in Sachsen der Landtagspräsident und in Schleswig-Holstein die Landesregierung schon im Stadium der Volksinitiative, ob diese verfassungskonform ist.[50] In fünf Ländern (NI, NW, SL, ST, SH) wird eine Verfahrensstufe später – also beim Volksbegehren – die rechtliche Zulässigkeit durch die jeweilige Landesregierung überprüft.[51] Gerade wegen des Spannungsverhältnisses zwischen Volksgesetzgeber und repräsentativen Institutionen liegt die endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit jedoch beim jeweiligen Landesverfassungsgericht: In einigen Ländern kann die mit der Zulässigkeitsprüfung betraute Stelle gar nicht selbst verbindlich entscheiden, sondern nur einen Antrag auf Feststellung der Unzulässigkeit beim Landesverfassungsgericht stellen (BY, SN);[52] in anderen Ländern ist gegen die Unzulässigkeitsfeststellung der verfassungsgerichtliche

47 *HbgVerfG* 2005b, Urt. v. 30.11.2005 – Az. 16/04, juris Rn. 64.

48 Näher dazu *Haug* 2012a (Fn. 5), S. 163.

49 *Borowski* 2000 (Fn. 7), S. 489, nimmt einen solchen Fall etwa dann an, wenn das Parlament die Volksgesetzgebung mit einem eigenen Gesetzesbeschluss gezielt „überholt", um dieser damit die Grundlage zu entziehen; weitergehender *Engelken* 2005, S. 418, der aus dem Rücksichtnahmegebot für Regierung und Parlament eine grundsätzliche „Pflichtverdichtung zum vorübergehenden Unterlassen entgegenstehender Maßnahmen" ableitet.

50 Art. 64 Abs. 1 BayLWG, 71 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf, 41 Abs. 3 VerfSH.

51 Art. 48 Abs. 2 NdsVerf, 68 Abs. 1 Satz 5 VerfNRW, 99 Abs. 3 Satz 1 VerfSH (erneut), 81 Abs. 2 Satz 1 VerfLSA, 42 Abs. 2 Satz 3 VerfSH.

52 Art. 64 Abs. 1 BayLWG, 71 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rechtsweg eröffnet (NI, NW, SL, ST, SH).[53] In einer weiteren Gruppe von Ländern, in denen meist keine automatische Zulässigkeitsüberprüfung erfolgt, haben die Landesregierung oder ein Teil des Landtags die Möglichkeit, die Frage der Zulässigkeit eines Volksbegehrens im Einzelfall einer verfassungsgerichtlichen Klärung zuzuführen (BB, HH, MV, SH, TH).[54] Sind allerdings die für dieses Rechtsmittel geltenden Fristen ohne Stellung eines entsprechenden Antrags abgelaufen, besteht diese Überprüfungsmöglichkeit nicht mehr. Dies hat das HbgVerfG erst jüngst zum (erfolgreichen) Volksentscheid „Unser Hamburg – Unser Netz" festgestellt, als die CDU-Fraktion in der Hamburger Bürgerschaft erst nach Ablauf der Fristen des § 26 HbgVAbstG dagegen gerichtlich vorgehen und die Durchführung des Volksentscheids untersagen lassen wollte.[55]

4.2 Parlamentarische Erfüllung eines Volksbegehrens und Alternativentwurf

Aber auch politisch-inhaltlich hat das Parlament starke Einflussmöglichkeiten. So kann es zum einen – innerhalb definierter Fristen – der Forderung der Volksinitiative (BB, HH, RP, SN, SH)[56] oder des Volksbegehrens (alle Länder außer Sachsen)[57] nachkommen und damit den Volksentscheid verhindern.[58] Dabei betonen einige Verfassungen ausdrücklich, dass die Vorlage unverändert übernommen werden muss, um das weitere Verfahren hinfällig zu machen (BW, HB, HE, ST), während in anderen Ländern bereits ein „im wesentlichen unveränderter" Parlamentsbeschluss ausreicht und damit ein (geringfügiger) Modifikationsspielraum besteht (BE, MV, NI). Lediglich in Schleswig-Holstein wird eine Verhandlungs- und Kompromisslösung ermöglicht, weil der Landtag dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens auch „in einer von den Vertreterinnen und Vertretern der Initiative gebilligten geänderten Fassung" zustimmen kann (Art. 42 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 VerfSH). In Hamburg, wo der Parlamentsbeschluss dem Volksbegehren „vollständig entsprechen" muss, hatte sich 2003 die Volksinitiative „Bildung ist keine Ware" gefordert, „von der Übertragung der staatlichen Berufsschulen in Hamburg auf eine Stiftung oder einen anderen Träger abzusehen". Daraufhin übernahm die Bürgerschaft diese Forderung und erteilte einer Privatisierung eine ausdrückliche Absage; zu-

53 Art. 48 Abs. 2 NdsVerf, 68 Abs. 1 Satz 6 VerfNRW, 99 Abs. 3 Satz 2 SaarlVerf, 81 Abs. 2 Satz 1 VerfLSA, § 9 Abs. 1 VAbstG SH.

54 Art. 77 Abs. 2 BbgVerf (1/3 des Landtags), 50 Abs. 6 HbgVerf (1/5 der Bürgerschaft), 60 Abs. 2 Satz 2 VerfMV (¼ des Landtags), 42 Abs. 1 Satz 4 VerfSH (¼ des Landtags), 82 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf (1/3 des Landtags).

55 *HbgVerfG* 2013: Beschl. v. 4.3.2013 – Az. 7/12, DÖV 2013, S. 440 (Ls.) = NVwZ-RR 2013, S. 541 (Ls.).

56 Art. 77 Abs. 1 BbgVerf, 50 Abs. 2 Satz 4 HbgVerf, 108 Abs. 2 Satz 3 VerfRP, 72 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf, 42 Abs. 1 Satz 1 VerfSH.

57 Art. 60 Abs. 1 Satz 1 VerfBW, 74 Abs. 4 BayVerf, 62 Abs. 3 Satz 2 BerlVerf, 78 Abs. 1 BbgVerf, 70 Abs. 1 lit. d) BremVerf, 50 Abs. 3 Satz 3 HbgVerf, 124 Abs. 2 Satz 2 HessVerf, 60 Abs. 3 Satz 1 VerfMV, 49 Abs. 1 Satz 1 NdsVerf, 68 Abs. 2 Satz 3 VerfNRW, 109 Abs. 4 Satz 1 VerfRP, 100 Abs. 1 Satz 1 SaarlVerf, 81 Abs. 3 Satz 1 VerfLSA, 42 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 VerfSH, 82 Abs. 7 Satz 2 ThürVerf.

58 Instruktiv zu den Nachteilen und Problemen von Übernahmebeschlüssen *Jung* 2013 (Fn. 44).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gleich aber beauftragte sie den Senat, für duale Ausbildungsgänge und Berufsvorbereitungsklassen ein Modell der „gleichberechtigte[n] Teilhabe von Staat und Wirtschaft […] unter Beachtung des Grundsatzes der staatlichen Gesamtverantwortung“ zu konzipieren.[59] Die Volksinitiative, die ihr Anliegen zumindest teilweise konterkariert sah, begehrte beim HbgVerfG die Feststellung, dass keine vollständige Entsprechung vorlag. Das Gericht lehnte den Antrag jedoch ab, weil das Volksbegehren bei objektiver Auslegung nur gegen die Privatisierung und nicht gegen eine begrenzte Mitbestimmung der Wirtschaft gerichtet gewesen sei. Insbesondere folge aus Art. 50 Abs. 3 HbgVerf keine Notwendigkeit einer wörtlichen Übereinstimmung; so soll nicht schon „eine marginale Änderung in der Ausdrucksweise den Effekt haben […], dass das aufwändige Volksentscheidsverfahren durchgeführt werden muss, obwohl in der Sache Einigkeit zwischen Bürgerschaft und Volksbegehren besteht“.[60]

Des Weiteren haben die Parlamente in 13 Ländern die Möglichkeit, dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens einen eigenen Alternativentwurf gegenüberzustellen, so dass der Volksentscheid über beide Entwürfe gemeinsam stattfindet.[61] Im Fall des Hamburger Volksbegehrens „Wir wollen lernen“ klagten unterlegene Stimmbürger gegen den erfolgreichen Volksentscheid mit dem Argument, dass die Alternativvorlage wegen Verfahrensverstößen und inhaltlicher Mängel verfassungswidrig gewesen sei. Dazu stellte das HbgVerfG fest, dass der Abstimmungserfolg einer Vorlage nicht von der Rechtmäßigkeit des Alternativentwurfs abhängen kann: „Eine Auslegung, den Volksentscheid insofern als einen einheitlichen Vorgang […] anzusehen, bei dem eine Teilnichtigkeit, d.h. die Ungültigkeit einer Vorlage, zur Nichtigkeit beider im Volksentscheid zur Abstimmung gestellten Vorlagen führen würde, lässt die Verfassung nicht zu.“ Denn sonst läge „es in der Hand der Bürgerschaft […], einer unliebsamen Volksinitiative mit einer fehlerhaften eigenen anderen Vorlage zu begegnen und erstere auf diese Weise – jedenfalls zunächst – zu neutralisieren.“[62] Dieser überzeugenden Argumentation ist auch deshalb zuzustimmen, weil es bei Rechtssetzungsakten stets nur auf die Rechtmäßigkeit des zu ihrem Erlass führenden Verfahrens und ihres (eigenen) Inhalts ankommt.

4.3 Beim Abstimmungskampf: Sachlichkeits- und (kein) Neutralitätsgebot

Im Gegensatz zu Wahlkämpfen, bei denen die Regierung – insbesondere bei ihrer regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit – zur strikten parteipolitischen Neutralität verpflichtet ist, gilt dies nicht für Abstimmungskämpfe – im Gegenteil: Bereits bei der ob-

59 Bürgerschafts-Drs. HH 18/1282, Ziff. 1, 2 und 3 i.V.m. der Anlage (dort v.a. Ziff. 10).

60 *HbgVerfG* 2005b (Fn. 47), Rn. 68 – 71.

61 Art. 60 Abs. 1 Satz 2 VerfBW, 74 Abs. 4 BayVerf, 62 Abs. 4 Satz 3 BerlVerf, 78 Abs. 1 Satz 2 BbgVerf, 50 Abs. 3 Satz 6 HbgVerf, 60 Abs. 3 Satz 2 VerfMV, 49 Abs. 1 Satz 2 NdsVerf, 109 Abs. 4 Satz 2 VerfRP, 100 Abs. 2 Satz 2 SaarlVerf, 72 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf, 81 Abs. 4 Satz 1 VerfLSA, 42 Abs. 2 Satz 2 VerfSH, 82 Abs. 7 Satz 2 ThürVerf; lediglich in Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen besteht diese Möglichkeit nicht.

62 *HbgVerfG* 2011: Urt. v. 14.12.2011 – Az. 3/10, juris Rn. 151.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ligatorischen Parlamentsbefassung mit einem erfolgreichen Volksbegehren[63] sehen zehn Landesverfassungen eine Stellungnahmepflicht der Regierung vor (BW, BY, BE, HB, HE, NI, NW, RP, SL, ST).[64] Daraus ergibt sich eine Verpflichtung zur inhaltlichen Positionierung; in zwei Ländern (BY, SL) sehen die Verfassungen dies sogar ausdrücklich im Abstimmungskampf vor.[65] Der BerlVerfGH hat in seiner Tempelhof-Entscheidung festgestellt, dass sich „die für Wahlkämpfe entwickelten Beschränkungen der Öffentlichkeitsarbeit […] auf Volksabstimmungen nicht übertragen" lassen; denn „die Situation vor der Volksabstimmung ist dadurch gekennzeichnet, dass die verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen bemüht sind, die Öffentlichkeit von den Vorteilen und Nachteilen der einen oder der anderen Lösung zu überzeugen. In diesem Meinungsbildungsprozess darf auch der Senat von Berlin als durch Wahlen legitimierte und für das Wohl des Landes verantwortliche Landesregierung eingreifen. Nichts anderes kann für das Abgeordnetenhaus von Berlin gelten."[66] Für diese Vermutung zugunsten eines Äußerungsrechts der Repräsentativorgane spricht zudem, dass es bei einer Volksabstimmung – anders als bei einer Wahl – nicht um die Erneuerung des eigenen demokratischen Mandats geht. Etwas anderes gilt allerdings dann, wenn sich aus der Landesverfassung ausdrücklich eine Neutralitätspflicht ergibt, wie das – nur – in Schleswig-Holstein der Fall ist: Dort muss die Regierung die Abstimmungsvorlage ohne eigene Stellungnahme veröffentlichen (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 VerfSH).

Doch auch ein Äußerungsrecht oder gar eine Äußerungspflicht bedeutet keinen Freibrief für schrankenlose Agitation. So ergibt sich für Parlament und Regierung schon aus ihrer staatskonstituierenden Funktion ein generelles Mäßigungs- und Sachlichkeitsgebot.[67] Aber auch die Vertreter der Volksinitiative sind zur Sachlichkeit verpflichtet. So hat der ThürVerfGH gefordert, dass die Gesetzesbegründung „so zu formulieren [ist], dass die Gefahr einer Verfälschung des Abstimmungsergebnisses ausgeschlossen ist. Der gesetzgeberische Wille des Volkes kann nur dann fehlerfrei zum Ausdruck kommen, wenn die stimmberechtigten Bürger nicht durch irreführende oder gar unrichtige Behauptungen beeinflusst werden", weshalb „die Proklamation allgemeiner politischer Forderungen und Schlagworte auf den Unterschriftsbögen" grundsätzlich nicht mit der Funktion einer „sachbezogenen Unterrichtung des Bürgers" zu vereinbaren

63 Keine ausdrückliche Nennung findet sich lediglich in den Verfassungen von Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein; aber in beiden Ländern ergibt sich aus der Hinfälligkeitsoption bei einem parlamentarischen Übernahmebeschluss zumindest inzidenter die Parlamentsbefassung.

64 Art. 59 Abs. 2 Satz 3 VerfBW, 74 Abs. 3 BayVerf, 62 Abs. 3 Satz 1 BerlVerf, 70 Abs. 1 lit. d) BremVerf, 124 Abs. 2 Satz 1 HessVerf, 48 Abs. 3 Satz 2 NdsVerf, 68 Abs. 2 Satz 1 VerfNRW, 109 Abs. 2 Satz 1 VerfRP, 99 Abs. 4 SaarlVerf, 81 Abs. 2 Satz 2 VerfLSA.

65 Art. 74 Abs. 7 BayVerf, 100 Abs. 2 Satz 1 SaarlVerf.

66 *BerlVerfGH* 2008: Beschl. v. 27.10.2008 – Az. 86/08, juris Rn. 62; ähnlich *BremStGH* 1996: Entsch. v. 29.7.1996 – Az. St 3/95, NVwZ 1997, S. 264 (LS 5); *BayVerfGH* 1994: Entsch. v. 19.1.1994 – Vf. 89-III-92, 92-III-92, NVwZ-RR 1994, S. 529 (LS 2); *HbgVerfG* 2011 (Fn. 62), Rn. 210.

67 *HbgVerfG* 2011 (Fn. 62), Rn. 209, stützt das Sachlichkeitsgebot für „staatliche Stellen" auf den Grundsatz der Abstimmungsfreiheit und auf das Demokratieprinzip.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ist.[68] Allerdings gilt dies nur für die „offiziellen“ Unterlagen der Volksinitiative, also für die Unterschriftslisten und die Abstimmungsvorlage (einschließlich Begründung), oder – wie es das HbgVerfG formuliert – wo die Vertreter einer Volksinitiative „im Volksgesetzgebungsverfahren einem staatlichen Organ vergleichbar nach außen auftreten. […] Außerhalb dieses Bereiches, d.h. insbesondere in einem der Abstimmung vorgelagerten Meinungskampf, in dem die Initiatoren wie Parteien im Wahlkampf als Vertreter inhaltlicher Positionen – überdies ohne staatliche Mittel – auftreten, sind sie durch ein besonderes Sachlichkeitsgebot nicht beschränkt.“[69]

5. Fazit

Wie sich gezeigt hat, weist das Spannungsverhältnis zwischen den repräsentativen Institutionen und dem Volksgesetzgeber zahlreiche Facetten auf, die zudem durch föderal bedingte Unterschiede ein buntes Bild ergeben. Doch trotz des sichtbaren Bemühens der Verfassungsgerichte, dieses Spannungsverhältnis angemessen auszutarieren, zeigt sich – aufs Ganze gesehen – eine deutliche Tendenz der Verfassungsrechtsprechung, die Volksgesetzgebung einzuhegen und (wenngleich unterschiedlich stark) den als vorrangig schützenswert angesehenen Handlungs- und Entscheidungsspielraum der repräsentativen Institutionen – vor allem der Parlamente – zu wahren. Auf den Punkt gebracht lautet das Fazit daher: „In dubio pro institutione“. Ob dies mit dem von der h.M. vertretenen Postulat der Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzung in Einklang zu bringen ist, darf allerdings füglich bezweifelt werden.

68 *ThürVerfGH* 2013 (Fn. 36), S. 791 = juris Rn. 50.

69 *HbgVerfG* 2011 (Fn. 61), Rn. 211.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Weiterentwicklung der Ländersache statt Zentralisierung – Argumente und Anregungen für den Sicherheitsföderalismus

Tilmann M. A. Bach/Dieter Schneider

1. Einleitung

Nachdem das 19. und 20. Jahrhundert maßgeblich durch die Ideale des Wachstums, des Fortschritts und des sozialen Wandels geprägt waren, gewinnt die „Bewahrung des Erreichten“ mit Beginn des 21. Jahrhunderts und im Zuge neuer Bedrohungen wieder mehr an Bedeutung: Sicherheit wird – wie wir später sehen werden abermals – zur „gesellschaftlichen Leitvokabel“.[1] Denn nicht nur die Sicherheitslage ändert sich – das Verständnis von Sicherheit selbst steht im Wandel: Eine neue Sicherheitskultur entsteht, in der vor allem Leitbilder wie Prävention und Resilienz an Dominanz gewinnen. In seinem ganzen Wesen ist das Konzept der Sicherheit in ständigem Fluss. Schon allein die Perspektivenvielfalt und Dynamik aller Interessengruppen sind so immens, dass der Sicherheitsbegriff kontinuierlich umdefiniert und angepasst werden muss.[2] Trotz ihrer variablen und inhärent offenen Natur besteht kein Zweifel an der universalen Bedeutsamkeit der Sicherheit; sie ist die Grundlage der freien Lebensgestaltung. In Abwandlung eines bekannten Schopenhauer-Aphorismus könnte man beinahe sagen: „Sicherheit ist nicht alles, aber ohne Sicherheit ist alles nichts“.

Die Sicherheit ist als Causa jeder staatsorganisatorischen Betrachtung unentbehrlich. Im Kontext des Föderalismus kommen hierbei besondere Fragestellungen auf, denn die Veränderung der Sicherheitskultur mündet in staatlichen Steuerungsproblemen: Die Anforderungen zur Herstellung und Gewährleistung von Sicherheit erhöhen sich. Nicht nur Wahrnehmungen und Bewertungen der Bevölkerung oder externe Bedrohungen sind hierfür ursächlich, sondern vielmehr die Komplexität moderner Gesellschaften und Infrastrukturen sowie deren Vernetzung. Angesichts des notwendigen Erweiterns des Kooperationsgeschehens unter Einbeziehung heterogener Akteure sowie der Funktionalität der Sicherheitsarchitektur drängt sich die Frage auf, ob wir vorhandene Strukturen – wie eben den Föderalismus in Deutschland – anpassen müssen.

Für den Diskurs ist es sinnvoll, sich zunächst auf die zu beleuchtenden Kategorien zu verständigen: In Abgrenzung – und vielleicht im Gegensatz – zur militärischen, „äußeren Sicherheit“ stellt die „zivile Sicherheit“ in ihrer großen Themenvielfalt ein enorm weites Feld dar. Der Schutz der Bevölkerung vor Umweltkatastrophen und die Rettung bei Schadenslagen zählen beispielsweise ebenso dazu wie die Stabilität von Infrastruk-

1 Vgl. *Daase, Christopher/Offermann, Philipp/Rauer, Valentin (Hrsg.)* 2012: Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr, Frankfurt, S. 7.

2 Vgl. *Sweijs, Tim* 2012: A Working Definition of Societal Security, in: *European Security trends and threats in Society (ETTIS) (Hrsg.)*, Oslo, S. 4, http://ettis-project.eu/wp-content/uploads/2012/03/D1_2.pdf (30.05.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

turen oder die Vermeidung von Industrieunfällen. Eine der wichtigsten Facetten der zivilen Sicherheit ist aus heutiger Perspektive zudem die „Innere Sicherheit", also der Schutz vor Kriminalität, Terrorismus und ähnlichen Phänomenen bzw. deren Bekämpfung sowie die sonstigen mannigfaltigen Aufgaben des polizeilichen Alltags.

Besonders im Zusammenhang mit der Inneren Sicherheit ist das zentralistische Argument zunehmend häufig anzutreffen. Während Bestrebungen zur Kompetenzausweitung von Bundesbehörden zumeist im Zuge der europäischen Integration und der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus zu beobachten waren, haben sich inzwischen auch zentralistische Forderungen, die aus der rein innerdeutschen Debatte um die Defizite bei der Aufklärung der Gewalttaten der Mitglieder des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) erwachsen sind, hinzugesellt.[3] Ob eine solche Argumentation gegen den Föderalismus zulässig ist, muss allerdings hinterfragt werden, denn in der politischen Praxis – aber auch der Theorie – ist immer wieder die Verführung durch Extremlagen auszumachen: Die Bewältigung der Ausnahme wird als Legitimation für grundsätzliche Veränderungen ausgenutzt; die einmalige Gefährdung wird zur Basis einer generellen Kritik.[4] Neben dieser Denkweise scheint überdies die Versuchung, sich dem Aktionismus hinzugeben, oft unwiderstehlich.[5]

Umso wichtiger ist es, das „große Ganze" im Auge zu behalten; wird die Innere Sicherheit schließlich nicht nur durch die Bewältigung der Alltagsprobleme gewährleistet. Maßgeblich sind vielmehr der innere Friede und infolgedessen die Kontrolle der Machtausübung. Selbst äußere Konflikte haben bekanntlich ihre Ursache nicht selten in unbewältigten innenpolitischen Verwerfungen, während unkontrollierte Machtausübung allgemein bisher die meisten Opfer in der Menschheitsgeschichte zu verantworten hat. Hier setzt – zumindest staatlicherseits – der ausgleichende Mechanismus eines modernen föderalen Systems an.[6] Es ist daher vernünftig, die Berechtigung des Komplexes von Föderalstaat und Innerer Sicherheit von diesem Standpunkt aus zu denken. Gleichzeitig darf der Föderalismus auch kein Selbstzweck sein: Das politische System muss der Sicherheit genügen und nicht umgekehrt.

3 Vgl. *Bug, Mathias/Röllgen, Jasmin/Münch, Ursula* 2012: Föderalismus als Problem – Föderalismus als Lösungsansatz: Eine erste Aufarbeitung im Kontext des Skandals um die rechtextremistischen Gewalttaten von Mitgliedern des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU), in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 142.

4 Ebenda, S. 140; vgl. auch *Gerhardt, Volker* 2014: Zivile Sicherheit, Keynote zum 2. BMBF-Innovationsforum „Zivile Sicherheit", gehalten am 7. Mai 2014, Berlin.

5 Man denke hierbei an in verschiedenen Kontexten aufkommende Rufe nach einer Internetzensur wie z.B. bei der Bekämpfung der Kinderpornografie: http://www.welt.de/politik/deutschland/article 8465932/BKA-kann-Kinderpornografie-nicht-zuegig-loeschen.html (28.05.2014).

6 Siehe z.B. Bundeszentrale für politische Bildung: Föderalismus, http://www.bpb.de/wissen/ UDGM1N (27.05.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2. Sicherheit - die zentrale Aufgabe des Staates

Die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit ist eine – wenn nicht sogar die – Legitimationsbasis des Staates. Schon in der ältesten erhaltenen (und in vielen ihrer elementaren Inhalte bis heute unzweifelhaft gültigen) Abhandlung zur politischen Philosophie, in Platons *Politeia* aus dem frühen vierten vorchristlichen Jahrhundert, erwächst erst aus dem Sicherheitsbedürfnis der Menschen die Notwendigkeit der politischen Organisation, des Staates.[7] Die Etymologie des Begriffs „Polizei" ist ebenfalls Ausfluss dieses fundamentalen – und möglicherweise verkannten – Zusammenhangs.[8] Das Schlüsselelement der staatlichen Entwicklung und Dynamik ist nach Platon die Arbeitsteilung, welche eine Vermehrung kultureller und materieller Güter nach sich zieht. Erst in der Folge entwickele sich das Interesse der Bewohner an Sicherheit; stelle sich doch ab einem gewissen Wohlstand bzw. Niveau der Lebensgestaltung die Sorge um dessen Bewahrung ein. Ganz im Sinne der besagten Arbeitsteilung bedürfe es somit Spezialisten – der *phylakes* („Wächter") und *epikouroi* („Helfer"), die dieses Verlangen nach Schutz und Sicherheit zufriedenstellen.[9] Für deren Erziehung tragen die Philosophen Sorge, gemeinsam mit den *archontes*, den Regierenden und Gesetzgebern. Selbige rekrutieren sich aus den edelsten und weisesten jener Wächter und Helfer.[10]

Die Gewährleistung von Gerechtigkeit und der freien Entfaltung des alltäglichen Lebens wird also zum Ausgangspunkt jeglicher Machtausübung. Dies lässt klar werden: die Sicherheit im Allgemeinen und die zivile Sicherheit im Besonderen gehören ihrer Bedeutung und Herleitung nach heute wie einst eindeutig ins absolute Zentrum der politischen Aufmerksamkeit. Anders ausgedrückt: Der Fokus muss sich auf die Auflösung der sichtbaren Probleme des gesellschaftlichen Lebens richten. Die ursprünglichen Aufgaben der Politik sind demnach die Förderung von Bildung, Aufklärung und Entwicklung, die Bekämpfung der Ursachen von Ungleichheit, der Schutz von Freiheiten, die Herstellung von Ausgleich und Gerechtigkeit und vor allem die Hilfe bei unverschuldeter Gefährdung und Not sowie die Sicherstellung der Inneren Sicherheit.[11]

3. Strukturelle Überlegungen und Wandel der staatlichen Rolle

Im Zuge der zunehmenden Vernetzung und Globalisierung sehen wir uns neuen Risiken und Gefahren ausgesetzt, und die Zunahme der Komplexität unserer modernen Zivilisation ist mit „rasant" fast wohlwollend umschrieben. Daher kommt man schnell ins Zweifeln, ob das, was wir heute unter Staat verstehen, angesichts dieser Bedrohungen

7 Siehe *Plato/Teuffel, Wilhelm S./Deutschle, Julius* 1855: Die Platonische Kosmik. Zehn Bücher vom Staate, München, Buch III f. s.p., http://www.opera-platonis.de/Politeia.html (28.05.2014).

8 Duden online. http://www.duden.de/rechtschreibung/Polizei (27.05.2014); zur Vertiefung: *Gerhardt, Volker* 2007: Partizipation: das Prinzip der Politik, München.

9 *Plato/Teuffel/Deutschle* 1855 (Fn. 1), Buch III f. s.p.

10 Ebenda, Buch V f. s.p.

11 Vgl. *Gerhardt* 2014 (Fn. 5).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

und der gesteigerten Vulnerabilität noch zum Schutz der Gesellschaft ausreicht. Hinzu kommt eine Erosion klarer Sicherheitsbegriffe, die sich nicht mehr an der (gewaltmonopolistischen) Fachlichkeit der Sicherheitsbehörden orientieren. Die „Versicherheitlichung“[12] neuer Themenbereiche hat derweil umfassendere Erwartungen an den Staat zur Folge, dehnt das Spektrum der polizeilichen Aufgaben kontinuierlich aus und trägt zu einer wachsenden interdisziplinären Verflechtung von Handlungsansätzen bei.

Um weiterhin zuverlässig Sicherheit zu ermöglichen, bedarf es zweifelsohne der Weiter- und Neuentwicklung von Sicherheitsstrategien. Oft folgt auf die konsequente Betonung, Sicherheit sei demnach als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen, reflexartig der Ruf nach einer pluralisierten Sicherheitsproduktion.[13] Nicht mehr nur die Polizei und andere Sicherheitsbehörden sollen für die Innere Sicherheit sorgen, sondern die Sicherheitsarchitektur müsse immer weiter durch private und gesellschaftliche Akteure wie zum Beispiel Sicherheitsdienste, kommunale Ordnungsdienste oder „sicherheitsfremde“ Organisationen ergänzt werden.[14]

Eine Aushöhlung des dritten Elements der dem völkerrechtlichen Staatsbegriff zugrundeliegenden Trias von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt[15] ist hierbei zwar noch nicht zu beobachten, doch ist es wichtig, den Staat weiterhin als alleinigen Akteur legitimer Gewaltsamtkeit zu verstehen. Die Intensivierung des öffentlich-privaten Austauschs und der Zusammenarbeit kann ergo nur erfolgen, wenn das Gewaltmonopol als „Meta-Kompetenz“ („Kompetenz-Kompetenz“) interpretiert wird: Der Staat bleibt Inhaber der endgültigen Kontrollzuständigkeit, und die Pluralisierung bleibt maßgeblich im Vorfeld gewaltaffiner Sicherheitsproduktion verortet.[16] Entsprechend erweitert sich die Verantwortung der Polizei: Sie ist nicht nur Gewaltmonopolist, sondern wird Kooperationspartner der Gefahrenabwehr; sie ist Initiator und Koordinator der Inneren Sicherheit. Das Verständnis von Staat muss sich also auf *Staatsführung* erweitern, was in der politikwissenschaftlichen Fachliteratur häufig als Übergang von *government* zu

12 Aus Krimpedia: „Der Begriff Versicherheitlichung bezeichnet den Erklärungsrahmen für einen Prozess, in dem unterschiedliche Akteure ein Thema als relevantes Sicherheitsproblem (um-)definieren bzw. gesellschaftlich etablieren und damit die (Legitimations-)Grundlagen für Sicherheitsmaßnahmen auch jenseits politischer und rechtsstaatlicher Standards schaffen, wobei die Sicherheitsetikettierung immer das Ergebnis einer zuschreibenden sozialen Konstruktion ist.“, http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Versicherheitlichung (28.05.2014).

13 Vgl. *Daase, Christopher/Deitelhoff, Nicole* 2013: Privatisierung der Sicherheit – Eine sozialwissenschaftliche Expertise, *Forschungsforum Öffentliche Sicherheit (Hrsg.)*, Schriftenreihe Sicherheit Nr.11, Berlin, S. 9., http://www.sicherheit-forschung.de/schriftenreihe/sr_v_v/sr_11.pdf?138434 9929 (28.05.2014).

14 Vgl. John, Tobias 2013: Pluralisierte Sicherheitsproduktion, in: Polizei & Wissenschaft, Jg. 13, H.3, S. 18-26.

15 Siehe Jellinek, Georg 1960: Allgemeine Staatslehre, 7. Neudr., 3. Aufl., Bad Homburg , S. 394 ff.

16 Vgl. *Frevel, Bernhard* 2014: Pluralisierte Sicherheitsproduktion - Staatliche Sicherheitsgewährleistung und Gewaltmonopol in veränderten Kontexten, Impulsreferat zur Session „Wandel von Sicherheitskulturen in modernen Gesellschaften“, 2. BMBF-Innovationsforum „Zivile Sicherheit“ am 7. Mai 2014, Berlin, s.p., http://www.bmbf.de/pubRD/Frevel__Staatliche_Sicherheitsgewaehrleistung.pdf (27.05.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

governance beschrieben wird.[17] Dieses Dirigieren des multidisziplinären Potentials aller Beteiligten führt zu einer unausweichlichen Erweiterung und Anreicherung der Aufgaben in der Inneren Sicherheit, die in der Folge vor allem unter dem Rubrum „Kooperation" steht. Nicht weniger wichtig ist die ebenfalls unvermeidbare Spezialisierung – ergo die Weiterführung der besagten Arbeitsteilung in Platons Sinne. Es fällt schwer, bei diesem grundlegend notwendigen arbeitsteiligen Ansatz die Logik einer Regionalisierung zu verneinen. Kooperation und Spezialisierung sind somit nicht nur von vornherein Grundgedanken und Qualitäten der föderalen Inneren Sicherheit, sondern gleichzeitig relevante Argumente für deren Zukunftsfähigkeit.

Nichtsdestoweniger besteht ein Spannungsverhältnis zwischen solchen zunächst abstrakt anmutenden Überlegungen und den konkreten Herausforderungen, denen man genauso konkret begegnen muss. Angesichts knapper Mittel und globaler Entwicklungen, die sich nicht um Ländergrenzen kümmern, muss man also schon überlegen: Können wir uns diese „Kleinstaaterei", diesen „Kantönligeist", wie man in der Schweiz sagt, in der jetzigen Form wirklich noch leisten?

4. Abwägung föderaler Probleme und Vorzüge im historischen Kontext

Ressourcenverschlingender, multipler Verwaltungsaufwand, lähmende Uneinigkeit trotz gemeinsamer Probleme[18] und nicht zuletzt die demografische Entwicklung, welche auf absehbare Zeit vor allem im Osten der Bundesrepublik ganze Landstriche zu entvölkern[19] droht, sind ernstzunehmende Punkte gegen einen unveränderten Fortbestand der Föderalstruktur. Hinzu kommt die öffentliche Wahrnehmung eines „Versagens" des Sicherheitsföderalismus anlässlich der NSU-Verbrechen, wo dessen vermeintliche strukturelle Vorteile nicht wie erhofft griffen, sondern sogar kontraproduktiv wirkten.[20] Und in der Tat: Diese Versäumnisse der jüngsten Vergangenheit auf individuelles Fehlverhalten zu schieben, ist genauso fehl am Platz wie die oben genannte Methode, einen – hoffentlich – einmaligen Sachverhalt zum Anlass einer generellen Föderalismuskritik und Zentralisierungsdebatte zu machen.

In der Summe können natürlich selbst kleinere technische Schwierigkeiten im Zuge der föderalen Inneren Sicherheit den Status eines validen Arguments erreichen: Heterogene Polizeigesetzgebung, inkompatible IT-Landschaften und Datensysteme der Polizeien, ungleiche Ausrüstung, unterschiedliche Ausbildungskonzepte und Polizeitaktiken

17 Vgl. z.B. *Benz, Arthur* 2004: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept, *in ders. (Hrsg.)*: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, S. 17.

18 Plakativ sei hier der mangelnde Informationsaustausch im Zuge einer uneinheitlichen polizeilichen DV-Landschaft genannt.

19 Siehe z.B. *Kröhnert, Steffen* 2010: Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland, in: Online-Handbuch Demografie, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/regionale-dynamik/ostdeutschland.html (02.06.2014).

20 Vgl. *Bug/Röllgen/Münch* 2012 (Fn. 3), S. 140 f., 143.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

et cetera stellen die so dringend notwendige Zusammenarbeit im Alltag vor Probleme – doch wie sind diese pragmatischen Aspekte zu gewichten?

Zur Beantwortung dieser Frage ist es hilfreich, auf die historische Bedeutung des Föderalismus zu verweisen und damit einen Bezugs- beziehungsweise Vergleichsrahmen zu schaffen. Die Entwicklung zur modernen Staatlichkeit ist in den beiden „Vorzeigeföderalstaaten" Deutschland und Schweiz sehr verschieden verlaufen: In der Schweiz knüpfte der Föderalismus an die eidgenössische Tradition an[21], während er in Deutschland zunächst im Erbe absolutistischer Territorialstaaten stand.[22] Es wäre folglich nicht verwunderlich, wenn man hierzulande Föderalismus gefühlt eher mit Fürstenherrschaft und Bürokratie in Verbindung brächte als unmittelbar mit Freiheit und Demokratie wie in der Schweiz. Doch Freiheit und Demokratie sind das Spielfeld, auf dem sich der Föderalismus auch hierzulande besonders bewährt hat[23]: Er vertieft konstruktiv die – abermals arbeitsteilig gedachte – Gewaltenteilung, fungiert als moderierende und mäßigende Instanz und sorgt durch den Wettbewerb unter den Ländern für mehr Unabhängigkeit von den Parteien.[24] Allein die Tatsache, dass gerade die Föderalstaaten Deutschland, Österreich und Schweiz zu den sichersten Ländern überhaupt gehören[25], dürfte zeigen: Der Sicherheitsföderalismus ist zumindest nicht völlig ungeeignet. Und bereits Wilhelm von Humboldt formulierte treffend: „Ohne Sicherheit ist keine Freiheit"[26], womit sich der Kreis wiederum schließt.

Die Idee des Föderalismus ist die Begrenzung von Macht und die Vorbeugung gegenüber Machtmissbrauch. Das ist der historische und in Deutschland verfassungsrechtlich vermittelte Grundgedanke. Machtbegrenzung bedeutet immer, Entscheidungsprozesse, Aufgaben und Befugnisse zu verteilen und so auch in gewisser Weise zu hemmen. Dadurch entstehende Schwierigkeiten sind also nicht per se negativ – sie sind mitunter gewollt: Sie sind Teil des Konzepts. Technische Komplikationen und das Nebeneinander verschiedener Lösungsansätze können sogar positiv umgedeutet werden: Die Zuständigkeit der Länder fördert den konstruktiven Wettbewerb untereinander. Dieser ermöglicht eine parallele Erbprobung verschiedener Praktiken, aus der im Idealfall die neudeutsche *best practice,* das optimale Verfahren, hervorgeht. Dass dieser Wettbewerb immer wieder seine innovative Wirkung entfalten kann, zeigen Beispiele wie die Ver-

21 Vgl. *Münger, Tamara* 2002: Die Schweizermacher – oder wie aus Schwyzern Schweizer wurden, in: *Freiburghaus, Dieter (Hrsg.)*: Auf den Spuren des Föderalismus in der Schweiz und Europa, Bern, S.11-28 (S. 13).

22 Z.B. *Funk, Albert* 2010: Föderalismus in Deutschland – Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik, Bonn, S. 111ff., 215 ff.

23 Z.B. *Rüdiger, Helmut* 1979: Föderalismus – Beitrag zur Geschichte der Freiheit, Berlin, s.p.

24 Vgl. *Gabriel, Oscar W*. 1991: Föderalismus und ParteiendemokratIe in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Gunlicks, Arthur B. (Hrsg.)*: Föderalismus in der Bewährungsprobe – die Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren, Bochum, S. 101-124 (S. 102f.).

25 Siehe z.B. Global Peace Index, http://www.visionofhumanity.org/redirect/page/indexes/global-peace-index (02.06.2014).

26 Siehe *von Humboldt, Wilhelm* 1792: Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Kapitel 4, s.p., online unter: http://www.dreigliederung.de/essays/1792-01-000.html (02.06.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mögensabschöpfung und die DNA-Analyse, wo unter anderem das Landeskriminalamt Baden-Württemberg Pionierarbeit geleistet hat, oder das baden-württembergische Qualitätssicherungssystem im Bereich der sichernden Kriminaltechnik, welches derzeit bundesweit Schule macht. Auch die kommunikationsintensive Deeskalationslinie der nordrhein-westfälischen Polizei bei Demonstrationslagen, die inzwischen von mehreren Bundesländern übernommen wurde, sei hierbei genannt.[27]

Eine Koexistenz von Methoden hat zur Folge, Unterschiede zu erkennen, auszuhalten und kritisch zu diskutieren. Dass diese wettbewerbliche Vorgehensweise zum Ausloten von Musterlösungen zwar potentiell die schnellste ist, dürfte klar sein; doch ebenso unbestreitbar ist, dass die Praxis häufig anders aussieht: Die Abstimmungsprozesse sind meist komplex und langwierig. Sie werden darüber hinaus nicht selten wegen politischer Interessenskonflikte und Profilierungsbestrebungen zusätzlich erschwert – mit Innerer Sicherheit wird Politik gemacht.[28] Als Zwischenergebnis stellen wir somit fest: Der Föderalismus an sich ist nicht die Problemursache; kritische Punkte sind die Komplexität der Zusammenarbeit, die Trägheit der Abstimmung bzw. Konsensfindung und in den politischen Auseinandersetzungen manchmal auch ein Mangel an sachlicher Kommunikation.[29] Tatsächlich sieht die Realität so aus, dass derart praktizierter Föderalismus angesichts der neuen Herausforderungen unserer Zeit an seine Grenzen gebracht wird.

Nichtsdestotrotz begründet der Strategiepluralismus grundsätzlich einen Legitimationsdruck, der wiederum – beabsichtigte – Ausprägung einer Begrenzung polizeilicher (Macht-) Ausübungspraxis ist. Die oben aufgeführten technischen Details (Ausrüstung et cetera) sind folglich eher als „lösbare Randbereiche“ zu betrachten, verglichen mit der Grundsatzfrage der Zentralisierung. Die These, die Argumente pro und contra Zentralisierung seien quasi gleichrangig und die Argumentationswaage könne sich mit Blick auf die jeweils zu diskutierenden Einzelthemen – also eher pragmatisch und unabhängig von historischen Aspekten – in die eine oder andere Richtung neigen, ist also zu hinterfragen.

Der Ausgangspunkt der Zentralisierungsdebatte ist, dass die Polizeihoheit nach dem Willen des Grundgesetzes den Ländern zugewiesen ist.[30] Kompetenzen des Bundes müssen ausdrücklich vom Grundgesetz gestattet sein – sie sind die Ausnahme von der Regel. Das gilt unabhängig von der Tatsache, dass bestehende bundespolizeiliche Kompetenzen (zum Teil mit sehr kreativen rechtlichen Konstruktionen – so bei der Luft- und

27 Vgl. *Kraft, Heinz* 2002: Verhinderung oder Verminderung von Gewalt am Arbeitsplatz - Das deeskalative Einsatzmodell der Polizei NRW und seine Umsetzung in der Praxis, http://www.praevention-im-team.eu/Deeskeinsatzmodell.pdf (05.06.2014).

28 Man beachte bspw. die prominente Platzierung des Themas in diversen Partei- und Wahlprogrammen.

29 Z.B. die Debatte um die Vorratsdatenspeicherung war mehr von parteipolitischen Ideologien als von sachlichen Überlegungen geprägt.

30 Art. 30 GG.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bahnsicherheit[31]) den Eindruck eines gleichberechtigen Nebeneinanders suggerieren. Das Bundesverfassungsgericht hat am Beispiel des 2005 zur Bundespolizei umbenannten Bundesgrenzschutzes jedoch die Nachrangigkeit des Bundes betont.[32]

Ob die Sicherheitslage der Gegenwart, die praktischen Probleme und eine in einzelnen Bereichen defizitäre Zusammenarbeit eine Neubewertung verlangen, muss zwar von Zeit zu Zeit geprüft werden; dieser Ansatz bleibt aber Teil eines sehr komplexen Vorgangs. Denn derart begründete Plädoyers für eine eher pragmatisch motivierte Zentralisierung von Polizeiaufgaben auf Bundesebene blenden tendenziell drei sehr starke Einwände aus: Zum einen berücksichtigen sie nicht, dass die föderale Struktur dadurch immer mehr Schaden leidet. Zum anderen – damit zusammenhängend – zeigt eine primär praxisorientierte Fixierung auf den Bund, dass dem Föderalismus und seiner historischen Begründung immer weniger argumentative Beachtung geschenkt wird; das Geschichtliche ist dann eher deskriptives Beiwerk ohne argumentative Kraft. Verfassungsrechtlich ist dieser pragmatische Zugang allerdings (aus guten Gründen) verstellt. Und drittens wird die regionale Verschiedenheit der Menschen und Strukturen übergangen. Gerade bei der Inneren Sicherheit kann man diesen auch in Deutschland unbestreitbar signifikanten Unterschieden durch eine lokale Verankerung der Polizei am besten Rechnung tragen – unabhängig davon, ob dies eine Überlegung war, im Grundgesetz die Polizeihoheit der Länder zu verankern oder nicht.

5. Beispiele neuer Herausforderungen der Inneren Sicherheit

Aus der polizeilichen Erfahrung heraus lässt sich beobachten: In der Kriminalität bilden sich gesellschaftliche und technologische Entwicklungen ohne großen Verzug ab. Daher sehen sich Gesellschaft und Innere Sicherheit gerade bei der Kriminalitätsbekämpfung permanent mit neuen Phänomenen und den einhergehenden Problemen konfrontiert. So werden zum Beispiel ständig neue psychotrope Wirkstoffe – auch als „Designerdrogen" bzw. *„legal highs"* bekannt – entwickelt, mit denen das Betäubungsmittelgesetz kaum Schritt halten kann.[33] Der Drogenhandel im sogenannten *„dark market"* des Internets nimmt unterdessen Dimensionen an, von denen die traditionell arbeitenden Dealerorga-

31 Als Hintergrund: *Werthebach, Eckart* (Hrsg.) 2010: Kooperative Sicherheit – Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat, Berlin, S. 38 ff., http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Bundespolizei/werthebach_1.pdf?__blob=publicationFile (05.06.2014).

32 BVerfGE 97, 198 [218]: 1. „[…] Gepräge des Bundesgrenzschutzes als [eine] Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen […]."2. „Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren."

33 Siehe z.B. Patalong, Frank 2011: Auf dem Horrortrip durch Badesalz, in: spiegel.de vom 23.01.2011, http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/legal-highs-auf-dem-horrortrip-durch-badesalz-a-741097.html (28.05.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nisationen nur träumen können.[34] Die „Organisierte Kriminalität“ agiert schon längst auf einer globalen Skala mit zunehmend komplexen Strukturen. Rechts- und Linksextremisten bedienen sich neuer Medien zum Verbreiten ihrer Propaganda, während das Internet islamistischen Einzeltätern und Kleinstgruppen das perfekte Instrument zur Selbstradikalisierung bietet.[35] Die Diskussionen um die Abhöraktionen der amerikanischen und britischen Geheimdienste zeigen, dass Wirtschaftsspionage und Konkurrenzausspähung auf dem Vormarsch sind[36] –weltweit. Gleichzeitig ist geradezu eine „Renaissance der klassischen Eigentumskriminalität“ durch internationale organisierte, überregional agierende Banden festzustellen.[37]

Ein Thema, das in alle der bisher geschilderten Deliktsbereiche hineinspielt und bei der Kriminalitätsbekämpfung im heutigen Zeitalter eine zentrale Bedeutung hat, ist die „Cyberkriminalität“. Ihr ständig wachsender Nährboden ist die unaufhaltsam fortschreitende Digitalisierung des Alltags. Die resultierenden Datenmengen stellen die Sicherheitsbehörden vor ungeahnte und oft unlösbare Probleme: Schon bei kleineren Alltagsfällen ist es keine Seltenheit, dass mehrere Terabyte an Daten gesichert und vor allem ausgewertet werden müssen.[38]

Die Internationalisierung der Kriminalität in fast allen Bereichen hat darüber hinaus eine Verkomplizierung der Zuständigkeiten zur Folge, intrinsisch verstärkt durch die Europäisierung der Politik und Verwaltung. Da die Kriminalität offensichtlich vor Landesgrenzen aber keinen Halt macht, ist auch klar: Schutz und Sicherheit können unter den Bedingungen der heutigen Zeit nicht mehr nur mit landesweiten oder sogar nationalen Konzepten und Maßnahmen gewährleistet werden, denn es gibt keine abgeschotteten Inseln mehr – diese sind ja auch nicht gewollt. Bei der Kriminalitätsbekämpfung kann man getrost behaupten: Die Bereiche, bei denen man nicht überregional denken und zusammenarbeiten muss, sind geradezu vom Aussterben bedroht. Wir sehen Aufgaben vor uns, die schon in sehr naher Zukunft alleine wohl niemand nur im Ansatz bewältigen kann. Es gilt also mehr denn je: Sicherheit ist nur im nationalen und internationalen Verbund zu erreichen.

Und genau hier laufen die Prozesse nicht rund; aus Sicht der Praxis herrscht enormer Optimierungsbedarf. Das zentralistische Kernargument, man könne sich ohne den Föde-

34 Vgl. Der Standard vom 18.01.2012: Silk Road – das Amazon für Drogen, http://derstandard.at/1326503064392/Online-Handel-Silk-Road-Das-Amazon-fuer-Drogen (28.05.2014).

35 Siehe Bundeszentrale für politische Bildung: Jihadistische Radikalisierung im Internet und mögliche Gegenmaßnahmen, http://www.bpb.de/apuz/164922/jihadistische-radikalisierung-im-internet-und-moegliche-gegenmassnahmen?p=all (28.05.2014).

36 Vgl. *Braun, Michael* 2013: Wirtschaftsspionage nimmt zu – wie deutsche Unternehmen auf die aktuellen Berichte reagieren, in: deutschlandfunk.de vom 28.10.2013, http://www.deutschlandfunk.de/wirtschaftsspionage-nimmt-zu.769.de.html?dram:article_id=266792 (28.05.2014).

37 Siehe z.B. IMK Bericht PKS 2013, S.7, http://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2013/pks2013ImkBericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf//pks2013ImkBericht.pdf (05.06.2014).

38 Vgl. Pressemitteilung des BKA vom 26.03.2014, http://www.bka.de/nn_233110/DE/Presse/Pressemitteilungen/Presse2014/140326__BesuchInnenminister.html (28.05.2014)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ralismus den ganzen Aufwand um Abstimmungsprozesse und Zusammenarbeit von vornherein sparen, drängt sich wiederum auf. Es ist indes fraglich, ob eine zentralistische Umstrukturierung das ersehnte Allheilmittel ist; die tautologische Hoffnung, Bund und Kommunen machten automatisch alles besser, nur weil es Bund und Kommunen sind, ist schließlich historisch bislang nicht belegbar.

6. Zentralistische Tendenzen und Weiterentwicklung des Föderalismus als Alternative

In gewissen Themengebieten mag – auch in Anbetracht der prekären finanziellen Situation der Länder – eine bundesweite, zentrale Bündelung absolut nachvollziehbar sein; so zum Beispiel geschehen im Zuge der Föderalismusreform, durch welche unter anderem in Fällen, in denen durch Computersabotage eine Gefährdung kritischer Infrastrukturen vorliegt, Zuständigkeiten an das Bundeskriminalamt (BKA) abgetreten wurden und die Abwehr von terroristischen Gefahren ebenfalls ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundes gefunden hat.[39] Die wahrnehmbaren, bedenklichen Zentralisierungstendenzen gehen allerdings mittlerweile weit darüber hinaus. Hierzu zählen unter anderem die Repräsentantenrolle des Bundes auf der europäischen Ebene[40] beziehungsweise die Koordinierungsfunktion des BKAs in Richtung der EU-Behörden und die Ausweitung der Kompetenzen bei Strafverfolgung und Gefahrenabwehr durch die Bundespolizei, die de facto eine eigenständige Polizeihoheit des Bundes bedeutet.[41]

Selbst neue Institutionen wie die Sicherheitsforschungsprogramme der Bundesregierung[42], die im Zuge der oben genannten interdisziplinären Pluralisierung der Sicherheitsstrategien an Bedeutung gewinnen werden, bergen weitere systemimmanente Risiken für den Sicherheitsföderalismus: Die dem Bundesinnenministerium unterstellten Einrichtungen (zum Beispiel Bundespolizei und BKA) können eine horizontale Verbindung zum programmverwaltenden Bundesministerium für Bildung und Forschung aufweisen und entsprechend auf sehr direktem Wege ihren Zielen Gehör verschaffen. Diese Möglichkeit fehlt den Ländern, obwohl sie für den absolut überwiegenden Teil der Inneren Sicherheit originär zuständig sind. Gleichzeitig sind auf Landesebene keine dedizierten Forschungsgelder für die Innere Sicherheit vorgesehen.[43]

---

39 Vgl. *Lange, Hans-Jürgen/Frevel, Bernhard* 2009: Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen, in: *Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter H./Reichertz, Jo (Hrsg.)*: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, Wiesbaden, S. 115-148 (S. 116).

40 Vgl. Lange, Hans-Jürgen 2006: Innere Sicherheit und der Wandel von Staatlichkeit, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.)*: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, S. 87-112 (S. 91).

41 Vgl. *Bug/Röllgen/Münch* 2012 (Fn. 3), S. 144 f.

42 Siehe z.B. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Sicherheitsforschung - Forschung für die Zivile Sicherheit, http://www.bmbf.de/de/6293.php (05.06.2014).

43 Ein weiterer Aspekt ist die Überrepräsentierung des Bundes bei den geplanten Begutachtungsverfahren der Projektanträge für den Fonds für Innere Sicherheit der Europäischen Union (stets 50 Prozent).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Das Gesamtresultat dieser Entwicklungen ist eine Unterminierung der Inneren Sicherheit als Ländersache.[44] Dieser gilt es, mit alternativen Konzepten entschieden entgegenzuwirken, denn Zentralismus beginnt anscheinend nicht erst, wenn man die grundlegenden verfassungsrechtlichen Hürden zu überwinden gedenkt. Die Vorstellung der Länder als Vollstrecker eines unitarisch vorgegebenen Willens evoziert nicht nur hierzulande zu Recht ein historisches Schreckgespenst. Eine differenzierte Herangehensweise ist im Gesamtkontext wesentlich sinnvoller: Strukturoptimierung statt Umstrukturierung, Evolution statt Revolution.

Aus Sicht eines Landeskriminalamtes sind drei konkrete Handlungsfelder für eine solche Verbesserung und Anpassung von besonderer Bedeutung. Erstens: Wir müssen mehr Flexibilität schaffen. Unsere bundesdeutsche Gremienstruktur der Zusammenarbeit von Ländern und Bund ist gelinde gesagt träge, und wenn man vor diesem Hintergrund den so oft betonten Zeithorizont „2020“[45] betrachtet, scheint dieser schon bedrohlich nahe zu rücken. Um die Reaktionsfähigkeit der Inneren Sicherheit auf allgemeine Entwicklungen und besondere Lagen gleichermaßen zu verbessern, ist eine Anpassung der Entscheidungsprozesse in den Gremien unausweichlich. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit muss sowohl im nationalen wie internationalen Kontext intensiviert werden. Lösungsansätze wie der „Nordverbund“ und die „Südschiene“[46] weisen in die richtige Richtung, und besonders die bilateralen Abkommen wie der Deutsch-Schweizerische Polizeivertrag können als positive Beispiele herhalten.[47]

Überhaupt muss man die Kritik am föderalen System durch die Erfahrungen des Alltags in ihrer Berechtigung durch Defizite im Einzelfall relativieren. Die länderübegreifende (und Bund-Länder-) Zusammenarbeit ist auf praktischer Ebene häufig besser als ihr Ruf, wie Beispiele aus den Bereichen der Organisierten Kriminalität und des Staatsschutzes oder – recht neu – bei Umfangs- bzw. Pionierverfahren der Cyberkriminalität wiederholt zeigen konnten.

Zweitens: Polizei und Justiz müssen dem Strom der Zeit schneller folgen (können – was zweifelsohne auch eine „simple“ Frage der Ressourcen ist). Das heißt, dass künftig vor allem auf gesellschaftliche und technologische Entwicklungen schneller reagiert werden muss. Während Facebook womöglich seinen Zenit schon überschritten hat, haben einige Polizeien noch immer keine eigene Präsenz freigeschaltet, und die Realisierung einer einheitlichen Internet-Ermittlungskonzeption steht ebenfalls noch aus. Gerade im Bereich der Cyberkriminalität zeigt sich besonders deutlich, dass auch unsere Gesetzeslage zunehmend in Verzug gerät – man denke nur an Straftaten, die in oder

44 Vgl. *Lange / Frevel* 2009 (Fn. 41), S. 120.

45 Z.B. Europäisches Rahmenprogramm für Forschung „Horizon 2020“ oder die EU-Agenda „Europe 2020“ etc.

46 Gemeint ist die jeweilige Zusammenarbeit der nördlichen und südlichen Bundesländer.

47 Vgl. z.B. swissinfo.ch vom 20.11.2002: Einsatz jenseits der Grenze, http://www.swissinfo.ch/ger/archiv/Einsatz_jenseits_der_Grenze.html?cid=3035146 (27.05.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mittels einer *Cloud* begangen werden und den entsprechenden Gordischen Knoten[48] der Zuständigkeiten.

Und drittens: Da, wo es eindeutig geboten ist und der Wettbewerbsgedanke der Behandlung akuter Fähigkeitslücken weichen muss, gilt es, für mehr Standardisierung zu sorgen. Der zuvor genannte IT-Bereich ist hier zunächst als plakatives Beispiel sehr gut geeignet: Die Sicherheitsbehörden der Länder und des Bundes haben schlichtweg zu viele verschiedene DV-Systeme und Schnittstellen. Der Datenwirrwarr bei den NSU-Ermittlungen hat dies traurig gezeigt. Über gemeinsame Zentren und Dateien wurden immerhin der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit von Bund und Ländern inzwischen auf ein professionelleres Niveau gehoben, doch kann dies nur der Anfang sein.[49]

Standardisierung in diesen Bereichen kann jedoch auch ein bundesweites Controlling bedeuten, welches für eine einheitliche Umsetzung maßgeblicher Konzepte sorgt. Schließlich gibt es ausgezeichnete Konzepte und Handlungsempfehlungen, so zum Beispiel bei der Bekämpfung besonders sozialschädlicher Kriminalität (Cyber-, Wirtschafts-, Umwelt- und Korruptionskriminalität), der Kriminaltechnik und der Präventionsarbeit. Konzepte sind gut, aber „Papier ist geduldig". Die wichtigste Frage ist daher, wie man die einheitliche Umsetzung der Konzepte und definierten Standards sicherstellt. Man wird hierbei eventuell nicht um einen bundesweiten Kontrollmechanismus herumkommen: Ganz seinem ursprünglich wirtschaftswissenschaftlichen Wesen nach müsste dieser koordinieren und die Führungsebenen der Innenresorts des Bundes und der Länder – nicht durch zentralistische Entscheidungen, sondern durch Informationen – unterstützen, damit frühzeitig geeignete Steuerungsmaßnahmen entwickelt werden können.[50] Im Hinblick auf Länderhoheit und Länderverantwortung ist diese Thematik selbstverständlich besonders sensibel, und ein solches System wäre demzufolge durchaus kritisch zu diskutieren. Die Bereitschaft, sich einem bundesweiten Controlling zu unterziehen, könnte hingegen durch ein in Länderverantwortung einzurichtendes Länder-Bund-Organ gesteigert werden. Das grundlegende Interesse an den Ergebnissen eines „Sicherheitscontrollings" – und darüber hinausgehend eines Leistungsvergleichs – dürfte ohnehin nicht unerheblich sein.

Neben den drei genannten Handlungsfeldern zur Evolution des Sicherheitsföderalismus, dürfen auch gänzlich neue Wege – sozusagen Evolutionssprünge – angedacht werden: Diese Ansätze erfordern hierbei keinesfalls die Überschreitung realistischer Grenzen. Mindestens die Diskussion über verbindliche Mehrheitsentscheidungen in den Gremien muss daher möglich sein. Abstimmungsprozesse, bei denen neue Konzepte bis

48 Vgl. *Stamhuis, Evert* 2013: „Police investigations into ICT systems in times of cloud computing; a Gordian knot", Vortrag am 12.12.2013 im Rahmen der Vortragsreihe Colloquia Iuridica an der FernUniversität Hagen.

49 Beispiele sind u.a. das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum (GTAZ) oder die Antiterrordatei (ATD).

50 Gabler Wirtschaftslexikon: Controlling, http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/controlling.html (05.06.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zur Unkenntlichkeit entstellte, kleinste gemeinsame Nenner werden, wären so leichter zu vermeiden.

Vorstellbar ist zum Beispiel auch die Konzentration der einzelnen Landespolizeien bzw. Landeskriminalämter auf bestimmte, bundesweit akzeptierte Spezialkompetenzen – also die Abkehr vom Dogma, dass jedes Land unbedingt alles können muss. Bei der stetig wachsenden Themenvielfalt scheint ein solcher Ansatz, die dezentralen und somit insgesamt größeren personellen und materiellen Ressourcen viel effizienter nutzen zu können. Die Reaktionsfähigkeit auf externe Veränderungen würde so erhöht, während das polizeiliche Kerngeschäft seinen gezielt regionalen Bezug mit allen dazugehörigen Vorzügen nicht verlöre.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Wie jedes Staatsgebilde muss sich auch der Föderalismus am zentralen politischen Kriterium, der Sicherheit, messen lassen. Hierbei zeigt sich: Der Föderalismus ist zweifelsohne zäh und anstrengend, aber der Aufwand lohnt sich. Er bietet vor allem hinsichtlich der Faktoren Machtkontrolle, Sicherung des inneren Friedens, Wettbewerb und Unabhängigkeit enorme Vorteile, die man durch technische Einzelproblematiken nicht aufwiegen kann. Hinzu kommt das Subsidiaritätsprinzip, welches vom staatlichen Gedanken her der Gerechtigkeitslogik *suum cuique* folgt[51] und als Konzept in einem föderalen System theoretisch bestmöglich umgesetzt wird.

Im Licht neuer Ideale der derzeitigen Sicherheitskultur kann der Föderalismus viele positive Argumente aufweisen: Zum einen ist die arbeitsteilige regionale Verteilung besser geeignet, lokale Bedingungen zu berücksichtigen und trans- bzw. interdisziplinäre Kooperationen im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Sicherheitsauftrages und eines neuen gewaltmonopolistischen Rollenverständnisses einzugehen. Zum anderen ist die oft vorschnell negativ konnotierte „Redundanz“ eine elementare Voraussetzung widerstandsfähiger und flexibler Systeme. Der Föderalismus wird folglich dem Leitbild Resilienz besser gerecht als ein zentralistisches Konstrukt.

Dennoch ist der Status quo nicht zufriedenstellend. Schon allein, um den zentralistischen Forderungen und Tendenzen etwas entgegensetzen zu können, muss sich der Föderalismus daher pragmatisch weiterentwickeln und dabei eventuell auch völlig neue Wege beschreiten. Zuständigkeiten, Organisationen und Abläufe müssen hierzu vor dem Hintergrund genauer Erfahrungswerte hinterfragt werden. Nicht zuletzt als Konsequenz der NSU-Aufarbeitung stecken die Länder aktuell genau in einem solchen Anpassungsprozess, der bestimmt im einen oder anderen Fall schmerzlich sein wird, aber sowohl unverzichtbar wie unumgänglich ist.[52] Konkrete Fragestellungen wie zum Bei-

51 Das Prinzip *Suum cuique*, „Jedem das Seine“, geht wiederum auf die Grundfrage nach der Definition von Gerechtigkeit in Platons *Politeia* zurück; siehe *Plato/Teuffel/Deutschle* 1855 (Fn. 1), Buch IV, S. 433a und 433e.

52 Vgl. *Bug/Röllgen/Münch* 2012 (Fn. 3), S. 147 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

spiel, ob die Schaffung immer neuer gemeinsamer Zentren eine praktikable Lösung ist oder wer sich um ein bundesweites Controlling zu kümmern hat, können wir im Moment nicht abschließend beantworten.

Ebenso muss sich noch erweisen, wie die Politik die ersten Schritte auf den genannten neuen Wegen geht, denn es wurde bereits mehrfach offensichtlich: Die gesamte Problematik ist ein Politikum. Der Weg kann überdies nicht auf nationaler Ebene aufhören – der Blick muss auf Europa und sogar darüber hinaus gerichtet sein, denn die Herausforderungen der Sicherheit sind sprichwörtlich grenzenlos. Ihre Bewältigung muss der Politik als oberste Direktive gelten – ganz im Sinne Platons.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Anforderungen an die Reform der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 aus kommunaler Sicht

Hans-Günter Henneke

1. Kommunale Finanzlage und Reaktion der Politik

Nach dem Einbruch insbesondere der Gewerbesteuereinnahmen infolge der Finanzkrise und der ungebrochenen Wachstumsdynamik vieler sozialer Leistungen ist in den vergangenen Jahren die Kommunalverschuldung drastisch auf etwa 90 Mrd. Euro gestiegen. Darüber hinaus haben die Kassenkredite bundesweit in der Spitze im ersten Quartal 2013 ein Volumen von 49,5 Mrd. Euro erreicht.

Seit 2012 hat sich allerdings mit Blick auf die Gesamtheit der Kommunen die finanzielle Lage wieder deutlich entspannt. 2012 erzielte die Gesamtheit der Kommunen in Deutschland nämlich einen Finanzierungsüberschuss von 1,8 Mrd. Euro und 2013 erneut von 1,68 Mrd. Euro. Dieses Ergebnis ist einerseits insbesondere auf wieder deutlich verbesserte Gewerbesteuereinnahmen zurückzuführen und andererseits darauf, dass sich der Bund in einem Drei-Stufen-System 2012 mit 45 % und 2013 mit 75 % an den Zweckausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beteiligt hat, nachdem die Bundesbeteiligung an dieser im Zeitverlauf stark wachsenden Geldleistung bis Ende 2012 nur 16 % betragen hatte. Seit Anfang 2014 trägt der Bund die Zweckausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sogar vollständig.

Ein weiteres positives Ergebnis ist zu vermelden: Der seit Jahren ungebremste Anstieg bei den Kassenkrediten ist 2013 gestoppt worden. Nachdem die Kassenkredite im ersten Quartal 2013 mit 49,5 Mrd. Euro einen historischen Höchststand erreicht hatten, konnten sie im Laufe des Jahres 2013 um knapp 1 Mrd. Euro zurückgeführt werden.

Reichtum und Armut sind in der kommunalen Familie jedoch ungleich verteilt. 2012 wiesen die Kommunen allein in Baden-Württemberg und Bayern zusammen einen Überschuss von 3,5 Mrd. Euro auf; 2013 betrug der Überschuss in diesen beiden Ländern zusammen noch 1,9 Mrd. Euro. Deutliche Überschüsse hatten 2012 (820 Mio. Euro) und 2013 (718 Mio. Euro) auch die Kommunen in Niedersachsen. Leichte Überschüsse konnten 2012 auch für die Gesamtheit der Kommunen in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vermeldet werden. 2013 galt dies für die Gesamtheit der Kommunen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In den anderen Flächenländern war der Finanzierungssaldo der Gesamtheit der Kommunen dagegen negativ. Das gilt insbesondere für Hessen (2012: -1,544 Mrd. Euro, 2013: -790,6 Mio. Euro), Rheinland-Pfalz (2012: -368,2 Mio. Euro, 2013: -300,5 Mio. Euro) und das Saarland (2012: -252,4 Mio. Euro, 2013: -293,1 Mio. Euro).

Parallel lässt sich für die Aufteilung der kommunalen Kassenkredite im Ländervergleich feststellen, dass von den gut 48 Mrd. Euro an Kassenkrediten mehr als die Hälfte (25,7 Mrd. Euro) auf Kommunen in Nordrhein-Westfalen entfällt. Weitere 6,5 Mrd. Euro entfallen auf Kommunen in Hessen, 6,4 Mrd. Euro auf Kommunen in Rheinland-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Pfalz, 4,1 Mrd. Euro auf Kommunen in Niedersachsen und 2 Mrd. Euro auf Kommunen im Saarland.

Selbstverständlich gibt es die erheblichen Unterschiede nicht nur zwischen den Kommunen einzelner Länder, sondern auch innerhalb einzelner Länder. Die Politik hat in jüngerer Zeit neben der stufenweisen Übernahme der Zweckausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durchaus auf die Entwicklung der Kommunalfinanzen reagiert. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition für die 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 27.11.2013 heißt es zu den nicht unter Finanzierungsvorbehalt stehenden prioritären Maßnahmen u.a.:

> „Die Gemeinden, Städte und Landkreise in Deutschland sollen weiter finanziell entlastet werden... Darüber hinaus sollen die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden. Bereits vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes beginnen wir mit einer jährlichen Entlastung von 1 Mrd. Euro pro Jahr.
>
> Die Länder und Gemeinden stehen vor großen Herausforderungen bei der Finanzierung von Kinderkrippen, Kitas, Schulen und Hochschulen. Damit sie diese Aufgaben besser bewältigen können, werden die Länder in der laufenden Legislaturperiode in Höhe von 6 Mrd. Euro entlastet. Sollten die veranschlagten Mittel für die Kinderbetreuung für den Aufwuchs nicht ausreichen, werden sie entsprechend des erkennbaren Bedarfs aufgestockt."

An anderer Stelle heißt es im Koalitionsvertrag:

> „Die Kommunen sind ein zentraler Bestandteil unseres Gemeinwesens. Sie nehmen wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge und der lokalen Infrastruktur wahr. Um die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung zu sichern, müssen die Kommunen handlungsfähig sein. Voraussetzung dafür sind auch gesunde Finanzen. Die kommunale Ebene erzielt seit dem Jahr 2012 Finanzierungsüberschüsse. Trotz des positiven Gesamteindrucks herrscht eine große Heterogenität bei der Finanzsituation der Kommunen. Wir werden ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung (Bundesteilhabegesetz) erarbeiten. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bund zu einer Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe beitragen. Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.
>
> Spätestens Ende 2019 müssen die Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu geordnet sein. Die Koalition wird eine Kommission einrichten, in der Bund und Länder vertreten sind. Dazu werden Vertreter der Kommunen einbezogen...
>
> Ab 2020 ist ein weiterentwickeltes System der Förderung strukturschwacher Regionen erforderlich. Ein solches System muss sich auf die strukturschwachen Regionen in den jeweiligen Bundesländern konzentrieren und daher die Differenzierung zwischen Ost und West beseitigen. Die Grundlagen für ein solches System wollen wir in dieser Legislaturperiode erarbeiten. Unser Ziel sind gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland.
>
> Ob und wie wir die speziellen Förderprogramme der ostdeutschen Bundesländer nach und nach in ein gesamtdeutsches System für strukturschwache Regionen überführen, berät die einzurichtende Bund-Länder-Finanzkommission. Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe: 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' (GRW) soll hierbei als Ausgangspunkt dienen."

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bis zu den Kommunal- und Europawahlen am 25.5.2014 war von alledem noch nichts umgesetzt, was im kommunalen Bereich in den ersten Monaten des Jahres 2014 zu erheblicher Unruhe geführt hat, zumal es in einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die LINKE u.a. heißt[1]:

> „Dabei soll die Eingliederungshilfe im Rahmen der Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes für Menschen mit Behinderungen zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickelt werden. Wesentliches Reformziel ist die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Wille der Bundesregierung ist es hierbei, im Rahmen des Möglichen und Machbaren über die anstehende Strukturreform hinaus zu spürbaren Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen zu kommen... Leitlinie für das Handeln der Bundesregierung sind die im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarungen, zu denen auch gehört, das Wunsch- und Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu berücksichtigen."

Von einer kommunalen Entlastung in Milliardenhöhe ist in der Antwort keine Rede, wenngleich abstrakt von „der richtigen Balance zwischen dem Wünschbaren und dem Finanzierbaren" und der Wahrung der richtigen Balance im Spannungsverhältnis „zwischen dem Möglichen und dem Machbaren" gesprochen wird.

Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrates hat deshalb in seiner Ersten Stellungnahme vom 21.5.2014[2] betont:

> „Die kommunalen Haushalte stehen zudem weiterhin unter dem Druck der ungebremsten Ausgabendynamik bei den arbeitsmarktunabhängigen sozialen Leistungen wie etwa der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Hilfe zur Pflege."

Und mit Blick auf die beabsichtigte Entlastung der Kommunen hat er kritisch angemerkt:

> „Ob hierfür die Reform der Eingliederungshilfe das geeignete Instrument ist, ist noch näher zu untersuchen. Die in diesem Zusammenhang aufgekommenen Diskussionen um Leistungsverbesserungen nähren Befürchtungen, dass das Reformvorhaben für den öffentlichen Gesamthaushalt zu steigenden statt zu sinkenden Belastungen führt."

Am 27.5.2014, also genau ein halbes Jahr nach Abschluss des Koalitionsvertrages, stellten Vertreter der Großen Koalition dann endlich einen Vorschlag für die Verteilung der finanziellen Mittel der prioritären Maßnahmen vor, der u.a. eine Aufstockung des Sondervermögens Kinderbetreuung, eine dauerhafte Übernahme der Finanzierung des BAföG durch den Bund ab 2015, eine Änderung des Art. 91b Abs. 1 GG sowie eine Entlastung der Kommunen ab 1.1.2015 mit 1 Mrd. Euro p.a. „vor Inkrafttreten des geplanten Bundesteilhabegesetzes" vorsieht.

> „Diese erfolgt hälftig durch einen höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft (KdU) – dazu werden die Erstattungsquoten nach § 46 Abs. 5 SGB II gleichmäßig erhöht – und hälftig durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer",

1 BT-Drs. 18/1121 vom 10.4.2014, 2 f.

2 S. 17.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nachdem ursprünglich eine Finanzierung allein über eine zeitlich befristete betragsmäßige Erhöhung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils vorgesehen war. Warum die Entlastung einmal eingliederungshilfebezogen, einmal umsatzsteuerkraftbezogen und dann zum Teil KdU-bezogen erfolgen soll, bleibt unklar. Die Finanzminister von Bund und Ländern sollen bis Dezember 2014 Grundlagen für die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen erarbeiten.

Am 2.6.2014 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Rates zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2014 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2014 vorgelegt.[3] Darin heißt es, dass der Rat der Europäischen Union empfiehlt, dass Deutschland im Zeitraum 2014 – 2015 die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verbessert, auch um angemessene öffentliche Investitionen auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen. In der Begleitunterlage dazu[4] heißt es:

> „Die Ausgaben für öffentliche Infrastruktur sind seit langem rückläufig, was vor allem auf kommunaler Ebene zu einem Investitionsrückstand geführt hat. Der Rückgang der öffentlichen Investitionen fand fast ausschließlich auf kommunaler Ebene statt und dürfte auch durch die begrenzten Finanzmittel der Kommunen bedingt sein.[5]
>
> Die geplante Reform der Finanzbeziehungen könnte den Rahmen für eine nachhaltige Finanzpolitik in Deutschland weiter stärken. Für eine wirksame Anwendung der Schuldenbremse wird die Finanzpolitik auch auf teilstaatlicher Ebene über ausreichenden Spielraum zur Anpassung von Einnahmen und Ausgaben verfügen müssen. Die im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung angekündigte Reform der Finanzbeziehungen stellt deshalb eine gute Gelegenheit dar, die finanzpolitische Zuständigkeit und Rechenschaftspflicht durch eine verbesserte Verteilung von Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu stärken.“[6]

Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, welche Anforderungen aus kommunaler Sicht an die Reform der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 zu richten sind und ob die Reform der Eingliederungshilfe und die damit verbundene finanzielle Entlastung der Kommunen davon losgelöst erfolgen kann bzw. sollte.

2. Rechtlicher und tatsächlicher Ausgangsbefund für die Reform

Das Zusammenspiel von nationaler Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG, die auf die Haushalte von Bund und Ländern abstellt und Kommunen und Sozialversicherungen daher nicht einbezieht, und Europäischem Fiskalvertrag, der auf den öffentlichen Gesamthaushalt abstellt, setzt voraus, dass die Haushalte der Gemeinden und Kreise (= Kommunen) sowie der Sozialversicherungen strukturell auf Dauer ausgeglichen sind, damit der Bund seinen strukturellen Verschuldungsspielraum i. H. v. 0,35 v. H. des BIP

3 Com (2014) 406 final.
4 SWD (2014) 406 final.
5 SWD (2014) 406 final, 7, 10.
6 SWD (2014) 406 final, 12 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

voll ausschöpfen und die aus dem Europäischen Fiskalpakt folgende strukturelle Verschuldungsgrenze für den Gesamtstaat von 0,5 v.H. des BIP, die in § 51 Abs. 2 S. 1 HGrG verankert ist, eingehalten werden kann.

Dabei stehen die Kommunen schon seit Jahrzehnten und auch künftig unter dem Druck einer durch Bundesgesetze vorgegebenen bzw. angelegten ungebremsten Ausgabendynamik bei den sozialen Leistungen und bei der Kinder- und Jugendhilfe, die durch neu auftretende Fragestellungen wie der Inklusion noch verstärkt wird.

Auf der Ausgabenseite der Kommunen sind insbesondere die Ausgaben für soziale Leistungen konjunkturanfällig. Das Steueraufkommen der Kommunen und das Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs hängen stark von der Entwicklung der Wirtschaftskraft ab. Daher weisen die kommunalen Haushalte eine deutliche Schwankungsanfälligkeit im Zeitverlauf auf, die nicht nur den konjunkturellen, sondern auch den strukturellen Saldo betrifft.

Diese Effekte treten aber nicht nur im Zeitverlauf, sondern auch zwischen den einzelnen Kommunen auf. Zwischen ihnen bestehen sowohl auf der Einnahmeseite als auch auf der Ausgabenseite deutliche fiskalische Disparitäten, was u.a. in der eingangs aufgezeigten, kommunalindividuell sehr unterschiedlichen Inanspruchnahme von Kassenkrediten zum Ausdruck kommt.

Politisch steht keine – umfassende – Föderalismusreform III, sondern „nur“ eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen auf der Agenda, sieht man einmal von der verabredeten Änderung des Art. 91b GG ab. Das bedeutet, dass die gegenwärtigen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in Deutschland ebenso zugrundezulegen sind wie davon auszugehen ist, dass eine Reform des Ertragsteuersystems einschließlich der Gewerbesteuer politisch derzeit nicht beabsichtigt ist.

Aufgabe der Finanzverfassung ist es, dass neben Bund und Ländern jede einzelne Kommune – notwendige Eigenanstrengungen unterstellt – eine aufgabenangemessene Finanzausstattung erzielen kann.

Hervorzuheben ist, dass die Finanzverfassung des Grundgesetzes – wie das BVerfG seit langem herausgearbeitet hat[7] – für Bund, Länder und Kommunen eine abschließende, in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung ist. Innerhalb dieses Rahmens ist der politische Prozess frei; der Rahmen selbst stellt indes eine Grenze dar, die der Gesetzgeber nicht überschreiten darf. Wegen der überragenden Bedeutung der Finanzverfassung für die Stabilität der bundesstaatlichen Ordnung (= Ordnungsfunktion) sind abweichende Vereinbarungen etwa durch Staatsvertrag oder kommunale Vereinbarungen auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig und sollten auch künftig nicht ermöglicht werden.

In der Finanzreformkommission soll laut Koalitionsvertrag auch über die „Zukunft des Solidaritätszuschlags“ beraten werden. Der Solidaritätszuschlag kann als Ergänzungsabgabe gem. Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG als solcher nicht dauerhaft erhoben werden und ist daher bei fortbestehendem Finanzierungsbedürfnis des Gesamtstaates in den

7 BVerfGE 67, 256 (288 f.); 72, 330 (390); dazu *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl. 2000, Rn. 59 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Steuertarif zu reintegrieren. Die föderalen Verteilungswirkungen, die sich zunächst aus Art. 106 Abs. 3 S. 2 i.V.m. Abs. 5 GG ergeben, lassen sich über Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG feinjustieren.

Mit Blick auf die auch den künftigen föderalen Finanzbeziehungen zugrundeliegende verfassungsrechtlichen Position der Kommunen gilt:

- Aus der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG und in den Landesverfassungen haben Gemeinden und Kreise einen kommunalindividuellen Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung, die ihnen die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben ermöglicht.
- Während die „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ gem. Art. 28 Abs. 2 S. 3, 1 Hs. GG den Gemeinden und den Kreisen gleichermaßen gewährleistet werden, wird das Hebesatzrecht auf eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3, 2 Hs. GG nur den Gemeinden gewährleistet.
- Der Anspruch der Kreise und Gemeinden auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung hat eine quantitative und eine qualitative Komponente. Während in quantitativer Hinsicht die finanzielle Ausstattungspflicht der Kommunen das jeweilige Land durch den kommunalen Finanzausgleich einerseits sowie die einzelaufgabenbezogene Mehrbelastungsausgleichspflicht andererseits trifft, richtet sich die qualitative, auf Ausstattung mit Steuereinnahmen und -gestaltungsmöglichkeiten gerichtete Komponente an den Bundesgesetzgeber, sieht man einmal von den von den Ländern gesetzlich zu ermöglichenden örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ab.

Die Mehrbelastungsausgleichspflicht aller Länder – außer Thüringen – aus den landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen erfasst alle landesrechtlichen Aufgabenmodifikationen, die zu einer Belastungsdifferenz bei den Kommunen führen, und ebenso bundesrechtliche Aufgabenkreationen und -modifikationen für Aufgaben, deren Wahrnehmung aufgrund Landesrechts den Kommunen obliegt und bei denen eine nicht durch eine Bundesbeteiligung an Geldleistungen bzw. durch eine Erhöhung der kommunalen Steuerbeteiligung abgedeckte kommunale Belastungsdifferenz entsteht.

3. Was ist „Entlastung“? – Zum Verhältnis des vierstufigen Finanzausgleichssystems zu Bundes-(mit-)finanzierungen

Wenn man sich die Ausführungen im Koalitionsvertrag zu den prioritären Maßnahmen und die gegenwärtige politische Diskussion näher betrachtet, fällt auf, dass kaum von einer Neuverteilung des Steueraufkommens die Rede ist, sondern weitgehend von einer „finanziellen Entlastung“ von Ländern und Kommunen gesprochen wird: Die weitere finanzielle Entlastung der Gemeinden, Städte und Landkreise in Deutschland findet sich gleich im ersten Satz der prioritären Maßnahmen. Im Anschluss daran wird von einer Entlastung „von 5 Mrd. jährlich von der Eingliederungshilfe“ gesprochen. Sodann werden Ländern- und Kommunalaufgaben bei der Finanzierung von Kinderkrippen, Kitas, Schulen und Hochschulen angesprochen. Auch insoweit heißt es dann: „werden die

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Länder in Höhe von 6 Mrd. Euro entlastet." Sollten zusätzliche finanzielle Spielräume des Bundes in der laufenden Legislaturperiode entstehen, findet sich zum Abschluss der prioritären Maßnahmen die Vereinbarung, dass diese „zu einem Drittel für die Entlastung der Länderhaushalte eingesetzt werden". Schließlich heißt es mit Blick auf die Kommunen: „...beginnen wir mit einer jährlichen Entlastung der Kommunen in Höhe von 1 Mrd. Euro pro Jahr."

Hinter Letzterem verbirgt sich, wie man nunmehr weiß, salomonisch je zur Hälfte eine Verbesserung der Einnahmeseite (betragsmäßige, nicht aber quotale Erhöhung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils) wie der Ausgabenseite der Kommunen (Aufstockung der Bundesbeteiligung an den KdU). Gerade dieses Gebaren offenbart, dass der Politik der Kompass für die verfassungsgebotenen Lösungen zu fehlen scheint. Stattdessen entsteht der Eindruck, als ob es sich beim Steueraufkommen um „Bundesgeld" handelt, das dieser daher nach eigenem Gutdünken und politischer Opportunität an als nachgeordnet empfundene Ebenen verteilen kann.[8] Das ist verfassungsrechtlich jedoch unhaltbar.

Eine aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen hat grundsätzlich durch eine aufgabeninakzessorische Steuerverteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften und ein darauf gegründetes, auf die Zahl der Einwohner als Bedarfsindikator abstellendes, in sich geschlossenes Finanzausgleichssystem zu erfolgen, das auch auf Aufgabenveränderungen reagieren kann (Art. 106 und 107 GG sowie kommunaler Finanzausgleich). Zur Vertiefung sei nur ausgeführt, dass Art. 106 GG bei der vertikalen Steuerverteilung auf Bund, Länder und Kommunen zwar diese drei Ebenen zu berücksichtigen hat, die Verteilung auf die Ebenen erfolgt aber nicht nach politischer Opportunität, sondern ist verfassungsgebunden. Danach gelten gemäß der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus gemäß Art. 106 Abs. 9 GG als Einnahmen und Ausgaben

8 So lautet die am 27.5.2014 vorgestellte Einigung zum BAföG: „Der Bund übernimmt die Finanzierung des BAföG (für Schüler und Studierende) vollständig und auf Dauer ab 1.1.2015. Die Entlastungswirkung der Länder beträgt 1,17 Mrd. Euro (brutto) pro Jahr. Die Länder werden die frei werdenden Mittel zur Finanzierung von Bildungsausgaben im Bereich Hochschule und Schule verwenden." Der letzte Satz weckte sogleich Kontrollgelüste der Bundespolitiker. '"Wir werden genau hinsehen', sagte *Wanka,* doch ein Sanktionsmittel hat sie nicht. Der Haushaltsausschuss des Bundestages müsse sich in den nächsten Jahren die Landeshaushalte genau ansehen und zusehen, ob das Geld auch bei Schulen und Hochschulen ankomme.", Die Welt vom 28.5.2014, Länder bitten den Bund bei der Bildung zur Kasse. In der FAZ vom 7.6.2014, Berlin wacht über Länderausgaben, 4, heißt es wenige Tage später wörtlich: „Nach der Einigung zwischen Bund und Ländern auf eine volle Übernahme des BAföG durch den Bund hat der Haushaltsausschuss auf Antrag der Regierungskoalition die Einrichtung eines 'Monitorings' der Länderausgaben für Bildung und Forschung beschlossen. Der Bund erwartet, dass die Länder ihre Entlastung vollständig und zweckentsprechend für Bildungsaufgaben einsetzen..., dass das Geld auch tatsächlich in Schulen und Hochschulen ankommt. Ein Land, das sein Geld anders verwendet, habe das nicht nur vor dem Bundestag, sondern auch vor der Öffentlichkeit zu rechtfertigen. *von Altenbockum* kommentiert in der FAZ vom selben Tage, Am Zügel, 8, zutreffend wie folgt:"Der Bund wacht darüber, ob die Länder ihre Hausaufgaben tatsächlich machen. Langfristig ergibt sich daraus eine Bevormundung der Länder durch 'Goldene Zügel', die den Föderalismus schon viel zu sehr drangsalieren. Ein 'Monitoring' des Bundestags ist deshalb gut gemeint. Die Länder lassen sich dadurch nicht zu Schülern degradieren."

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

der Länder im Sinne dieses Artikels auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände). Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind nach Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder einschließlich ihrer Kommunen wesentlich anders entwickelt. Die aufgabengerechte Finanzausstattung der einzelnen Länder ist nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG davon geprägt, dass sicherzustellen ist, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Darunter ist ein reiner Einnahmeausgleich auf der Grundlage von Einwohnerzahlen – die bei den Stadtstaaten höher gewichtet werden – zu verstehen. Auch hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen.

Das bedeutet, dass das Grundgesetz bei dem im Koalitionsvertrag anerkannten Ausgabenzuwachs im Bereich Eingliederungshilfe, Kinderkrippen, Kitas, Schulen und Hochschulen davon ausgeht, dass grundsätzlich ein einnahmeseitiger Ausgleich, d. h. eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, erfolgt. Bei den kommunalen Aufgaben kann auch eine Erhöhung der gemeindlichen Beteiligung an der Einkommensteuer oder an der Umsatzsteuer bzw. eine Verminderung der Gewerbesteuerumlage erfolgen. Kommt es zu einer Verbesserung der kommunalen Steuerausstattung, ist diese wegen Art. 106 Abs. 9 GG bei der Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zwischen Bund und Ländern auf Seiten der Länder zu berücksichtigen.

Daneben kommt – in begründungsbedürftigen Ausnahmekonstellationen – eine vollständige bzw. teilweise Übernahme von Ausgaben durch den Bund für bestimmte Einzelaufgaben von Ländern und Kommunen in Betracht, wenn dafür ein gesamtstaatliches bzw. gesamtwirtschaftliches Interesse besteht (Art. 104b, 91a, 91e Abs. 2, 106 Abs. 8 sowie 104a Abs. 3 GG). Insoweit wird der Grundsatz des Abstellens auf jeden Einwohner als Bedarfsindikator durchbrochen. Art. 104b, 91a, 91e Abs. 2 und 106 Abs. 8 GG stellen begrenzte Konstellationen erfassende Sonderregelungen dar, die gerade deshalb neben dem vierstufigen Finanzausgleichssystem ihren Platz haben, weil dadurch Ungleichheiten kompensiert werden, die das Finanzausgleichssystem als solches nicht zu kompensieren vermag.

Bei Art. 104a Abs. 3 GG geht es dagegen um eine andere Konstellation: Geldleistungsgesetze sind personenbezogen, gelten dauerhaft und erstrecken sich auf das gesamte Bundesgebiet. Beteiligt sich der Bund hieran, kann dies nicht als zielgerichtete Kompensation ungleicher Ausgangskonstellationen wie bei der regionalen Wirtschaftsförderung, der Agrarstruktur, dem Küstenschutz, den Optionskommunen, Garnisonstandorten, den Hauptstadtlasten oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet legitimiert werden.

Der Grund der Bundes-(mit-)finanzierung ist hier ein anderer: Die Art. 104a Abs. 1 GG zugrundeliegende Erwägung, dass die Zweckausgaben für eine Verwaltungsaufgabe erst auf der Ebene des Aufgabenvollzugs entstehen und von der zuständigen Verwaltung maßgeblich beeinflusst werden können, versagt, wenn die Gesetze der Verwaltung keine wesentlichen Entscheidungsspielräume belassen, sondern das Verwaltungshandeln bis in alle Einzelheiten selbst vorschreiben. Das ist bei Geldleistungsgesetzen grundsätzlich der Fall. Die Verwaltungen der Länder und Kommunen sind hier nahezu

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

reines Ausführungsorgan, quasi ein Subsumtionsmechanismus. Hier kommt dem Bund – und zwar dem Bundesgesetzgeber – abweichend von Art. 104a Abs. 1 GG die Zweckverantwortung zu, was die Zweckausgabentragung des Bundes rechtfertigt.[9] Streuen die Fallzahlen und damit die Zweckausgaben im horizontalen Vergleich der ausführenden Länder und Kommunen, ist dafür grundsätzlich nicht die Ausführungsbehörde, sondern der durchnormierende Bundesgesetzgeber verantwortlich.

Die in der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages eingesetzte Kommunalfinanzreformkommission hat 2010/11 zutreffend sieben bundesgesetzlich normierte kostenträchtige Aufgaben mit einem Gesamtausgabenvolumen von 48,6 Mrd. Euro im Jahre 2007, das inzwischen deutlich weiter aufgewachsen ist, identifiziert. Diese Aufgaben haben zu erheblichen finanziellen Belastungen der Kommunen geführt. Dabei handelt es sich um

1. die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II (12,2 Mrd. Euro),
2. die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII (1,7 Mrd. Euro),
3. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII (2,1 Mrd. Euro),
4. die Hilfe zur Pflege (2,3 Mrd. Euro),
5. die Eingliederungshilfe für Behinderte (11,5 Mrd. Euro),
6. die Jugendhilfe (6,4 Mrd. Euro),
7. die Einrichtungen der Jugendhilfe (12,4 Mrd. Euro).

2011/12 betrugen die Ausgaben bereits für (1.) 13,5 Mrd. Euro, für (2.) 1,2 Mrd. Euro, für (3.) 4,6 Mrd. Euro, für (4.) 3,6 Mrd. Euro, für (5.) 14,4 Mrd. Euro sowie für (6.) und (7.) zusammen 32,2 Mrd. Euro (dazu Tabelle im Anhang mit den Zeilen Bezugsjahr und Gewichtungsfaktor).

Die Aufgabenträgerschaft für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, die Hilfe zum Lebensunterhalt, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Jugendhilfe liegt nach den nach wie vor geltenden Feststellungen der Kommunalfinanzreformkommission ausschließlich bzw. nahezu durchweg bei den Kreisen und kreisfreien Städten und damit nicht auf der Gemeinde-, sondern auf der Kreisebene, während sich die Aufgabenträgerschaft bei der Eingliederungshilfe für Behinderte und bei der Hilfe zur Pflege auf die Ebenen der Kreise, der – nur in einigen Ländern bestehenden – Höheren Kommunalverbände und zum Teil auch des Landes verteilt. Nur die öffentlichen Einrichtungen der Jugendhilfe sind ganz überwiegend auf der gemeindlichen Ebene angesiedelt.

Über bundesgesetzlich zugeordnete Steuerertragskompetenzen verfügen dagegen nur die Gemeinden, nicht aber die Kreise, was im gegenwärtigen Aufgabenverteilungssystem riesige Umlagenfinanzierungen im kreisangehörigen Raum erzwingt, die an vom BVerwG[10] jüngst aktualisierte Grenzen stoßen.

9 Dazu ausf.: *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 104a Rn. 24.

10 BVerwGE 145, 378.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4. Reformvorschläge für das Bundes(-verfassungs-)recht

4.1 Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen?

Am zweistufigen Staatsaufbau des Grundgesetzes und am daraus folgenden, seit 2006 geltenden und sich seither immer mehr bewährenden Aufgabenübertragungsverbot zwischen Bund und Kommunen in Art. 84 Abs. 1 S. 7/85 Abs. 1 S. 2 GG ist festzuhalten. Aufgrund dessen kommt die Schaffung einer Mehrbelastungsausgleichspflicht unmittelbar zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Kommunen für bundesgesetzlich verursachte Ausgaben nicht (mehr) nicht in Betracht, da sich Aufgabenübertragungsverbot einerseits und Mehrbelastungsausgleich andererseits als Lösungswege gegenseitig ausschließen. Art. 91e Abs. 2 S. 2 und Art. 106 Abs. 8 GG erfassen demgegenüber punktuelle Sonderkonstellationen für *einzelne* Kommunen.

Eine generelle Mehrbelastungsausgleichspflicht sollte auch zwischen Bund und Ländern nicht eingeführt werden, da in Bezug zu den Ländern einerseits und zu den Kommunen andererseits keine gegensätzlichen Finanzierungsprinzipien gelten sollten.

Daher sollte es grundsätzlich beim bisherigen System der Beteiligungsmöglichkeit bzw. -pflicht des Bundes an Ausgaben von Ländern und Kommunen in Art. 104b, 91e Abs. 2, 106 Abs. 8 und 91a GG bleiben, wobei bei Art. 91a eine moderate Ausweitung näher zu prüfen ist, um bisherige spezielle Förderprogramme für die ostdeutschen Bundesländer nach und nach in ein gesamtdeutsches System für strukturschwache Regionen zu überführen.

Dennoch darf nicht verkannt werden, dass der Sozialstaat seine entscheidende Ausformung durch den Bundesgesetzgeber mit den daraus resultierenden und weiterwirkenden Kostenfolgen bereits *vor* der Statuierung des Aufgabenübertragungsverbotes erfahren hat. Die adäquate Lösung dafür hat ihren Standort in Art. 104a Abs. 3 GG zu finden. Art. 104a Abs. 3 und 4 GG sind allerdings weiterentwicklungsbedürftig:

Zu überprüfen sind dabei alle vier Komponenten, nämlich die Zustimmungspflicht des Bundesrates, die Beschränkung auf Geldleistungsgesetze, die Ausgestaltung als „Kann"-Regelung und das Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung.

Aus dem Charakter der Finanzverfassung als Folgeverfassung mit der Funktion einer Absicherung der Aufgabenverteilung im finanziellen Bereich folgt, dass sich – entgegen der systemwidrigen Anordnung in Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG – durch eine finanzielle Bundesbeteiligung an einer (kommunalen) Aufgabenerfüllung der Charakter der zu erfüllenden Aufgabe nicht ändern darf (kein Umschlagen von Selbstverwaltungs- in Auftragsangelegenheiten, kein „Goldener Zügel").

Bei Geldleistungsgesetzen des Bundes werden die Leistungen in der Regel so durchnormiert, dass ausgabenrelevante Ausführungsspielräume der Verwaltung nicht mehr bestehen. Die Durchnormierung seitens des Bundes lässt als funktionales Äquivalent die bei der Bundesauftragsverwaltung bestehende Möglichkeit der administrativen Weisung überflüssig werden, so dass die Rechtsaufsicht des Bundes ausreicht.

Bei Bundesgesetzen, die Pflichten der Kommunen zur Erbringung von geldwerten Sachleistungen, vergleichbaren Dienstleistungen oder zur Herstellung bzw. Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen begründen, ist der ausgabenrelevante Gestaltungsspiel-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

raum der Kommunen dagegen in der Regel größer. Die Kommunen sind hier kein reiner Subsumtionsmechanismus.

Eine Ausweitung der Bundesbeteiligungsmöglichkeit oder sogar -pflicht auf geldwerte Sachleistungen, vergleichbare Dienstleistungen oder die Herstellung bzw. Unterhaltung von Einrichtungen würde von Seiten des Bundes zwangsläufig entweder eine Verschärfung bundesrechtlicher Standardvorgaben gegenüber der derzeitigen Rechtslage oder die Forderung nach einem Umschlagen der Aufgabenerfüllung bisher zentraler Selbstverwaltungsaufgaben im Bereich sozialer Fürsorge und der Kinderbetreuung in Bundesauftragsverwaltung nach sich ziehen. Beide Konsequenzen gilt es strikt zu vermeiden.

Dieser Befund spricht dafür,

- die in Art. 104a Abs. 4 GG im Jahre 2006 statuierte Zustimmungspflicht des Bundesrates beizubehalten,
- die Möglichkeit einer Bundesbeteiligung entsprechend dem bisherigen Konzept auch weiterhin auf Geldleistungen zu beschränken,
- die systemwidrige und wegen der durchnormierten Geldleistungsansprüche zur Sicherung des Bundeseinflusses in der Sache darüber hinaus nicht gebotene Regelung in Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG ersatzlos zu streichen.

Die „Kann-Regelung“ zeigt auf, dass nach der Regelungskonzeption des Grundgesetzes der Belastungsausgleich auch bei der Übertragung von Aufgaben, die in der Erbringung von Geldleistungen bestehen, vorrangig auf der Einnahmeseite herbeigeführt werden soll, um den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Einwohner als Bedarfsindikator nicht zu durchbrechen. Überführte man die bisherige „Kann-Beteiligung“ in eine strikte Ausgabentragungspflicht des Bundes, bliebe zum einen für föderale Verhandlungsprozesse nach dem 2006 neu geschaffenen Art. 104a Abs. 4 GG insoweit kein Raum mehr. Und zum anderen käme es zwingend zu einer horizontalen Ungleichbehandlung der Länder bzw. Kommunen der finanziellen Höhe nach. Vorzugswürdig ist daher eine gewisse Verhandlungsspielräume wahrende „Soll-Regelung“, die vom Grundsatz der Zweckausgabentragung des Bundes ausgeht, im Einzelfall aber Abweichungsmöglichkeiten erlaubt.

4.2 Konsequenzen für einzelne kommunale Sozialleistungen

Das bedeutet für die von der Kommunalfinanzkommission untersuchten sieben Aufgaben, dass eine Ausgabentragung (oder –beteiligung) durch den Bund an Geldleistungsgesetzen nur bei der

- Grundsicherung für Arbeitsuchende (derzeitige Bundesbeteiligung an Leistungen für Unterkunft und Heizung: 28,2 v. H.; weiteres Beteiligungspotenzial des Bundes: 9,7 Mrd. Euro),
- Hilfe zum Lebensunterhalt (Beteiligungspotenzial des Bundes: 1,2 Mrd. Euro) und
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (seit 2014 bereits 100 %-ige Bundesbeteiligung)

unter Wegfall der Bundesauftragsverwaltung in Betracht kommt.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Darüberhinausgehend kommt für die sehr ausgabenintensiven und in der Ausgabenbelastung zwischen den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten sehr stark streuenden Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II eine verfassungsrechtlich in Art. 91e GG statuierte Ausgabentragungspflicht des Bundes hinsichtlich der notwendigen Ausgaben in Betracht. In einem neuen Art. 91e Abs. 3 GG wäre dann zu regeln: „Der Bund trägt die notwendigen Ausgaben nach Abs. 1 und 2 einschließlich der Verwaltungsausgaben der begrenzten Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Abs. 2." Der bisherige Abs. 3 wird sodann Abs. 4; Abs. 2 S. 2 wird aufgehoben.

Die einfachgesetzliche Beschränkung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft in § 46 Abs. 7 S. 4 SGB II, die im Jahre 2006 in das SGB II hineingelangt ist, als die Bundesbeteiligung nicht in einer feststehenden Quote bestand, sondern der Revision aufgrund bestimmter im Gesetz genannter Parameter unterlag, kann aufgehoben werden. Um sicherzustellen, dass sich bei einer Veränderung der Parameter die Bundesbeteiligung nicht auf 50 % oder mehr erhöhte, was ein – aus der seinerzeitigen gesetzlichen Regelung nicht unmittelbar ersichtliches – Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung zur Folge gehabt hätte, wurde damals konzeptionell richtigerweise eine Deckelung vorgesehen. Bei einer Aufhebung von Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG würde die einfachgesetzliche Deckelung der Bundesbeteiligung demgegenüber obsolet.

Eine Bundesbeteiligung an der Eingliederungshilfe für Behinderte ist dagegen nicht zu empfehlen. Nach geltendem Verfassungs- wie einfachem Recht kann sie nicht erfolgen, da es sich nicht um ein Geldleistungsgesetz handelt. Zudem ist die Ausführung von Land zu Land sehr unterschiedlich organisiert, was zu sehr unterschiedlichen Kosten sowohl pro Fall als auch bezogen auf die Einwohnerzahl eines Landes führt (Tabelle im Anhang, Spalte 6). Bereits im Jahr 2001 ist in dem die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten auch nach 2004 weiter legitimierenden Gutachten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen[11] ausgeführt worden:

> „Die Mehrausgaben für die Aufgabe 'Eingliederungshilfe für Behinderte' streuen zwischen den alten Ländern – im Vergleich zu den o.g. Aufgaben der sozialen Sicherung – deutlich geringer. Es besteht nur ein schwacher statistischer Zusammenhang mit den Empfängern von Eingliederungshilfen für Behinderte, was als Beleg für den Spielraum der Länder bei der Wahl und Ausgestaltung der vielfältigen Leistungen zu werten ist. Auch zeigt dies, dass sich die konkrete Leistung nach der individuellen Situation der Empfangsberechtigen richtet, d. h. vor allem nach der Art und der Schwere der Behinderung. Dieses umfangreiche Leistungsspektrum entzieht sich daher einer eindeutigen Bedarfsprüfung durch objektive Indikatoren."

An diesem Befund hat sich bis heute nichts geändert. Daher ist *Ingolf Deubel*[12] jüngst zu dem Ergebnis gelangt:

> „Für die Jugendhilfe und die Eingliederungshilfe gibt es zwar bundesgesetzliche Vorgaben, die Ausführung lässt jedoch den Ländern und ihren Kommunen so hohe Spielräume,

11 *Eltges/Zarth/Jakubowski/Bergmann*, Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Schriftenreihe des BMF, Band 72, 2002, S. 58.

12 *Deubel*, Der Landkreis 2014, 239 (244 sowie Abb. 6, 7 und 9).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

> dass sie – wirtschaftlich betrachtet – als reine Selbstverwaltungsaufgaben anzusehen sind und eine extreme föderale Vielfalt aufweisen..., so dass es fast unmöglich sein dürfte, diese föderale Vielfalt in Form eines Bundesleistungsgesetzes zusammenzufassen."

Deubel fährt fort, dass es auch keinen Zusammenhang zwischen der Quote der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II und der Jugend- (Tabelle, Spalte 8) bzw. Eingliederungshilfe gibt und schlussfolgert daraus treffend[13]:

> „Falls im föderalen Finanzausgleich ein Soziallastenansatz auf der Basis der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II installiert werden soll, kann dieser deshalb nur die Unterschiede zwischen den Ländern bei den Kosten der Unterkunft erfassen, nicht aber die Unterschiede bei der Jugendhilfe oder der Eingliederungshilfe."

Realisierte man mit Blick auf die drei in kommunaler Trägerschaft ausgeführten Bundessozialgeldleistungsgesetze (Kosten für Unterkunft und Heizung, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) eine vollständige Kostentragung des Bundes, hätte dies erhebliche Umverteilungswirkungen im Bundesstaat in vertikaler und in horizontaler Hinsicht.

In vertikaler Hinsicht hätte der Bund Mehrausgaben in Höhe von knapp 11 Mrd. Euro dauerhaft zu tragen und könnte einen entsprechenden Refinanzierungsanspruch bei den Ländern mit Blick auf das Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnis geltend machen; die Länder ihrerseits könnten das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs je nach Entlastungsgrad ihrer Kommunen deutlich zurückführen. Bezieht man hier die im Koalitionsvertrag geregelte Entlastung der Kommunen in Höhe von 5 Mrd. Euro mit ein, würde sich die Umverteilung von Umsatzsteuer-Beteiligungspunkten zugunsten des Bundes um etwa 2,5 Punkte reduzieren. Im Verhältnis vom Bund zur Gesamtheit der Länder und Kommunen wäre eine derartige Lösung aus Sicht des Bundes durchaus handhabbar.

Weitaus schwieriger stellen sich die Auswirkungen in horizontaler Hinsicht für die einzelnen Länder und Kommunen (dazu Tabelle) dar, da es gegenüber dem Status quo zu gravierenden Umverteilungswirkungen insbesondere zugunsten der Stadtstaaten aber auch zugunsten der Kommunen in Nordrhein-Westfalen und in den neuen Ländern (außer Thüringen) im Verhältnis zu den Kommunen in den anderen Flächenländern käme.[14]

Diese Umverteilungswirkungen zugunsten der Stadtstaaten und der Kommunen in Nordrhein-Westfalen würden noch umso mehr verstärkt, je höher die Kompensation des Bundes durch eine Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zugunsten des Bundes ausfällt. Wegen der hohen Ergänzungsanteile der ostdeutschen Länder an der Umsatzsteuer führt für diese eine Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses tendenziell zu überproportionalen Einnahmeverlusten, die die Vorteile aus einer Übernahme der KdU-Kosten und der Kosten für die Hilfe zum Lebensunterhalt durch den Bund sogar übersteigen können. Alle diese Überlegungen sind in der föderalen Debatte

13 *Deubel*, Der Landkreis 2014, 239 (244).

14 Die Folge für die Finanzausstattung der einzelnen Kommunen in den Ländern wird erst unter 5. behandelt.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nicht neu; wir kennen sie aus der Diskussion um die sog. „Albrecht-Initiative“[15], die in Westdeutschland kurz vor dem Mauerfall intensiv geführt wurde und eine Übernahme der seinerzeitigen kommunalen Sozialhilfelasten durch den Bund bei hälftiger Refinanzierung durch eine Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zugunsten des Bundes vorsah.

Politisch umsetzbar erscheint ein solcher Vorschlag nur, wenn er

- an den „richtigen“ Gesetzen ansetzt,
- der Höhe nach überschaubar bleibt,
- eine partielle, aber nicht vollständige Kompensation des Bundes erfolgt und
- entstehende Doppelbegünstigungen bei Ländern und Kommunen durch die horizontale Umverteilungswirkung strikt vermieden werden.

Das bedeutet,

- dass eine solche Lösung nur an bundesverursachten durchnormierten Geldleistungsgesetzen, nicht aber an vor Ort gestaltbaren Sach- und Dienstleistungsgesetzen ansetzen kann,
- keine Totalumstellung von einem – zumindest weitgehenden – Einwohnergleichgewichtungsprinzip zu einem – gestaltungsanfälligen – reinen Bedarfsmodell bei Sozial- und Jugendhilfeleistungen erfolgt,
- der Bund einen deutlichen Nettobetrag – mindestens die im Koalitionsvertrag avisierten und zu dynamisierenden 5 Mrd. Euro – in ein solches System einspeist und
- in horizontaler Hinsicht die auch mit überdurchschnittlich hohen Sozialleistungen begründete Einwohnerveredelung der Stadtstaaten von 135 % im Länderfinanzausgleich deutlich zurückgeführt wird.

Andere als Geldleistungsgesetze taugen für eine Bundesbeteiligung dagegen nicht. Das gilt in besonderem Maße für die Eingliederungshilfe für Behinderte, die zwar bundesweit dramatische Wachstumsraten aufweist, bei der der Grad der bundesrechtlichen Determinierung im Vergleich zu anderen Sozialleistungsgesetzen aber deutlich geringer ist. Insoweit ist also nach anderen Lösungen – und zwar auf der kommunalen Einnahmeseite – zu suchen.

4.3 Steuerverteilung

Verfassungsänderungen mit Blick auf die Grund- und Gewerbesteuer sowie auf die gemeindliche Einkommensteuerbeteiligung bedarf es nicht. Die Lohn- und Einkommensteuerbeteiligung sollte zudem weiterhin an die Wohnsitzgemeinde fließen, während die Gewerbesteuer und die Körperschaftsteuer dem Betriebssitz zugeordnet bleiben. Von der Ermächtigung des Bundesgesetzgebers in Art. 106 Abs. 5 S. 3 GG zu bestimmen, dass die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer festsetzen, sollte als qualitative Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung Gebrauch gemacht werden, wenn quantitativ die aufgabenangemessene Finanzausstattung der

15 Dazu ausf.: *Kitterer* (Hrsg.), Sozialhilfe und Finanzausgleich, Lorenz-von-Stein-Institut, Schriftenreihe Band 11, 1990.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kommunen bereits über die anderen Elemente des kommunalen Finanzausstattungssystems sichergestellt wird.

Aufgrund ihrer örtlichen Radizierung kommt bei der Grunderwerbsteuer eine Verlagerung der Ertragskompetenz auf die kommunale Ebene in Betracht. Wegen der starken horizontalen Streuung des Aufkommens empfiehlt sich eine Kommunalisierung der Ertragskompetenz letztlich aber nicht.

Die kommunale Umsatzsteuerbeteiligung in Art. 106 Abs. 5a GG weist gegenwärtig zwei Schwachpunkte auf, die einer Ausweitung der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung bisher entgegenstehen: Die Regelung dient bisher rein rückwärts gewandt der Kompensation der in den 90er Jahren vorgenommenen Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer.

Zukunftsorientiert gilt es, die kommunale Umsatzsteuerbeteiligung dynamisch für eine Finanzierung bundesrechtlich veranlasster Ausgaben des Sozialstaates zu öffnen. Das setzt eine Öffnung für die Kreisebene (Kreise und kreisfreie Städte) als Hauptaufgabenträgern und eine Abkehr von einem wirtschaftsbezogenen horizontalen Verteilungsschlüssel voraus, da dieser keine sozialaufgabenbedarfsgerechte Verteilung des Steueraufkommens herbeizuführen vermag. Hinsichtlich der kommunalen Ausstattung mit Steuereinnahmen ist seit langem herausgearbeitet worden[16], dass die Kreisebene (Kreise und kreisfreie Städte) als Hauptaufgabenträger steuerfinanzierter Sozialleistungen strukturell unterfinanziert ist.

Art. 106 Abs. 5a sollte daher in S. 1 wie folgt formuliert werden:

> „Die Gemeinden und Kreise erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer, das von den Ländern an ihre Gemeinden und Kreise nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl weitergeleitet wird."

Hier ist der richtige Ort, in vertikaler Hinsicht die dynamische Entwicklung kommunaler Soziallasten, bei denen ein Ausführungsspielraum vor Ort und nicht eine vollständige bundesgesetzliche Durchnormierung besteht, auch in der Wachstumsdynamik in der Zeitachse zu berücksichtigen.

Bei der horizontalen Verteilung der Umsatzsteuer auf die Länder ist die Kann-Regelung in Art. 107 Abs. 1 S. 4, 2 Teils. GG und die darauf bezogene Soll-Regelung in § 5 Abs. 1 MaßstäbeG hinsichtlich der Ergänzungsanteile beizubehalten, mit der die primäre horizontale Steuerverteilung und damit die je eigene Steuerausstattung der Länder bestimmt wird. Dadurch wird zugleich der obligatorische Steuerverbund für den kommunalen Finanzausgleich nach Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG umschrieben. Dies ist gerade für die steuerschwachen Kommunen in Ostdeutschland von essenzieller Bedeutung.

Im Länderfinanzausgleich ist als Kehrseite der verfassungsrechtlichen (Letzt-) Verantwortung der Länder für die aufgabenangemessene Finanzausstattung ihrer Kommu-

16 *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1986, 1067 (1068); *ders*., Der Landkreis 2006, 64 (65 ff.); *Henneke*, Der Gemeindehaushalt 1994, 107 (108 ff.); *ders*., Der Landkreis 2011, 4 ff.; *ders*., in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG (Fn. 9), Art. 28 Rn. 147 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nen[17] die kommunale Finanzkraft auf der Grundlage normierter Hebesätze vollständig zu erfassen. Politisch ist dann zu entscheiden, ob aufgrund dieser Veränderung der Ausgleichsgrad im Länderfinanzausgleich abgesenkt werden soll.

Die gegenüber 2001 bereits veränderte und künftig zu intensivierende Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen gebietet eine Absenkung der Höhe der Einwohnerveredelung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, um eine doppelte Bedarfsberücksichtigung auszuschließen.

5. Reformvorschläge für das Landes(-verfassungs-)recht

Aus den gleichen Gründen ist eine rückführende Anpassung der Soziallastenansätze im kommunalen Finanzausgleich geboten, wobei diese Ansätze ausschließlich auf der Ebene der jeweiligen kommunalen Aufgabenträger anzusiedeln sind. Die dem zuwiderlaufenden Regelungen im GFG NRW sind also zu ändern.

Zudem ist in Thüringen das dortige Konnexitätsprinzip ebenso, wie bereits in allen anderen Flächenländern geschehen, auf die Aufgaben- und Belastungsdifferenz bei allen Pflichtaufgaben zu erstrecken und nicht auf Auftragsangelegenheiten zu beschränken.

Wegen des in den letzten Jahren ausgeweiteten Anwendungsbereichs der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen, bei denen es weder auf die Finanzkraft der jeweiligen Kommunen noch auf die Leistungsfähigkeit des Landes, sondern nur auf die notwendigen Ausgaben für die jeweilige Aufgabe ankommt, gelangen auch finanzstarke und sogar abundante Kommunen in den Genuss von finanziellen Ausgleichsleistungen, während der Umfang des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs tendenziell sinkt. Aufgrund dieses Befundes erlangen kommunalbegünstigende Finanzausgleichsumlagen in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder tendenziell zu Recht einen immer größeren Anwendungsbereich.

Aufgrund der Kombination von ausgeweiteten Bundesbeteiligungen an Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 (bzw. Art. 91e) GG und einer einwohnerbezogenen Umsatzsteuerbeteiligung der Kreisebene (Kreise und kreisfreie Städte) entschärft sich die Kreisumlageproblematik quantitativ erheblich, wobei insbesondere Kreise mit steuerkraftschwachen Gemeinden und hohen Sozialausgaben eine besondere Entlastung erfahren. Die vom BVerwG[18] aufgezeigte Grenze der Kreisumlageerhebung kann so sicher eingehalten werden.

Zur Abfederung der Folgen des demografischen Wandels auf die Finanzausstattung einzelner Kommunen ist die Fläche als Bedarfsindikator für die Erfüllung zahlreicher raumbezogener und infrastruktureller Kreisaufgaben bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die Kreisebene neben der Einwohnerzahl aufgabenangemessen zu berücksichtigen.

17 ThürVerfGH, LVerfGE 16, 593; VerfGH RhPf, DVBl. 2012, 432; HessStGH, NVwZ 2013, 1151.
18 BVerwGE 145, 378.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Schließlich bietet es sich bei den der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die Gemeinden und Kreise zugrundeliegenden Einwohnerzahlen an, bei Kommunen mit rückläufigen Einwohnerzahlen auf die (höhere) Einwohnerzahl zwei Jahre vor der Referenzperiode oder auf den Durchschnitt der Einwohnerzahlen der letzten fünf Jahre abzustellen.

6. Anhang

Pro-Kopf-Verteilung der Einnahmen/Ausgaben/Kassenkredite der Kommunen eines Landes im Jahr 2011 bzw. 2012 jeweils bezogen auf einen Betrag von 1 Mrd. €

	Kosten der Unterkunft		Hilfe zum Lebensunterhalt	Grundsicherung im Alter	Eingliederungshilfe	Hilfe zur Pflege	Kinder- und Jugendhilfe	Gewerbesteuer		Grundsteuer B	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	Gemeindlicher Umsatzsteueranteil	Gemeindliche Steuerkraft (nach Realsteuerstatistik)	Komm. Kassenkreditbestand
	Brutto-Ausgaben	Kommunaler Eigenanteil	Brutto-Ausgaben	Brutto-Ausgaben	Brutto-Ausgaben	Brutto-Ausgaben	Brutto-Ausgaben	Grundbetrag	netto					
Bezugsjahr	2012	2012	2011	2011	2011	2011	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012
Gewichtungsfaktor (Mrd. €)	13,451	9,657	1,234	4,583	14,402	3,577	32,232	10,761	35,27	11,607	28,915	3,895	58,634	48,479
Deutschland	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**	**12,42**
Baden-Württemberg	6,68	6,36	4,82	9,26	9,41	11,29	11,10	15,85	14,36	12,77	15,17	13,07	15,03	0,44
Bayern	5,69	5,74	9,14	9,24	11,95	13,94	11,02	15,34	13,80	11,03	15,40	12,55	14,64	0,63
Brandenburg	15,80	15,93	9,00	8,61	10,44	4,82	14,08	7,98	6,82	8,34	8,23	9,05	8,77	6,58
Hessen	11,41	11,50	19,75	14,44	12,39	12,68	14,23	16,45	16,27	11,31	14,62	15,14	15,05	26,02
Mecklenburg-Vorpommern	17,97	18,12	14,22	10,75	11,26	6,98	11,10	6,06	5,88	8,21	6,49	8,85	7,17	8,25
Niedersachsen	11,99	12,09	13,13	14,19	14,31	9,98	10,96	12,29	11,96	13,11	11,08	10,31	11,66	12,21
Nordrhein-Westfalen	15,04	15,17	14,13	14,78	14,40	13,49	12,59	11,65	13,25	14,15	12,62	13,64	12,28	28,06
Rheinland-Pfalz	7,99	6,95	8,73	10,27	13,17	12,48	13,11	11,44	10,70	10,54	12,07	10,05	11,66	31,83
Saarland	12,17	12,27	19,29	14,26	12,81	13,61	13,80	8,50	8,94	9,93	10,29	11,85	9,86	39,89
Sachsen	14,60	14,72	6,66	6,08	8,03	4,09	12,82	7,15	8,30	9,84	6,26	11,43	7,56	0,51
Sachsen-Anhalt	17,86	18,01	20,79	10,54	11,13	5,23	11,55	7,50	7,47	8,08	6,32	9,98	7,69	10,02
Schleswig-Holstein	12,88	12,99	20,84	14,31	14,56	11,86	10,35	9,71	8,56	11,39	11,61	9,13	10,95	6,80
Thüringen	12,10	12,20	9,76	5,93	11,38	5,27	11,16	6,91	7,24	8,01	6,53	9,43	7,47	1,61
Berlin	31,41	31,67	15,10	23,54	12,88	28,51	16,66	8,71	10,50	19,32	10,71	12,16	10,84	-
Bremen	25,00	25,21	23,51	22,85	18,04	19,34	16,32	11,10	12,33	20,77	10,89	16,68	11,68	-
Hamburg	21,04	21,22	27,09	23,29	14,32	27,23	14,01	19,14	23,41	21,14	18,86	22,42	18,78	-

Eigene Darstellung

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Sächsische Verfassungspolitik

Werner Reutter

1. Einleitung[1]

Jedes Bundesland ist „besonders". Auch Sachsen hat, so eine verbreitete Auffassung, nach 1990 einen eigenen Weg beschritten, der inzwischen sogar Eingang gefunden hat in die politikwissenschaftliche Debatte. Ein „sächsischer Weg" liegt danach vor, wenn eine im „Ländervergleich markante, temporär bestandsfeste und kontextuell sächsische Eigenheit" besteht.[2] Sieht man von den methodischen Schwierigkeiten ab, die mit solch aufgeladenen Begriffen verknüpft sind,[3] verweist diese Diskussion immerhin darauf, dass landespolitische Entwicklungen – allen Unitarisierungstendenzen zum Trotz – ihre Eigenart besitzen. Dies sollte für Verfassungspolitik in Bundesländern in besonderem Maße gelten, soll diese doch „eine originäre historische wie kulturelle Identität der Länder und Regionen" schaffen.[4] Nach Hans Vorländer könnten sich Landesverfassungen sogar zum Kristallisationspunkt eines zum Grundgesetz „komplementäre[n], identitätsstiftende[n] und integrative[n] Länderkonstitutionalismus entwickel[n], der auf lange Sicht der deutschen Verfassungsdemokratie Anerkennung und Akzeptanz zu geben vermag."[5] Und gerade in Sachsen seien die verfassungsgebenden Diskussionen von einem „ausgeprägten landsmannschaftlichen, eigenständigen Sonderbewusstsein inspiriert" gewesen.[6]

---

1 Der Beitrag entstand im Rahmen eines von der DFG finanzierten Forschungsprojektes zur Verfassungspolitik in den Bundesländern. Ich danke Astrid Lorenz für die kritische Lektüre einer ersten Fassung; Helene Bührig und Maria Geußer waren unersetzlich bei der Datenrecherche und haben den Beitrag ebenfalls kritisch durchgesehen. Selbstredend entbindet mich das nicht von meiner Verantwortung für Fehler und Irrtümer.

2 *Jesse, Eckhard / Schubert, Thomas / Thieme, Tom* 2014, Politik in Sachsen, Wiesbaden, S. 15; vgl. auch: *Brümmer, Ulrich* 2006: Parteiensystem und Wahlen in Sachsen. Kontinuität und Wandel von 1990-2005 unter besonderer Berücksichtigung der Landtagswahlen, Wiesbaden, S. 248 ff.

3 So ist unklar, ob mit solchen Begriffen auf Ursachen von Entwicklungen verwiesen wird oder Folgen von Entscheidungen erklärt werden. Ist Verfassungspolitik also Ausfluss eines „sächsischen Weges" oder trägt sie dazu bei, diesen zu begründen?

4 *Jesse / Schubert / Thieme* 2014 (Fn 2).

5 *Vorländer, Hans* 2011: Verfassungstheorie und demokratischer Transitionsprozess. Der (ost-) deutsche Konstitutionalismus, in: *Lorenz, Astrid* (Hrsg.), Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung, Leverkusen, S. 245-260, hier S. 258; vgl. auch: *Lorenz, Astrid* 2011: Die ostdeutschen Landesverfassungen als dynamische Integrationsstifter, in: *Lorenz, Astrid* (Hrsg.), Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung, Leverkusen, S. 75-98.

6 *Vorländer* 2011 (Fn 5), S. 258; vgl. auch: *Lorenz* 2011 (Fn 5); zur Entstehung und zum Inhalt der sächsischen Verfassung vgl. auch: *von Mangoldt, Hans* 1996: Entstehung und Grundgedanken der Verfassung des Freistaates Sachsen, Leipzig; *Lorenz, Astrid,* 2013, Demokratisierung in Ostdeutschland. Verfassungspolitische Weichenstellungen in den neuen Ländern und Berlin, Wiesbaden, S. 184 ff. und 253 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Tabelle 1: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe in Sachsen: betroffene Abschnitte[1]

	Anzahl der Artikel, die geändert werden sollten	
	Abs.	*(%)*
Grundlagen öffentlicher Ordnung	*39*	*54,9*
- Präambel	0	*0,0*
- Grundlagen des Staates	23	*32,4*
- Grundrechte, Staatsziele, Gemeinschaftsleben	16	*22,5*
Staatsorgane	*10*	*11,3*
- Parlament	4	*5,6*
- Regierung	4	*5,6*
Staatsfunktionen	*12*	*19,7*
- Gesetzgebung	5	*7,0*
- Verwaltung und kommunale Selbstverwaltung	3	*4,2*
- Finanzwesen	4	*5,6*
- Rechtspflege/Verfassungsgericht	2	*2,8*
Übergangs- und Schlussbestimmungen	10	*14,1*
Gesamt	*71*	*100*

a) Eine Reihe von Artikeln sollte mehrfach geändert werden, sie wurden auch mehrmals gezählt; acht Artikel – 3a, 11a, 12a, 18a, 30a, 43a, 68a und 92a, – sollten neu aufgenommen werden.
Quelle: eigene Auszählung; Parlamentsdatenbank des Sächsischen Landtags. http://edas.landtag.sachsen.de/ (Zugriff: 15.01.2014).

Nun mag dieses „Sonderbewusstsein" die verfassungspolitischen Diskussionen zwischen 1990 und 1992 geprägt haben. Ob ein solches „Sonderbewusstsein" aber einen „Sonderweg" nach Inkrafttreten der sächsischen Landesgrundordnung begründen konnte, ist damit noch lange nicht ausgemacht. Die weitere Darstellung geht dieser Frage nach und arbeitet zweierlei heraus: Zum einen werden die Strategien der Parteien in Sachsen nach Verabschiedung der Verfassung untersucht. Zum anderen wird analysiert, wie die einschlägigen Gesetzentwürfe im Landtag behandelt wurden. Abschließend wird diskutiert, ob und inwiefern Verfassungspolitik in Sachsen Beleg sein kann für einen „sächsischen Weg". Ein solcher eigenständiger Entwicklungspfad wird angenommen, wenn die Behandlung verfassungsändernder Gesetzentwürfe Funktionsprinzipien des neuen Dualismus zuwiderläuft oder von den Mustern abweicht, die typischerweise parlamentarische Gesetzgebungsverfahren kennzeichnen.

2. "Erfolgreich scheitern": Verfassungspolitik als Oppositionsstrategie

In Sachsen war Verfassungspolitik vor allem Oppositionsstrategie. Sie bestand – von einer Ausnahme abgesehen – darin, in den Landtag verfassungsändernde Gesetzentwürfe einzubringen, die keine Aussicht auf Annahme besaßen. Die Opposition versuchte mit solchen Anträgen, sich als Alternative zur Regierung zu profilieren. Es ging der Opposition also darum, „erfolgreich zu scheitern". Insoweit folgt die Verfassungspolitik in Sachsen Funktionsprinzipien des neuen Dualismus.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Tabelle 2: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe in Sachsen (1992-2013)[a), b)]

Lfd. Nr.[c)]	WP	Antragsteller	Drs. Nr.	Thema	betroffene Artikel
1	1	Volksantrag	3918	Aufnahme sozialer Grundrechte	7, 28, 29, 30, 30a
2	2	SPD	5376	Wahlalter (16 Jahre)	4
3	3	PDS	2939	Bürgerschaftliche Selbstverwaltung	4
4	3	PDS	9998	Kleingartenförderung	10
5	3	PDS	10151	Volksgesetzgebung	71, 72
6	3	PDS	10759	Übergangs- und Schlussbestimmungen etc.	3a, 11a, 43a, 62, 68a, 81, 92a, 114, 116, 117, 118 119
7	4	PDS	90	Übergangs- und Schlussbestimmungen etc.	3a, 11a, 43a, 62, 68a, 81, 92a, 114, 116, 117, 118 119
8	4	PDS	466	Informationsrechte, Datenschutz	34
9	4	PDS	1079	Kleingartenförderung	10
10	4	PDS	1238	"Antifaschistische Klausel"	12a
11	4	FDP	5086	Kommunales Wahlrecht ab 16	4
12	4	PDS	5915	Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen	4, 18
13	4	PDS	6303	Hochschulen	107
14	4	PDS	7177	Kommunale Selbstverwaltung	4
15	4	FDP	8110	Neuverschuldungsverbot	95
16	4	Grüne	8232	Kommunalverfassung	4
17	4	NPD	9244	Bürgernahe Neuausrichtung der kommunalen Daseinsvorsorge	10
18	4	PDS	12532	Gleichstellung von Menschen mit Behinderung	18
19	4	Grüne	12533	Rechte von Kindern und Jugendlichen	4, 9
20	4	PDS	15466	Sozialstaatsprinzip	1, 7, 14, 18, 31, 32, 38, 94
21	5	NPD	1879	Bauverbot für Minarette	19
22	5	Linke	3705	Volksgesetzgebung	71, 72, 73
23	5	Linke	7136	Datenschutzkontrolle	57
24	5	Grüne	7651	Rechte von Kindern und Jugendlichen; Wahlrecht	4, 9
25	5	Linke	7652	Mitbestimmungsrechte von Kindern und Jugendlichen	4, 18a
26	5	Linke	9012	Öffentlichkeit der Verwaltung und Freiheit des Informationszugangs	34
27	5	Linke	10200	Ombudsstelle für Beschwerden gegen polizeiliche Maßnahmen	53a
28	5	NPD	10328	Identität	5
29	5	CDU/SPD/ FDP/Grüne	11838	Schuldenbremse[d)]	85, 94, 95

a) Berücksichtigt sind die bis 31. Dezember 2013 abgeschlossenen Entwürfe; über zwei verfassungsändernde Gesetzentwürfe – Drs. 5/12162 und Drs. 5/13108 – war bis Ende 2013 noch nicht entschieden worden; b) erhoben wurden die Initiativen über die Parlamentsdatenbank des Sächsischen Landtags. In die Suchmaske eingegeben wurde bei Wahlperiode: „alle“, bei Vorgangstyp: „GesEntw - Gesetzentwurf“ und bei Schlagwort: „Landesverfassung“. Die aufgelisteten 38 Vorgänge (Stand 5. Januar 2014) wurden daraufhin überprüft, ob der im Vorgang erwähnte Gesetzentwurf auf eine Verfassungsänderung zielte, was bei 31 Vorgängen der Fall war, von denen 2 noch anhängig sind; c) die „lfd. Nr.“ dient lediglich der Darstellung, sie ist keine amtliche Bezeichnung; d) Gesetz vom 11. Juli 2013.
Quelle: Parlamentsdatenbank des Sächsischen Landtags. http://edas.landtag.sachsen.de/ (Zugriff: 15.01.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Dabei ist zuerst festzuhalten, dass die entsprechenden Gesetzentwürfe einen beachtlichen Änderungsanspruch repräsentieren (Tabellen 1 und 2). Sie adressierten fast alle Abschnitte der sächsischen Verfassung. Ausgenommen blieb bisher lediglich die Präambel. Insgesamt wurde die Änderung oder Einfügung von 71 Artikeln angestrebt. Da einzelne Artikel mehrfach aufgeführt wurden, waren letztlich 39 Artikel – also knapp ein Drittel des ursprünglichen Verfassungskorpus – Gegenstand entsprechender Initiativen.[7] Dass das Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition im Sächsischen Landtag auch in der Verfassungspolitik prägend wirkte, wird deutlich, wenn sie mit der Gesetzgebungstätigkeit insgesamt verglichen wird (Tabelle 3). Funktionsprinzipien des neuen Dualismus[8] machten sich in dreierlei Hinsicht geltend:

Erstens, die Ausarbeitung von legislativen Normengefügen und der sich darin materialisierende Gestaltungsanspruch ist in parlamentarischen Regierungssystemen primär Aufgabe der politischen Exekutive. Das gilt für den Bund ebenso wie für die Länder.[9] Obschon in Sachsen Regierung bzw. Regierungsfraktionen bisher nur an einem verfassungsändernden Gesetzentwurf beteiligt waren, macht Verfassungspolitik hier keine Ausnahme. Denn die dominierende Partei in Sachsen, die CDU, war bis 2013 der Auffassung, dass eine Verfassung nur dann ihre Ordnungs- und Integrationsaufgaben erfüllt, wenn sie möglichst selten geändert wird.[10] Dieser fehlende Reformbedarf schloss Initiativen von Mehrheitsfraktionen ebenso aus wie verfassungsändernde Gesetzentwürfe der Regierung. Regierungsfraktionen waren lediglich an dem – bisher einzigen erfolgreichen – Gesetzentwurf zur Verankerung einer Schuldenbremse in der Sächsischen Verfassung in der fünften Wahlperiode beteiligt.[11] Insoweit folgt die verfassungspolitische Passivität der Regierung und der die Regierung stützenden Fraktionen den Funktionsprinzipien des neuen Dualismus.

---

7 Die Analyse beruht auf einem „asymmetrischen Vergleich“, bei dem mehrere Fälle mit ungleicher Tiefenschärfe untersucht werden; *Kocka, Jürgen* 1999: Asymmetrical Historical Comparison: The Case of the German Sonderweg, in: History and Theory, Vol. 38, No. 1, S. 40-50.

8 Zum Konzept des „neuen Dualismus“ vgl.: *Patzelt, Werner J.* 1998: Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 39. Jg., H. 4, S. 725-727; *Reutter, Werner* 2013: Transformation des „neuen Dualismus“ in Landesparlamenten: Parlamentarische Kontrolle, Gewaltengliederung und Europäische Union, in: *Eberbach-Born, Birgit / Kropp, Sabine / Stuchlik, Andrey / Zeh, Wolfgang* (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden, S. 255-284.

9 In Brandenburg wurden zwischen 1990 und 2009 lediglich 31 von 828 Gesetzentwürfe von Regierungsfraktionen eingebracht; in NRW waren es zwischen 1995 und 2012 insgesamt 90 von 965; vgl. *Reutter, Werner* 2014: Zur Zukunft des Landesparlamentarismus. Der Landtag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich, Wiesbaden, Tab. 2.36, S. 67; vgl. auch die Beiträge in: *Mielke, Siegfried /Reutter, Werner* (Hrsg.) 2012, Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen. 2. Aufl., Wiesbaden; für den Bundestag vgl. *Ismayr, Wolfgang* 2012, Der Deutsche Bundestag. 3. Aufl., Wiesbaden, S. 219 und S. 244 f.

10 So meinte Marko Schiemann (CDU): „Damit die Verfassung ihre bindende Wirkung (…) entfalten kann, braucht die Verfassung Kontinuität (…) Deshalb ändert man Verfassungen weder nach politischer Laune noch nach tagespolitischem Belieben oder parteipolitischem Kalkül“, *Sächsischer Landtag,* PlPr 5/75 vom 8. Mai 2013, S. 7758.

11 *Säschischer Landtag,* Drs. 5/11838 vom 30.04.2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Tabelle 3: Gesetzgebung im Sächsischen Landtag (1.-4. WP; 1990-2009)

	1. WP (1990/94)	2. WP (1994/99)	3. WP (1999/04)	4. WP (2004/09)	Gesamt (1990-09)
Regierung					
- Eingebrachte Gesetze (abs.)	171	132	92	101	496
- Verabschiedete Gesetze (abs)	168	131	88	94	481
Regierungsfraktion(en)					
- Eingebrachte Gesetze (abs.)	19	17	13	19	68
- Verabschiedete Gesetze (abs)	16	16	12	18	62
Oppositionsfraktionen[a)]					
- Eingebrachte Gesetze (abs.)	73	43	57	91	264
- Verabschiedete Gesetze (abs)	2	5	4	3	14
Interfraktionell					
- Eingebrachte Gesetze (abs.)	16	2	1		19
- Verabschiedete Gesetze (abs)	12	2	1		15
Gesamt					
- Eingebrachte Gesetze (abs.)	279	194	163	211	847
- Verabschiedete Gesetze (abs)	198	154	105	115	572

a) einschl. Volksanträge und Anträge von fraktionslosen Abgeordneten.
Quelle: *Patzelt*, *Werner J.* 2012: Landesparlamentarismus in Deutschland: Sachsen, in: *Mielke / Reutter* (Hrsg.) (Fn 10), S. 540, eigene Berechnungen.

Zweitens, auch das Verhalten der sächsischen Oppositionsfraktionen entsprach Mustern des neuen Dualismus. In einer solchen Konstellation bringen parlamentarische Minderheiten typischerweise mehr Gesetzentwürfe ein als Mehrheitsfraktionen.[12] Diese Regel galt auch im Sächsischen Landtag, in dem zwischen 1990 und 2009 insgesamt 264 Gesetzesanträge von Oppositionsfraktionen und 68 von Mehrheitsfraktionen behandelt wurden (Tabelle 3). Bei verfassungsändernden Gesetzentwürfen war dies noch ausgeprägter.[13] Bis Ende 2013 gingen von 29 abschließend im Landtag behandelten verfassungsändernden Gesetzentwürfen 28 auf Oppositionsfraktionen zurück (einschl. des Volksantrages). Zwar wurde in Sachsen kein verfassungsändernder Gesetzentwurf von Oppositionsfraktionen angenommen, doch auch bei einfachen Gesetzen waren es gerade einmal 14 von 264 (5,3 Prozent). Oppositionsfraktionen scheitern mit ihren verfassungsändernden Gesetzentwürfen also regelmäßig an den Mehrheitsverhältnissen, kön-

12 In Brandenburg brachten Minderheitsfraktionen 4,3 Mal so viele Gesetzentwürfe ein wie Regierungsfraktionen, vgl. *Reutter, Werner* 2012*,* Gesetzgebung: Der Landtag als Entscheidungsinstitution, in: *Lorenz, Astrid / Anter, Andreas / Reutter, Werner,* Schlüsselentscheidungen und Entwicklungspfade der politischen Transformation und Entwicklung in Brandenburg im Vergleich zu den anderen neuen Ländern. Gutachten für die Enquete-Kommission 5/1 des Landtages Brandenburg vom 5. November 2012, S. 23-54, hier S. 40. http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Lorenz%20Anter%20Reutter%20Gutachten%20EK%20BB%202012-11-20_final_PE%2023.pdf (Zugriff: 10.12.2013).

13 In Brandenburg stammten 15 von 21 verfassungsändernden Gesetzentwürfen von Oppositionsfraktionen, was in immerhin drei Fällen zu einer Verfassungsänderung führte; vgl. *Reutter, Werner* 2014a: Verfassungsgesetzgebung in Brandenburg, unveröffentlichtes MS, Leipzig.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nen aber mit entsprechenden Initiativen öffentlichkeitswirksam für ihre Anliegen werben.[14]

Tabelle 4: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe nach Fraktionen und Themen

	PDS/ Linke	CDU	SPD	FDP	B90/ Grüne	NPD	Volks-antrag	Gesamt [a)]
Anzahl Gesetzentwürfe	18	1	2	3	4	3	1	29
Anzahl betroffener Artikel[b)]	52	3	4	5	8	3	5	71
Anzahl betroffene Abschnitte	9	2	3	3	3	1	2	17
Davon betrafen:[c)]								
- Grundlagen des Staates	13	–	1	1	5	3	1	24
- Grundrechte etc.	11	–	–	–	–		4	15
- Landtag	4	–	–	–	–	–	–	4
- Staatsregierung	4	–	–	–	–	–	–	4
- Rechtsprechung	2	–	–	–	–	–	–	2
- Verwaltung	2	1	1	1	1	–	–	3
- Gesetzgebung	5	–	–	–	–	–	–	5
- Finanzwesen	1	2	2	3	2	–	–	4
Übergangs- und Schluss-bestimmungen	10	–	–	–	–	–	–	10

a) ein Gesetzentwurf (lfd. Nr. 29) wurde gemeinsam von CDU, SPD, FDP und B90/Grüne eingereicht, er wurde bei jeder Fraktion gesondert gezählt, taucht in den Zeilensummen aber nur einmal auf; b) Anzahl der zur Änderung vorgeschlagener Verfassungsartikel; c) Anzahl der Artikel, die in dem jeweiligen Abschnitt zur Änderung vorgeschlagen wurden; z.T. wurden einzelne Artikel mehrfach genannt.

Quelle: eigene Erhebung; Parlamentsdatenbank des Sächsischen Landtages. http://edas.landtag.sachsen.de/ (Zugriff: 15.01.2014).

Drittens, im neuen Dualismus sind lagerübergreifende Gesetzentwürfe ebenso die Ausnahme wie gemeinsam von mehreren Oppositionsfraktionen eingebrachte Initiativen.[15] Der sächsische Fall bestätigt diese Regel. In Sachsen gab es zwischen 1990 und 2009 lediglich 19 interfraktionelle Gesetzentwürfe (Tabelle 3). Bei verfassungsändernden Initiativen war dies nicht anders. Lediglich der Entwurf zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung wurde von mehreren Fraktionen eingebracht. Kooperation zwischen Oppositionsfraktionen fand also nicht statt, jedenfalls nicht in der Antragsphase. Im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens konnte es allerdings vorkommen, dass sich Oppositionsfraktion gegenseitig unterstützten.[16]

Insgesamt bestätigt die Analyse, dass die Funktionsprinzipien des neuen Dualismus die verfassungspolitischen Strategien der Parteien in Sachsen zumindest teilweise prägten. Die „ewige“ Regierungspartei CDU war ohnehin der Auffassung, Verfassungen könnten ihre Integrations- und Ordnungsfunktion nur effektiv entfalten, wenn diese

14 Vgl. zum Bundestag *Ismayr* 2012 (Fn 10), S. 221 ff.; zum Bayerischen Landtag: *Steinack, Katrin* 2007: Auf verlorenem Posten? Eine Untersuchung der Einflussmöglichkeiten der Opposition im Bayerischen Landtag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 38. Jg., Heft 2, S. 327-348.

15 Dies gilt nicht nur für Sachsen, sondern auch für Brandenburg, wo es lediglich in der 1. WP zu 15 und in der 2. WP zu 16 lagerübergreifenden Gesetzesinitiativen kam.

16 So unterstützten Grüne und SPD den Antrag der Linkspartei zur Erleichterung der Volksgesetzgebung; *Sächsischer Landtag,* PlPr 5/42 vom 12. Oktober 2011, S. 4144 f. und 4147.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

möglichst selten geändert werden. Deswegen waren Regierungsfraktionen nur an einem verfassungsändernden Gesetzentwurf beteiligt. Die Oppositionsfraktionen agierten ebenso funktions- und rollenadäquat, auch wenn auffällt, dass die SPD als Antragstellerin kaum in Erscheinung getreten ist. Die Anträge der anderen parlamentarischen Minderheitsfraktionen zielten darauf, sich inhaltlich zu profilieren und sich als Alternative zur Regierung darzustellen. In Sachsen war Verfassungspolitik daher vor allem „kompetitive Oppositionsstrategie". Verfassungspolitik in Sachsen folgte insoweit den Funktionsprinzipien parlamentarischer Regierungssysteme. Sie war dominiert vom Dualismus von Regierung(smehrheit) und Opposition.

Allerdings geben die skizzierten Funktionsprinzipien keine Hinweise auf Inhalte und Anzahl verfassungsändernder Gesetzentwürfe in Sachsen. Jedenfalls unterschieden sich die verfassungspolitischen Strategien der Oppositionsparteien zum Teil deutlich voneinander (Tabelle 4). Während die SPD alleine nur einen entsprechenden Gesetzentwurf einbrachte, wurde PDS/Linkspartei 18 mal initiativ und wollte 52 Artikel geändert wissen. Im Zentrum der verfassungspolitischen Initiativen von PDS/Linkspartei standen unterschiedliche Anliegen.[17] Die FDP adressierte mit ihren Anträgen zwei Themen: das Wahlalter bei Kommunalwahlen (16 Jahre) und die Verschuldung. Ähnliche Ziele verfolgten freidemokratische Fraktionen in anderen Landesparlamenten.[18] Dasselbe gilt für Bündnis 90/Die Grünen, die bisher an fünf verfassungsändernden Gesetzentwürfen im Sächsischen Landtag beteiligt waren, von denen bis Ende 2013 vier abschließend behandelt wurden. Mit den Anträgen sollte die Kommunalverfassung reformiert, die Rechte von Kindern und Jugendlichen sollten gestärkt und die Verfassung sollte im Sinne der Grünen modernisiert werden.[19] Gleichzeitig war der Wettbewerb zwischen den Oppositionsparteien inhaltlich limitiert. So forderten alle Oppositionsfraktionen irgendwann einmal die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre zumindest bei Kommunalwahlen;[20] Linkspartei, SPD und Grüne wollten dies auch bei Landtagswahlen. Ebenso wollten Grüne und Linke mit Verfassungsänderungen direktdemokratische Verfahren erleichtern oder neue Staatsziele aufnehmen.

17 Sie wollte vergangenheitspolitische Bestimmungen novellieren, neue Grundrechte und Staatsziele aufnehmen sowie politische Beteiligungsmöglichkeiten ausbauen; vgl. *Sächsischer Landtag,* Drs. 3/10759 vom 14.04.2004, Drs. 4/90 vom 21.10.2004 (Vergangenheitspolitik); Drs. 4/466 vom 7.1.2005, Drs. 5/9012 vom 7. Mai 2012 (Informationsgrundrecht), Drs. 3/9998 vom 8.10.2004 und 4/1238 vom 12.04.2005 (Schutz und Förderung des Kleingartenwesens, „Antifaschistische Klausel"), Drs. 5/3705 vom 22.09.2010, Drs. 5/7652 vom 05.12.2011 (Volksgesetzgebung), Drs. 5/10200 vom 18.09.2012 (Einrichtung einer Omubdsstelle).

18 Vgl. z.B. *Landtag Brandenburg,* Drs. 5/1880 vom 25.08.2010 und 5/2045 vom 23.09.2010.

19 Vgl. *Sächsischer Landtag,* Drs. 4/8232 vom 9. März 2007; Drs. 5/7651 vom 5. Dez. 2011 und Drs. 4/12533 vom 10. Juni 2008; Drs. 5/12162 vom 11. Juni 2013.

20 Zuerst eingeführt wurde das Wahlalter mit 16 Jahren in Bremen 2009 unter der rot-grünen Landesregierung; in Baden-Württemberg hat die SPD 2014 einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt; in Brandenburg wurde die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre 2011 beschlossen; in Berlin votierte die SPD 2012 aus „taktischen Gründen" gegen eine Absenkung des Wahlalters; vgl. *Weirauch, Grit* 2012: „Die SPD sieht ziemlich alt aus", in: die tageszeitung vom 13.3.2012. http://www.taz.de/!89488/ (Zugriff: 15. Januar 2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Worauf sich die Unterschiede beim Antragsverhalten der Oppositionsparteien zurückführen lassen, ist schwer auszumachen. Eine wichtige Rolle mag spielen, dass insbesondere PDS/Linkspartei ihre Vorstellungen bei der Verfassungsgebung nicht einbringen konnte. Sie blieb – anders als in Brandenburg – Paria des Konstitutionsprozesses und versuchte, dies später zu korrigieren und insbesondere die Teile aus der Verfassung zu eliminieren, die für sie schon 1992 nicht annehmbar waren. Bei der SPD scheint dies genau umgekehrt gewesen zu sein. Sie konnte nicht nur im Prozess der Verfassungsgebung einige ihrer Forderungen durchsetzen und war zudem in der vierten Wahlperiode an der Regierung beteiligt. FDP und Grüne wiederum waren nur in drei Wahlperioden im Sächsischen Landtag vertreten und entwickelten in den beiden letzten Legislaturen ein ähnliches Antragsprofil wie z.B. in Brandenburg in der fünften Wahlperiode.[21] Doch ändert dies nichts an dem generellen Befund, dass Verfassungspolitik in Sachsen vor allem Oppositionsstrategie war.

3. Zwischen Rede- und Arbeitsparlament: verfassungsändernde Gesetzentwürfe im Sächsischen Landtag

Meist werden Landesparlamente als Mischtypus aus Rede- und Arbeitsparlament charakterisiert. In ihnen wird im Plenum öffentlich debattiert, während in Ausschüssen die sachorientierte Arbeit an Gesetzesvorlagen stattfindet und die Exekutive kontrolliert wird.[22] Diese Arbeitsteilung bestimmt auch die parlamentarische Behandlung von verfassungsändernden Gesetzentwürfen im Sächsischen Landtag.[23] Wie alle anderen Verfassungen kann auch die sächsische nur in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren geändert werden, das mindestens zwei Lesungen umfasst, und wie in allen Bundesländern bedarf es auch in Sachsen zur Annahme einer Verfassungsänderung mindestens einer Zweidrittelmehrheit im Parlament.[24] Anders gesagt, auch in Sachsen waren verfassungsändernde Gesetzgebungsverfahren geprägt von dem Zusammenspiel aus Arbeits- und Redeparlament, wobei die qualifizierte Mehrheitserfordernis hinzukommt. Während in den Ausschüssen die Entwürfe fachlich beraten wurden, wurden sie im Plenum öffentlich begründet und debattiert und letztlich entschieden. Die Detailanalyse der Verfahrensschritte lässt allerdings einige Besonderheiten hervortreten (Tabelle 5).

21 Das heißt jedoch nicht, dass Verfassungspolitik über Landesgrenzen hinweg koordiniert würde.

22 Vgl. dazu *Reutter, Werner* 2008, Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Landesparlamente im Bundesstaat, Opladen, S. 171 ff.

23 Zu den Verfahren bei Verfassungsänderungen vgl. *Hölscheidt, Sven* 1995: Die Praxis der Verfassungsverabschiedung und der Verfassungsänderung in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 26. Jg., H. 1, S. 58-84; *Steinberg, Rudolf* 1992: Organisation und Verfahren bei der Verfassungsgebung in den Neuen Bundesländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 23. Jg., H.3, S. 497-596; *Flick, Martina* 2008*:* Landesverfassungen und ihre Veränderbarkeit, in: *Freitag, Markus/Vatter, Adrian* (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen, S. 221-236.

24 Mit der Mehrheit seiner Mitglieder kann der Sächsische Landtag beschließen, eine Verfassungsänderung vom Volk sanktionieren zu lassen; einem erfolgreichen Volksentscheid muss mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten zustimmen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Tabelle 5: Parlamentarische Behandlung von verfassungsändernden Gesetzen in Sachsen (1992-2013)

Lfd. Nr.[a]	WP	Antrag-steller	Drs. Nr.	Datum Drs.	Anzahl Artikel	1. Beratung			2. Beratung		
						Datum	Anzahl Reden	Protokoll-seiten	Datum	Anzahl Reden	Proto-koll-seiten
1	1	"Volk"	3918	20.10. 1993	5	19.11. 1993	0	0	17.03. 1994	19	8
2	2	SPD	5376	27.03. 1997	1	17.04. 1997	0	1	13.11. 1997	9	6
3	3	PDS	2939	06.11. 2000	1	16.11. 2000	1	2	15.11. 2011	1	2
4	3	PDS	9998	08.01. 2004	1	15.01. 2004	1	2	Ende WP		
5	3	PDS	10151	28.01. 2004	2	05.02. 2004	1	2	24.06. 2004	1	2
6	3	PDS	10759	14.04. 2004	12	22.04. 2004	1	2	Ende WP		
7	4	PDS	90	21.10. 2004	12	10.11. 2004	1	2	05.04. 2006	11	16
8	4	PDS	466	07.01. 2005	1	19.01. 2005	1	1	08.12. 2005	14	16
9	4	PDS	1079	24.03. 2005	1	21.04. 2005	3	2	13.07. 2005	16	13
10	4	PDS	1238	12.04. 2005	1	21.04. 2005	1	0	24.01. 2006	15	15
11	4	FDP	5086	25.04. 2006	1	10.05. 2006	2	1	24.01. 2007	16	20
12	4	PDS	5915	13.07. 2006	2	19.07. 2006	1	2	24.01. 2007	16	20
13	4	PDS	6303	04.09. 2006	1	13.09. 2006	1	2	26.09. 2007	10	15
14	4	PDS	7177	06.12. 2006	1	14.12. 2006	1	2	12.12. 2007	12	8
15	4	FDP	8110	28.02. 2007	1	14.03. 2007	1	2	12.11. 2008	10	10
16	4	Grüne	8232	12.03. 2007	1	09.05. 2007	1	1	24.01. 2008	17	10
17	4	NPD	9244	26.06. 2007	1	04.07. 2008	1	1	16.04. 2008	5	6
18	4	PDS	12532	10.06. 2008	1	18.06. 2008	1	1	09.12. 2008	11	17
19	4	Grüne	12533	10.06. 2008	2	18.06. 2008	1	2	24.06. 2009	5	6
20	4	PDS	15466	06.05. 2009	8	13.05. 2009	1	2	24.06. 2009	18	11
21	5	NPD	1879	23.03. 2010	1	31.03. 2010	1	1	28.04. 2010	6	8
22	5	Linke	3705	22.09. 2010	3	30.09. 2010	1	2	12.10. 2011	14	15
23	5	Linke	7136	05.10. 2011	1	12.10. 2011	1	1	17.04. 2013	11	10
24	5	Grüne	7651	05.12. 2011	2	15.12. 2011	1	2	18.09. 2013	22	18
25	5	Linke	7652	06.12. 2011	2	15.12. 2011	1	1	18.09. 2013	22	18
26	5	Linke	9012	02.05. 2012	1	10.05. 2012	2	2	10.07. 2013	16	15
27	5	Linke	10200	18.09. 2012	1	27.09. 2012	1	2	18.09. 2013	12	13
28	5	NPD	10328	05.10. 2012	1	18.10. 2012	1	1	15.05. 2013	4	5
29	5	CDU/ SPD/ FDP/ Grüne	11838	30.04. 2013	3	08.05. 2013	18	28	10.07. 2013	27	30

a) vgl. dazu Tabelle 2.

Quelle: eigene Erhebung; Parlamentsdatenbank des Sächsischen Landtages. http://edas.landtag.sachsen. de/ (Zugriff: 15.01.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ein Gesetzentwurf kann von der Staatsregierung, einer Fraktion, mindestens sieben Mitgliedern des Landtages oder per Volksantrag in das Parlament eingebracht werden (§ 16 Abs. 3 GO). Bisher waren lediglich Fraktionen und „das Volk“ in dieser Hinsicht aktiv. Die erste Lesung eines Gesetzentwurfes – die Geschäftsordnung gebraucht inzwischen den Begriff der „Beratung“ – darf nach § 43 Abs. 2 GO frühestens „am fünften Werktag nach Verteilung der Drucksache“ erfolgen und muss grundsätzlich „innerhalb von sechs Sitzungswochen“ stattfinden. Lediglich der Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen zur Ausweitung des Wahlrechtes auf kommunaler Ebene benötigte 58 Tage, um es auf die Tagesordnung der 76. Plenarsitzung zu schaffen.[25] Durchschnittlich wurden die verfassungsändernden Gesetzentwürfe aber innerhalb von zwei Wochen im Plenum in erster Beratung behandelt und an einen Ausschuss überwiesen (Tabelle 5).[26]

In der ersten Lesung werden Gesetzentwürfe lediglich vorgestellt (§ 44 Abs. 1 GO). Eine „allgemeine Aussprache“, in der die Grundsätze der Entwürfe erörtert werden, findet nur auf Empfehlung des Präsidiums statt[27] und erfolgte bei verfassungsändernden Gesetzentwürfen im Rahmen der ersten Beratung nur bei der Schuldenbremse.[28] Ansonsten beschränkte sich die Rolle von Rednern in diesem Stadium darauf, eine Zwischenfrage zu stellen oder zu beantragen, den Entwurf einem zusätzlichen Ausschuss zu überweisen.[29]

Zwar kann im Sächsischen Landtag nach § 44 Abs. 6 der GO eine Gesetzesvorlage schon am Schluss der ersten Lesung sein Ende finden, falls die Vorlage nicht an einen Ausschuss überwiesen wird. Bei verfassungsändernden Gesetzesvorlagen ist dieser Fall bisher aber nicht eingetreten; auch die drei Entwürfe der NPD wurden an einen Ausschuss überwiesen (Tabellen 5 und 6). In der Regel vollzog sich eine Überweisung problemlos. Eine Ausnahme stellte lediglich der von B90/Die Grünen eingebrachte und bis Ende 2013 noch nicht abschließend entschiedene Gesetzentwurf zur „Modernisierung der Verfassung des Freistaates Sachsen“ dar. Offenbar war zwischen den Fraktionen verabredet worden, nach Verabschiedung der Schuldenbremse die Verfassung umfassend zu novellieren. Bündnis90/Die Grünen haben mit ihrem Antrag diese Vereinbarung allerdings unterlaufen, weshalb eine große Anzahl von Abgeordneten von FDP, Linkspartei und SPD der Überweisung des Entwurfes an einen Ausschuss die Unterstützung versagte, so dass die nach § 44 Abs. 4 Satz 2 der GO erforderlichen 33 Stimmen nicht erreicht wurden. Um dennoch der parlamentarischen Übung zu entsprechen, wur-

25 *Sächsischer Landtag,* Drs. 4/8232 vom 12.03.2007, PlPr 4/76 vom 19.05.2007, S. 6329 f. Die 75. Plenarsitzung fand am 16. März 2007 statt; eine frühere Behandlung des Gesetzentwurfs war damit nicht möglich.

26 Durchschnittlich lagen zwischen Datum der Drucksache und Tag der ersten Lesung 12,9 Tage.

27 Bei Volksanträgen findet eine allgemeine Aussprache statt, wenn dies eine Fraktion oder sieben Mitglieder des Landtages verlangen (§ 44 Abs. 2 GO).

28 *Sächsischer Landtag,* PlPr 5/75 vom 08.05.2013, S. 7764.

29 Vgl. z.B. *Sächsischer Landtag,* PlPr 4/15 vom 21.04.2005, S. 1172; *Sächsischer Landtag,* Drs. 4/5086 vom 25.04.2006; PlPr 4/48 vom 10.05.2006, S. 3864; Drs. 5/9012 vom 02.05.2012; PlPr 5/56 vom 10.05.2012, S. 5649 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

de der erste Satz von § 44 Abs. 4 der GO so interpretiert, dass für eine Überweisung auch die einfache Mehrheit ausreicht.[30]

Federführend in solchen Verfahren war der Verfassungs- Rechts- und Europaausschuss (VREA, früher: Verfassungs- und Rechtsausschuss). Je nach Gegenstandsbereich wurden die Entwürfe an zwei bis sieben weitere Ausschüsse überwiesen, die das Gesetzesvorhaben bis zu zwölf Mal auf ihre Tagesordnungen setzten (Tabelle 6). Eine öffentliche Anhörung fand bei 21 Verfahren statt,[31] und in 26 von 29 Fällen empfahl der VREA die Ablehnung des Entwurfes; zwei Vorlagen erledigten sich aufgrund des Endes der Wahlperiode. Änderungen empfahl der VREA lediglich beim Gesetzentwurf zur Aufnahme einer Schuldenbremse, die am 10. Juli 2013 zuerst artikelweise und dann in namentlicher Abstimmung angenommen wurde (§ 105 Abs. 2 GO). Für die Verfassungsänderung stimmten 102 von 128 anwesenden Abgeordneten, 13 votierten mit Nein und 13 enthielten sich; 4 Abgeordnete nahmen nicht an der Abstimmung teil.[32]

In der zweiten Lesung wird über den verfassungsändernden Gesetzentwurf öffentlich debattiert. Dies vollzieht sich in einem choreographierten Plenargeschehen, in dem sowohl die Redezeiten wie die Abfolge der Themen und der Debattenredner im Vorhinein festgelegt sind, was auch erklärt, dass die Anzahl der Redebeiträge mit der Anzahl der Fraktionen ab der 4. Wahlperiode steigt. Durchschnittlich ergriffen bei verfassungsändernden Gesetzentwürfen in der zweiten Lesung zwölf Abgeordnete das Wort, hielten also eine Plenarrede, stellten eine Zwischenfrage oder machten eine Kurzintervention. Auch hier sticht die Diskussion um die Schuldenbremse hervor, die in ihrer zweiten Lesung noch einmal 27 Redebeiträge provozierte. Die wenigsten Redebeiträge riefen Anträge der NPD hervor (Tabelle 6). Abgeschlossen werden die Verfahren unmittelbar am Schluss der zweiten Beratung mit einer namentlichen Abstimmung, die für eine Annahme eine Zweidrittelmehrheit verlangt (§ 47 GO).

Obwohl im Sächsischen Landtag nur zwei Lesungen vorgesehen sind, dauert ein parlamentarisches Verfahren durchschnittlich rund 318 Tage. Das ist durchaus beachtlich, denn in Brandenburg waren es gerade einmal rund 130 Tage. Worauf diese Unterschiede zurückzuführen sind, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Doch spricht einiges für die Vermutung, dass die vergleichsweise hohe Anzahl von Ausschüssen, die im Sächsischen Landtag an Gesetzgebungsverfahren beteiligt sind, ursächlich ist für die lange Verfahrensdauer.

30 Vgl. *Sächsischer Landtag,* PlPr 5/59 vom 20. Juni 2013, S. 8168 f. – § 44 Abs. 4 Satz 1 und 2 GO lauten: „Am Schluss der ersten Beratung beschließt der Landtag, ob der Gesetzentwurf an einen Ausschuss überwiesen werden soll. Eine Überweisung gilt als beschlossen, wenn mindestens fünfundzwanzig vom Hundert der Mitglieder des Landtags dafür stimmen."

31 Nach Art. 38 Abs. 2 der GO muss der federführende Ausschuss eine Anhörung durchführen, wenn er es mit Mehrheit beschließt oder ein Viertel seiner Mitglieder bzw. eine Fraktion dies verlangt.

32 *Sächsischer Landtag,* PlPr 5/80 vom 10. Juli 2013, S. 8273 und 8334. Bei der CDU stimmten 57 Abgeordnete mit Ja, einer fehlte. Bei der Linkspartei votierten 11 Abgeordneten mit Ja, 11 mit Nein, 5 enthielten sich und 2 waren nicht anwesend. Von Grünen und SPD stimmte jeweils 1 Abgeordneter mit Nein; *Sächsische Landtag,* PlPr 5/80, S. 8334.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Tabelle 6: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe: Ausschüsse und Beratungen im Sächsischen Landtag (1993-2013)

lfd. Nr.	WP	Antrag-steller	Drs. Nr.	Anzahl der beteiligten Ausschüsse	Anzahl der Aus-schuss-sitzungen	Öffentliche Anhörung	Datum der Ausschuss-empfehlung	Empfehlung des Aus-schusses
1	1	Volksantrag	3918	7	10	Nein	14.03.1994	Ablehnung
2	2	SPD	5376	3	5	Ja	05.11.1997	Ablehnung
3	3	PDS/Linke	2939	3	6	Ja	08.11.1997	Ablehnung
4	3	PDS/Linke	9998	3	7	Ja	-	-
5	3	PDS/Linke	10151	3	4	Nein	11.06.2004	Ablehnung
6	3	PDS/Linke	10759	7	2	Nein	-	-
7	4	PDS/Linke	90	5	8	Ja	31.03.2006	Ablehnung
8	4	PDS/Linke	466	3	7	Ja	21.11.2005	Ablehnung
9	4	PDS/Linke	1079	4	3	Nein	07.07.2005	Ablehnung
10	4	PDS/Linke	1238	1	3	Ja	18.01.2006	Ablehnung
11	4	FDP	5086	4	7	Ja	16.01.2007	Ablehnung
12	4	PDS/Linke	5915	4	7	Ja	16.01.2007	Ablehnung
13	4	PDS/Linke	6303	3	5	Ja	19.09.2007	Ablehnung
14	4	PDS/Linke	7177	3	8	Ja	04.12.2007	Ablehnung
15	4	FDP	8110	2	4	Ja	10.11.2008	Ablehnung
16	4	Grüne/ B90	8232	2	4	Ja	16.01.2008	Ablehnung
17	4	NPD	9244	3	3	Nein	11.04.2008	Ablehnung
18	4	PDS/Linke	12532	4	7	Ja	04.12.2008	Ablehnung
19	4	Grüne/ B90	12533	4	8	Ja	16.06.2009	Ablehnung
20	4	PDS/Linke	15466	1	1	Nein	18.06.2009	Ablehnung
21	5	NPD	1879	1	1	Nein	23.04.2010	Ablehnung
22	5	PDS/Linke	3705	1	6	Ja	04.10.2011	Ablehnung
23	5	PDS/Linke	7136	2	6	Ja	09.04.2013	Ablehnung
24	5	Grüne/ B90	7651	5	13	Ja	16.09.2013	Ablehnung
25	5	PDS/Linke	7652	5	12	Ja	16.09.2013	Ablehnung
26	5	PDS/Linke	9012	5	10	Ja	08.07.2013	Ablehnung
27	5	PDS/Linke	10200	3	7	Ja	12.09.2013	Ablehnung
28	5	NPD	10328	1	1	Nein	09.04.2013	Ablehnung
29	5	CDU/SPD/ FDP/Grüne	11838	4	8	Ja	08.07.2013	Änderung

Quelle: eigene Erhebung; Parlamentsdatenbank des Sächsischen Landtages. http://edas.landtag.sachsen.de/ (Zugriff: 15.01.2014).

Die Analyse der verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren im Sächsischen Landtag bringt durchaus markante Eigenheiten zum Vorschein. Insbesondere sticht hervor, dass in Sachsen: nur zwei Lesungen möglich sind (in Brandenburg sind drei vorgeschrieben), stets eine Überweisung an Ausschüsse erfolgt (in Brandenburg kann ein Entwurf in der ersten Lesung abgelehnt werden) und eine Annahme einer Verfassungsänderung stets eine namentliche Abstimmung verlangt (in Brandenburg findet eine namentliche Abstimmung nur auf Antrag statt). Dennoch entspricht in Sachsen das verfassungsändernde Gesetzgebungsverfahren der bekannten Mischung aus Arbeits- und Redeparlament. Verfassungsändernde Gesetzentwürfe werden im Plenum des Landtages in

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zwei Lesungen behandelt, in Ausschüssen mehrfach beraten, es wurden öffentliche Anhörungen durchgeführt und der federführende Ausschuss sprach eine Empfehlung aus, der das Plenum bisher stets folgte.

4. Schlussfolgerung

In den zentralen Befunden kann die vorliegende Untersuchung sicher nicht überraschen. Im Anschluss an Jesse / Schubert / Thieme lässt sich ohne Weiteres feststellen, dass die sächsische Verfassung und die Verfassungspolitik in Sachsen durchaus „Besonderheiten" aufweisen.[33] Die sächsische Verfassungspolitik unterscheidet sich in mancherlei Hinsicht zumindest von der Brandenburger Variante und zwar sowohl soweit die Inhalte als auch die verfassungspolitischen Strategien zwischen 1992 und 2013 betroffen sind. Doch an keiner Stelle verdichten sich diese Besonderheiten oder die Unterschiede zu einem „Sonderweg" oder einem eigenständigen „sächsischen Weg".[34]

Diese Schlussfolgerung gilt ohne Abstriche für die verfassungspolitischen Strategien nach Inkrafttreten der Verfassung. Zwar nimmt die sächsische Verfassung hier insoweit eine Ausnahmestellung ein, weil sie bisher erst ein Mal geändert wurde und zwischen 1992 und 2013 Verfassungspolitik vor allem Oppositionsstrategie war. Aufgrund der dominierenden Stellung der CDU in diesem Bundesland hatten verfassungsändernde Gesetzentwürfe, die von Minderheitsfraktionen eingebracht wurden, keine realistische Chance, angenommen zu werden. Die CDU hat bis zur Verankerung der Schuldenbremse 2013 die Verfassung nicht als Gegenstand politischer Gestaltung wahrgenommen. Dennoch folgte auch in Sachsen Verfassungspolitik den Funktionsprinzipien des neuen Dualismus. Akteurkonstellationen bei und Erfolgschancen von verfasssungsändernden Gesetzentwürfen im Sächsischen Landtag belegen dies eindrücklich. Das Gegenüber von Regierung(smehrheit) und parlamentarischer Minderheit bestimmte das Antragsverhalten der Fraktionen und markierte die meisten verfassungsändernden Gesetzentwürfe als Teil der Oppositionsstrategien. Darüber hinaus weist die Behandlung von verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren im Sächsischen Landtag ebenfalls keine Besonderheiten auf. Sie werden wie einfache Gesetze in Ausschüssen beraten und im Plenum debattiert. Die Mischung aus Rede- und Arbeitsparlament hat sich also auch hier durchgesetzt.

Hervorzuheben sind allerdings drei Befunde, die erst die Detailanalyse zutage fördern konnte. Zum ersten wäre es verkürzt, Verfassungspolitik auf Gesetzentwürfe zu beschränken, die „erfolgreich" waren, d.h. in diesem Fall: angenommen wurden. Mit einer solchen Fokussierung auf positive Entscheidungen wird ein wichtiges Element parlamentarischer Demokratie ignoriert. Denn Oppositionsfraktionen können mit Gesetzentwürfen nicht nur öffentlichkeitswirksam für ihre Anliegen und für sich als Alternative zur Regierung werben, sondern sie können sogar, so Astrid Lorenz, auch zur Ak-

33 *Jesse / Schubert / Thieme* 2014 (Fn 2), S. 66.

34 So im Ergebnis auch: *Jesse / Schubert / Thieme* 2014 (Fn 2), S. 65 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zeptanz der Verfassung selbst beitragen.[35] Zum zweiten ist Verfassungspolitik keineswegs ausschließlich konsensdemokratisch grundiert. Die Annahme, Verfassungspolitik verlange aufgrund der erforderlichen Zweidrittelmehrheit stets einen lagerübergreifenden Konsens, blendet ebenfalls aus, dass die Opposition kontinuierlich verfassungsändernde Gesetzentwürfe einbringt und damit den Funktionsprinzipien des neuen Dualismus entspricht. In diesem Sinne grundiert das strukturelle Gegenüber von Mehrheit und Minderheit in parlamentarischen Regierungssystemen auch die verfassungspolitischen Strategien der Parteien. Schließlich weisen die parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren Unterschiede auf, die in den idealtypischen Konstruktionen von Rede- und Arbeitsparlament verschwinden. Ob z.B. ein Gesetzentwurf wie im Sächsischen Landtag immer an einen Ausschuss überwiesen wird oder wie in Brandenburg in der ersten Lesung abgelehnt werden kann, ändert zwar nichts an der idealtypischen Einordnung beider Landtage. Aber solche Differenzen verweisen doch darauf, dass jedes Landesparlament Gesetzgebungsverfahren eigenständig ausgestaltet hat.

Insgesamt kann die sächsische Verfassungspolitik jedoch schwerlich ein Beleg sein für einen „sächsischen Weg“ – und zwar unbeschadet der Dominanz der CDU auch in diesem Politikfeld. Mehr noch, die vorliegende Analyse verweist darauf, dass Verfassungspolitik in Sachsen sich nach 1992 kaum über regionale, historische oder kulturelle Eigenheiten oder einen „exklusiven Wesenszug“[36] erklären lässt. Vielmehr belegen die Befunde, dass die klassischen Funktionsprinzipien parlamentarischer Demokratie für Akteursverhalten und Erfolgschancen verfassungspolitischer Initiativen prägend waren. Politisch aufgeladene Begriffe wie der „sächsische Weg“ können in der politischen Praxis eine wichtige Rolle spielen, für eine politikwissenschaftliche Analyse scheinen sie kaum tauglich.

35 *Lorenz* 2011 (Fn 5).

36 *Jesse / Schubert / Thieme* (Fn 2), S. 331 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union im föderal-rechtlichen Mehrebenenverbund

Ines Härtel

1. Europäischer föderal-rechtlicher Mehrebenenverbund

Die Europäische Union und Deutschland als Mitgliedstaat bilden einen (Staaten- und Verfassungs-) Rechtsverbund, der von einem zweifach ausgebildeten Föderalismus getragen ist. Einerseits stellt die supranationale Union in Form der verbundenen EU-Gesamtebene und der mitgliedstaatlichen Ebene ein föderales Gebilde „sui generis" dar. Auch wenn das Föderalismusprinzip nicht explizit im Vertragstext aufgenommen wurde, ergibt es sich aus der konkreten Ausgestaltung der Europäischen Union und gilt damit immanent.[1] Andererseits ist Deutschland durch den Binnenföderalismus von Bund und Ländern geprägt, der verfassungsrechtlich als Bundesstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG verankert ist.[2] Zwar sind der supranationale Föderalismus und der Binnenföderalismus jeweils durch unterschiedliche historische, politische, ökonomische, rechtliche Strukturen gekennzeichnet. Die letzten Jahrzehnte haben aber im Zuge der europäischen Integration eine immer stärkere Kohäsion hervorgebracht, die sich strukturell im heutigen föderal-rechtlichen Mehrebenenverbund zeigt. Eines der charakteristischen Beispiele hierfür ist die Agrarpolitik, die über Deutschland hinaus im zusammenwachsenden Europa einen Integrationsfaktor ersten Ranges darstellt. Sie hat die Friedensfunktion der Europäischen Union unterstützt und zu deren Stabilisierung in den Erweiterungsphasen beigetragen. Die föderal ausgerichtete Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU ist der erste und älteste vergemeinschaftete Bereich – von der EWG bis zur heutigen europäischen politischen Union – und daher politisch wie rechtlich von erheblicher Bedeutung.

Im Jahre 2012 wurden gesamteuropäisch wie mitgliedstaatlich anlässlich des Bestehens von „50 Jahre GAP" im erinnerungspolitischen Rückblick auf deren Leistungen

1 Ausführlich hierzu *von Bogdandy, Armin* 1999: Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, Baden-Baden; *Mazan, Stephan* 1996: Das föderative Prinzip in der Europäischen Union, insbesondere die föderativen Strukturelemente des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Zürich/Bern; *Zuleeg, Manfred* 2000: Die föderativen Grundsätze der Europäischen Union, in: NJW 2000, S. 2846 ff.; *Härtel, Ines* 2012: Kohäsion durch föderale Selbstbindung – Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität in der Europäischen Union, in: *dies (Hrsg.)* 2012: Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Berlin, Band IV, § 82 Rn. 25 auch m.w.N.

2 Zum Bundesstaatsprinzip siehe u.a. *Isensee, Josef* 2008: Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: *ders./Kirchhof, Paul (Hrsg.)* 2008: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), 3. Aufl. Heidelberg, Band VI, § 126; *Jestedt, Matthias* 2004: Bundesstaat als Verfassungsprinzip, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)* 2004: HStR, 3. Aufl. Heidelberg, Band II, § 29; *Härtel, Ines* 2012: Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: *dies. (Hrsg.)* 2012: Handbuch Föderalismus, Berlin, Band I, §16.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

und Fortschritte verwiesen.[3] In der Tat hat das positive Zusammenwirken im Dreieck von europäischer Agrarproduktion, europäischer Agrarpolitik und europäischem Agrarrecht dazu geführt, dass das Grundziel der Lebensmittel-Versorgung von inzwischen rund 500 Millionen Verbraucherinnen und Verbrauchern zu vernünftigen Preisen und in lebendigen ländlichen Regionen und Räumen über die Jahre hinweg erreicht wurde. Die immer wieder auftretenden Probleme bei Effizienz und Effektivität oder bei Haushalt und Finanzen brachten dabei stetige Reformen der Regelungen wie der Anreizsysteme mit sich, die zur heutigen Struktur der GAP als föderal-rechtlicher Mehrebenenverbund führten. Auf diese soll im Folgenden näher eingegangen werden.

2. Überblick über die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik

In ihrem 50-jährigen Bestehen hat die Gemeinsame Agrarpolitik verschiedene Entwicklungen erfahren. Ursprünglich war sie durch eine interventionistische und protektionistische Struktur geprägt.[4] Über garantierte Mindestpreise, Exportsubventionen, Einfuhrzölle, Quotensysteme und Vermarktungsvorschriften griff die europäische Politik stark regulierend in das Agrarmarktgeschehen ein.[5] Bereits in den 1970er Jahren brachte dieses System jedoch eine erhebliche Überschussproduktion hervor, die durch Schlagworte wie „Butterberge“ oder „Weinseen“ beschrieben wurde. Um die Überproduktion zu begrenzen und die finanzielle Belastung des Gemeinschaftshaushaltes durch Interventionskäufe zu begrenzen, wurde die Gemeinsame Agrarpolitik vielfach umgestaltet.[6] Nach ersten Reformen in den 1960er und 1980er Jahren begann mit der MacSharry-Reform 1992 ein Wechsel der Agrarpolitik hin zu erzeugungsunabhängigen Beihilfen. Diese wurden durch die weiteren Reformen (Agenda 2000-Reform und Fischler-Reform 2003) weiter ausgebaut. Außerdem wurde durch die Agenda 2000-Reform neben den marktordnungsrechtlichen Instrumenten eine Politik der ländlichen Entwicklung als zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik etabliert[7], die im Binnenföderalismus

3 S. dazu die 50 Jahre GAP würdigenden Reden auf der Feierstunde der Agrarminister der EU-Mitgliedstaaten am 25.1.2012 sowie die Web-Seite der Europäischen Kommission: www.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/index.de; s. dazu auch Götz, Volkmar 2012: 50 Jahre Gemeinsame Agrarpolitik - ihr Beitrag zur Verfassung und Verwaltung der Europäischen Union, in: JZ 2012, S. 53 ff.

4 *Härtel, Ines* 2011: Europäisches Agrarverwaltungsrecht, in: *Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.)* 2011: Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden, § 37 Rn. 11.

5 *Härtel, Ines* 2011: Zwischen globalem Wettbewerb, Umweltschutz und Ernährungssicherung – zur zukünftigen Ausrichtung der integrierten Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, in: *Caroni, Martina/Heselhaus, F Sebastian/Mathies, Klaus/Norer, Roland (Hrsg.)* 2011: Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Zürich/St. Gallen, S. 527 ff.

6 Dazu: *Norer, Roland/Bloch, Felix* 2011: Agrarrecht, in: *Dauses, Manfred (Hrsg.)* 2011: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 29. EL München, Abschn. G. Rn. 9 ff.

7 Zu der historischen Entwicklung der GAP siehe *Härtel, Ines* 2011: Europäisches Agrarverwaltungsrecht, in: *Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.)* 2011: Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden, § 37 Rn. 11 ff.; *Norer, Roland/Bloch, Felix* 2011: Agrarrecht, in: *Dauses, Manfred (Hrsg.)* 2011: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 29. EL München, Abschn. G. Rn. 15 ff

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Deutschlands neue Gestaltungsräume im Agrarsektor schaffte. Bei der Einführung der zweiten Säule lag die Einsicht zugrunde, dass die Agrarproduktion mehr denn je einen wichtigen Wirtschaftsfaktor im ländlichen Raum bildet, der Landwirtschaftssektor allein aber gerade wegen seiner erheblich gewachsenen Produktivität weniger Arbeitskräfte bindet und strukturelle Nachteile gegenüber dem expandierten Industriesektor besitzt. Ländliche Räume gewinnen jedoch über den Agrarsektor hinaus durch die stärkere Integration der gesamten Wertschöpfungskette im vor- und nachgelagerten Bereich, insbesondere der vielfältigen Lebensmittelwirtschaft, sowie durch weitere Branchen an ökonomischer Kraft. Die zweite Säule der GAP soll diesem multifunktionalen Charakter ländlicher Regionen in föderaler Struktur Rechnung tragen (Stärkung der Agrarstrukturpolitik).[8] Ebenso wurde durch die Agenda 2000 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, die Zahlung direkter Einkommensbeihilfen von der Einhaltung spezifischer Umweltauflagen abhängig zu machen (fakultative Cross Compliance). Mit der Fischler-Reform von 2003 ist die Cross Compliance obligatorisch geworden. Die Prämienauszahlung ist an die Einhaltung vorgeschriebener Standards im Umweltrecht, Pflanzenschutzmittel- und Düngemittelrecht sowie im Lebensmittelrecht und im Arbeitsschutz gebunden worden. Die darauffolgende Agrarstrukturreform – als „Health Check“ tituliert – im Jahre 2008 bestätigte das endgültige Auslaufen der Milchquote im Jahre 2015, erhöhte die obligatorische Modulation (nach der Direktzahlungen über 300.000 € um 4 % gekürzt wurden[9], um mit diesen Mitteln neue Aufgaben in der zweiten Säule – wie Klimaschutz, Förderung erneuerbarer Energien, Schutz der Biodiversität, Wasserwirtschaft – zu finanzieren); zudem wurde die Cross Compliance vereinfacht. Mit der GAP-Reform 2013 wurde das europäische Agrarwirtschaftsrechts für den Zeitraum von 2014 bis 2020 neu geregelt (im Einzelnen unter Abschn. 5). Dabei wurde an den föderal-rechtlichen Strukturen im agrarbezogenen Mehrebenenverbund angeknüpft; im Ergebnis ergaben sich sogar neue Gestaltungsoptionen für die Mitgliedstaaten. Die Agrarreform 2013 hat – wie die früheren Reformen – zum Erlass neuer Sekundärrechtsakte geführt. Die hierin aufgenommenen föderalen Regelungskonzepte finden ihre Grundlage im Primärrecht der EU und sind durch das supranational-föderale Gesetzgebungsverfahren legitimiert worden.

8 *Härtel*, *Ines* 2013: Agrarrecht, in: *Hatje, Armin/Müller-Graf, Peter-Christian (Hrsg.)* 2013: Enzyklopädie des Europarechts, Europäisches sektorales Wirtschaftsrecht (hrsg. v. Ruffert*)*, Baden-Baden, Band 5, § 7 Rn. 47.

9 Zur Europarechtskonformität der progressiven Modulation siehe *EuGH*, 14.03.2013, Rs. C-545/11 (Vorlagebeschluss *VG Frankfurt/Oder*, Urt. v. 28.09.2011 – Az.: 6 K 255/10); *Härtel, Ines* 2013: Agrarrecht, in: *Hatje, Armin/Müller-Graf, Peter-Christian (Hrsg.)* 2013: Enzyklopädie des Europarechts, Europäisches sektorales Wirtschaftsrecht (hrsg. v. Ruffert), Baden-Baden, Band 5, § 7 Rn. 148.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Föderale Grundstrukturen der Agrarpolitik

Eine bedeutsame föderal-primärrechtliche Ausformung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU besteht darin, dass die Landwirtschaft explizit zu den geteilten Zuständigkeiten gehört (siehe Art. 4 Abs. 2 lit. d AEUV). Der Lissabon-Vertrag hat mit dieser ausdrücklichen Zuweisung geklärt, dass die Agrarpolitik keine ausschließliche Zuständigkeit der Union darstellt, wie es zuvor noch mitunter vertreten wurde.[10] Damit gilt im Bereich der Agrarpolitik auch das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 AEUV), das ein föderales Verfassungsprinzip[11] darstellt.

Bei der geteilten Zuständigkeit können die Union und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten nur tätig werden, soweit und sofern die Union auf diesem Gebiet von ihrer Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.[12] Übt die Union ihre Zuständigkeit aus, entsteht für die Mitgliedstaaten eine Sperrwirkung. Entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht wird dadurch unanwendbar.[13] Die Sperrwirkung entfällt wieder und die Mitgliedstaaten können erneut ihre Zuständigkeit wahrnehmen, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.[14]

Der Umfang der Rechtsgrundlage für Rechtsakte auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik gem. Art. 43 Abs. 2 AEUV ist, wie der EuGH zur Vorgängervorschrift (Art. 37 Abs. 2 UA 3 EGV) feststellte, weit auszulegen.[15] Danach kann die Union letztlich jeden Bereich, sofern dieser für die Durchführung der GAP relevant ist, kompetenzrechtlich regeln. Es sind alle Maßnahmen erfasst, sofern sie im Schwerpunkt eines oder mehrere Ziele der GAP verfolgen[16], auch wenn zugleich Ziele verfolgt werden, die außerhalb der GAP liegen.[17] Agrarrechtliche Maßnahmen der Union, die sich auf die Kompetenznorm des Art. 43 Abs. 2 AUEV stützen, müssen mindestens eines der Ziele der GAP verwirklichen bzw. fördern. Die Ziele der GAP, die seit den Römischen Verträgen von 1957 unverändert sind, wurden in Anlehnung an das deutsche

10 *Härtel, Ines* 2006: Handbuch Europäische Rechtsetzung, Berlin, § 4 Rn. 16 m.w.N.

11 Zur Subsidiarität als föderalem Prinzip siehe z.B. *Bickenbach, Christian* 2013: Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 6 EUV und seine Kontrolle, in: EuR 2013, S. 523, 546.

12 Art. 2 Abs. 2 AEUV.

13 Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV; *Nettesheim, Martin* 2010, in: *Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.)* 2010: Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, 11. EL München, Art. 2 AEUV Rn. 27.

14 Art. 2 Abs. 2 Satz 3 AEUV.

15 EuGH, 23.02.1988, Rs. C-68/86 (Hormone), Slg. 1988, I-855, Rn. 14 = NJW 1989, 1425; EuGH, 23.02.1988, Rs. C-131/86 (Legehennen), Slg. 1988, I-905, Rn. 19 = EuR 1988, 294; EuGH, 16.11.1989, Rs. C-131/87, Slg. 1989, I-3743, Rn. 10 = NJW 1990, 2925; EuGH, 25.02.1999, Rs. C-164/97 u. C-165/97 = NuR 2000, 148 = ZUR 1999, 223.

16 *EuGH*, 23.02.1988 Rs. C-68/86 (Hormone), Slg. 1988, I-855, Rn. 14 = NJW 1989, 1425; *EuGH*, 23.02.1988 Rs. C-131/86 (Legehennen), Slg. 1988, I-905.

17 *Thiele*, *Gereon*: 2011, in: *Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.)* 2011: EUV/AEUV, 4. Aufl. München, Art. 38 AEUV, Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Landwirtschaftsgesetz von 1955 formuliert[18] und erstrecken sich gem. Art. 39 Abs. 1 AEUV auf:

a) die Steigerung der Produktivität,
b) die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen,
c) die Stabilisierung der Märkte,
d) die Sicherstellung der Versorgung und
e) angemessene Verbraucherpreise.

Bei der Konkretisierung der Ziele verfügt der Unionsgesetzgeber über ein weites Ermessen.[19] Darüber hinaus sind die agrarpolitischen Ziele vor allem im Lichte der – im Zuge der Weiterentwicklung des Primärrechts – verankerten Querschnittsklauseln auszulegen. Bedeutsam sind dabei insbesondere die Querschnittsklauseln zum Umweltschutz (Art. 11 AEUV)[20], Tierschutz (Art. 13 AEUV), Verbraucherschutz (Art. 12 AEUV), der Sozialschutz (Art. 9 AEUV), Gesundheitsschutz (Art. 168 Abs. 1 AEUV) und zum wirtschaftlichen, sozialen sowie territorialen Zusammenhalt (Art. 175 Abs. 1 AEUV).

Wie auch die meisten anderen Politikfelder der EU ist die Gemeinsame Agrarpolitik durch das Phänomen des „Vollzugsföderalismus“[21] gekennzeichnet, bei dem die Gesetzgebung der Union und der (Verwaltungs-)Vollzug den Mitgliedstaaten obliegt. Rechtlich ist der Vollzugsföderalismus als eine Folge des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung anzusehen. Solange der Verwaltungsvollzug der Union nicht übertragen wird, sind die Mitgliedstaaten für ihn zuständig. Bestätigt wird diese Aussage durch das Primärrecht in allgemeiner Weise gleich an zwei Stellen – in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 Satz 2 AEUV –, wonach alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

Ein besonderes Merkmal des Agrar-Vollzugsföderalismus besteht darin, dass zwischen der mitgliedstaatlichen und unionalen Ebene Verflechtungen bestehen und damit einen „Vollzugsverbund“ bilden. Der föderale Verbundcharakter tritt im Sektor der Gemeinsamen Agrarpolitik auch in anderen Erscheinungsformen auf, und zwar als „Rechtsetzungsverbund“ und „Finanzierungsverbund“. Diese verschiedenen Ausprägungen eines Verwaltungsverbundes sind zugleich Ausdruck des spezifischen kooperativen Föderalismus zwischen der Union und den Mitgliedstaaten.

Zu den föderalen Grundstrukturen eines Politikbereichs gehört auch die Frage der Wahl der Handlungsformen für die sekundärrechtliche Ausgestaltung. So verkörpern die Verordnung und die Richtlinie als zentrale Handlungsformen (Art. 288 AEUV) verschiedene föderale Elemente. Die Verordnung mit ihrer allgemeinen und unmittelbaren

18 *Weingarten, Peter* 2010: Agrarpolitik in Deutschland, APuZ 5-6/2010, S. 6.

19 *EuGH*, 05.10.1994, Rs. C-280/93, Slg. 1994, I-4973, Rn. 47 = NVwZ 1995, 575; *EuGH*, 07.09.2006, Rs. C-310/04, Slg. 2006, I-7285, Rn. 21.

20 Speziell zum Umweltschutz s. z.B. *EuGH*, 19.09.2002, Rs. C-336/00 (Huber), Slg. 2002, I-7699, Rn. 33.

21 Vgl. hierzu z.B. *Pernice, Ingolf* 2000: Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsbund, in: JZ 2000, S. 866, 871.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Geltung in jedem Mitgliedstaat entfaltet integrative, einheitsstiftende Wirkung. Die Richtlinie – die das Ziel vorgibt, aber den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und Mittel überlässt, wie dieses Ziel zu erreichen ist – weist dagegen sowohl einheitsstiftenden als auch vielfaltswahrenden Charakter auf. Sie ist damit in ihrer Anlage ein föderales Rechtsetzungsinstrument par excellence.[22] Für die sekundärrechtliche Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik wird traditionell in der Regel die Verordnung als Handlungsform gewählt – und nur für wenige Rechtsakte die Richtlinie. Allerdings zeigt die agrarpolitische Rechtspraxis, dass auch in Verordnungen Regelungskonzepte aufgenommen werden, die den Mitgliedstaaten föderale Spielräume bei der nationalen Ausführung belassen. Auf diese Weise können die Mitgliedstaaten den regionalen Besonderheiten der Agrarwirtschaft und des ländlichen Raums Rechnung tragen. Exemplarisch dafür ist die Verordnung zur Förderung des ländlichen Raums (zweite Säule der GAP). Aber auch die im Zuge der Agrarreform 2013 erlassene Verordnung zu den Direktzahlungen räumt den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume ein. Diese Optionsmethode zu verschiedenen Details bei den Direktzahlungen wurde zwar nicht originär aus föderal-logischen Gründen gewählt, sondern weil die Gesetzgebungsorgane (Europäisches Parlament und Rat) bei bestimmten politisch umstrittenen Regelungsgegenständen keine Einigung erzielen konnten. Föderal-praktische Auswirkungen ergaben sich aber durch den Kompromiss, bei dem den Mitgliedstaaten die Wahl der Ausgestaltung von bestimmten Aspekten überlassen wurde.

4. Die Zwei-Säulen-Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die sekundärrechtliche Strukturierung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Union in zwei Säulen spiegelt nicht nur die Unterscheidung von Instrumenten wider, sondern ist auch ein Beleg für die Möglichkeit unterschiedlicher föderaler Regelungskonzepte innerhalb eines Politikbereichs. Hinsichtlich der Umsetzung der primärrechtlichen Ziele der GAP unterscheiden sich die Instrumente der ersten und zweiten Säule wie folgt:

Die erste Säule umfasst die Maßnahmen der Agrarmarktpolitik, insbesondere die gemeinsame Agrarmarktordnung gemäß der Verordnung zur gemeinsamen Marktordnung (Nr. 1308/2013)[23] und die direkten Einkommenszahlungen an Landwirte gemäß der Verordnung über Direktzahlungen.[24] Zur zweiten Säule gehören Maßnahmen der

22 *Härtel, Ines* 2012: Zuwachsende Legitimation: Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in der föderalen Europäischen Union, in: *dies. (Hrsg.)* 2012: Handbuch Föderalismus, Berlin, Band IV, § 86 Rn. 89; § 87.

23 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007, ABl. L 347/671 vom 20.12.2013.

24 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Agrarstruktur- und der Agrarumweltpolitik, wobei diese mittlerweile als „Politik der Entwicklung des ländlichen Raums“ bezeichnet wird. Die Rechtsgrundlage hierfür bildet die Verordnung über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds – die sogenannte ELER-Verordnung (Nr. 1305/2013).[25] Auch die Finanzierung einer Maßnahme richtet sich danach, ob sie unter die erste oder die zweite Säule fällt. So werden Maßnahmen der ersten Säule zu 100 % von der Europäischen Union getragen und damit zentral finanziert. Bei den Maßnahmen der zweiten Säule beteiligen sich die Europäische Union und die Mitgliedstaaten gemeinsam (Kofinanzierung). Der Mechanismus zur Kofinanzierung der zweiten Säule ist in föderaler Perspektive als Finanzierungsverbund zu bezeichnen. Allerdings gibt es wiederum auch für beide Säulen gemeinsame Strukturen im Sekundärrecht, wie beispielsweise für den Vollzug des Agrar-Beihilfenrechts mit Blick auf die Kontrolle über die Einhaltung des Förderrechts und die Sanktionierung von Rechtsverstößen.[26] Im Rahmen des Vollzugs gilt für beide Säulen ein ausdifferenziertes föderales Verbundsystem auf vertikaler und horizontaler Ebene. Im Verhältnis zwischen der Europäischen Kommission und den mitgliedstaatlichen Verwaltungen gibt es kooperative wie hierarchische Elemente. Die mitgliedstaatlichen Behörden werden von der Kommission überwacht und sind aufgrund der Konzeption des Anlastungsverfahrens bei Verstößen gegen das Agrarfinanzrecht erheblichen finanziellen Sanktionen ausgesetzt.[27] Kooperationen zwischen Kommission und mitgliedstaatlichen Behörden sowie zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden (und im Binnenföderalismus zwischen Bundes- und Landesfachbehörden) bedarf es beispielsweise zur Umsetzung von Cross Compliance.

5. Die Agrarreform für den Zeitraum 2014 - 2020

Im Zuge der neuen Phase der mehrjährigen Finanzplanung von 2014 bis 2020 ist auch die Gemeinsame Agrarpolitik für diesen Zeitraum reformiert worden. Der Reformprozess begann mit einer umfangreichen öffentlichen Debatte zur Zukunft der Agrarpolitik im Jahr 2010. An ihr beteiligten sich über 5.500 Bürger, Interessenverbände und Denkfabriken – ein Hinweis auf eine sich sukzessive etablierende Mehrebenenöffentlichkeit in der Europäischen Union.[28] Im Anschluss daran legte die EU-Kommission am 12.

Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, ABl. L 347/608 vom 20.12.2013.

25 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABl. L 347/487 vom 20.12.2013.

26 Den gemeinsamen Rechtsrahmen hierzu bildet die horizontale Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. L 347/549 vom 20.12.2013.

27 Vgl. dazu *Härtel, Ines* 2011: Europäisches Agrarverwaltungsrecht, in: *Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.)* 2011: Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden, § 37 Rn. 50, 87 ff.

28 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/index_de.htm (10.2.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Oktober 2011 ihre Vorschläge für die grundlegenden Verordnungen zur GAP nach 2013 vor.[29] Der Gesetzgebungsprozess, der Ende 2012 abgeschlossen sein sollte, verzögerte sich, da der neue Mehrjährige Finanzrahmen 2014 bis 2020 erst im Juli 2013 beschlossen wurde und auch danach zwischen dem Europäischen Parlament und dem Agrarrat eine Reihe von Streitpunkten bestand. Nach mehr als 40 trilateralen Verhandlungen zwischen dem Rat in der Zusammensetzung der Agrarminister der Mitgliedstaaten, EU-Kommission und Europäischem Parlament – ein charakteristisches Beispiel für das europäisch-föderale Aushandlungssystem – wurde schließlich am 26. Juni 2013 eine grundsätzliche Einigung erzielt und am 24. September 2013 zu den letzten offenen Punkten ein politischer Kompromiss gefunden.[30] Die formale Beschlussfassung zu dem Legislativpaket erfolgte im Europäischen Parlament am 20. November 2013 und im Agrarministerrat am 16. Dezember 2013. Die Agrar-Gesetzgebungsakte wurden am 20.12.2013 im Amtsblatt der EU veröffentlicht und gelten seit dem 1.1.2014. Die zentralen Agrar-Gesetzgebungsakte verankern eine Vielzahl von Ermächtigungen für die Europäische Kommission zum Erlass von delegierten Rechtsakten im Sinne des Art. 290 AEUV und von Durchführungsrechtsakten im Sinne des Art. 291 AEUV.[31] Die Kommission muss sich beim Erlass solcher Rechtsakte an den ermächtigenden Rahmen des Unionsgesetzgebers halten.

Ein wichtiger Reformaspekt lag in der Anpassung des föderalen agrarischen Distributionssystems, insbesondere bei der Verteilung der EU-Agrarfinanzmittel auf die 28 Mitgliedstaaten im Rahmen der ersten Säule (Direktzahlungen). In der Vergangenheit hatten die Landwirte in den alten Mitgliedstaaten erheblich höhere Direktzahlungen erhalten als die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten (Beitritte 2004 und 2007), da den neuen Mitgliedstaaten im Verhältnis zu den alten ein geringeres Finanzvolumen zur Verfügung stand. Die neuen Mitgliedstaaten verlangten eine gerechtere Verteilung der Mittel. Das neue EU-Agrarrecht sieht nunmehr vor, dass die Höhe der Direktzahlungen innerhalb der EU nunmehr sukzessive moderat angeglichen wird.

Weitere zentrale Reformbausteine betreffen die stärkere Ökologisierung der Agrarpolitik, die Frage der Höhe der Förderung von Großbetrieben, die Fokussierung der Förderung auf aktive Landwirte. Bezüglich dieser Bausteine regeln die Unionsagrargesetze eine Reihe von Vorgaben, überlassen den Mitgliedstaaten aber auch Optionen zur konkreten Ausgestaltung im nationalen Recht. Diese Aspekte beziehen sich in erster Linie auf die erste Säule. Aber auch und gerade die zweite Säule der GAP bedarf der neuerlichen föderalen Umsetzung in das Recht der Mitgliedstaaten.

29 KOM (2011) 625 – 631. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_de.htm (10.2.2014).

30 *Deutscher Bundestag*, Wissenschaftliche Dienste, Nr. 39/13 (14. November 2013), S. 1.

31 Zu der Unterscheidung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten siehe *Härtel, Ines* 2012: Zuwachsende Legitimität: Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in der föderalen Europäischen Union, in: *dies. (Hrsg.)* 2012: Handbuch Föderalismus, Berlin, Band IV, 2012, § 86 Rn. 105 ff.; *Härtel*, *Ines* 2014: Gesetzgebungsordnung, in: *Hatje, Armin/Müller-Graf, Peter-Christian (Hrsg.)* 2014: Enzyklopädie des Europarechts, Europäisches sektorales Wirtschaftsrecht (hrsg. v. Ruffert), Baden-Baden, Band 1, § 11.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

6. Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland

6.1 Kooperativer Föderalismus als Grundlegung für die Umsetzung

Die Umsetzung der Agrarreform in das deutsche Recht wird in Form des kooperativen Föderalismus vorbereitet und inhaltlich abgestimmt. Als kooperativ-föderale Institution hierfür agiert die Agrarministerkonferenz, die sich laut ihrer Geschäftsordnung aus den Agrarminister/innen und -senatoren des Bundes und der Länder zusammensetzt. Auch wenn die Beschlussfassung (für die Einstimmigkeit erforderlich ist) explizit in der Geschäftsordnung geregelt ist, kommt den Beschlüssen der Agrarministerkonferenz keine rechtliche Bindungswirkung zu, sondern stellen überwiegend Soft Law dar. Allerdings können die Beschlüsse der Agrarministerkonferenz – wie auch Beschlüsse anderer Fachministerkonferenzen – eine faktische Bindungswirkung für die (Sach- und Finanz-) Gesetzgeber entfalten. In Bezug auf die Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland hat die Agrarministerkonferenz am 4. November 2013[32] – trotz unterschiedlicher Ausgangspositionen[33] – die ersten Eckpunkte beschlossen. Weitere Beschlüsse sollen noch folgen.

6.2 Neuerungen in der ersten Säule der GAP und die Umsetzung in Deutschland

In Anlehnung an den Beschluss der Agrarministerkonferenz vom 4. November 2013 ist am 28. Februar 2014 ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz) vorgelegt worden.[34] Die EU-Verordnung Nr. 1307/2013 über Direktzahlungen verlangt für die unmittelbare rechtliche und praktische Wirkung gegenüber den Landwirten (zur Geltendmachung von Agrarbeihilfen-Ansprüchen) noch mitgliedstaatliche rechtliche Regelungen zur Ausführung. Dabei räumt diese EU-Verordnung den Mitgliedstaaten eine Reihe von Optionen ein, die in erheblichem Umfang Abweichungen von dem in dieser Verordnung geregelten Grundmodell ermöglichen. In Deutschland sollen mit dem Direktzahlungen-Durchführungsgesetz auf Bundesebene spezifische Entscheidungen zur Ausgestaltung der Direktzahlungen getroffen werden. Dabei enthält das Gesetz zur weiteren Konkretisierung eine Reihe von Ermächtigungen für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zum Erlass von Rechtsverordnungen. Der Erlass der Rechtsverordnungen ist wiederum an die Zustimmung des Bun-

32 Agrarministerkonferenz am 4. November 2013 in München, Ergebnisprotokoll.

33 Siehe z.B. das Konzept der Agrarministerin und Agrarminister der Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zur nationalen Umsetzung der Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2015 , August 2013, http://mulewf.rlp.de/fileadmin/mufv/img/inhalte/landwirtschaft/10-Punkte-Papier-GAP_22_08_2013_10_00-mit-Logo_ohne-Ausrufezeichen-typo.pdf (10.2.2014).

34 BR-Drs. 82/14 vom 28.2.2014. Der federführende Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz und der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit empfehlen dem Bundesrat, eine Entschließung zu dem Gesetzentwurf zu fassen, die einige Abweichungen in Bezug auf das Greening fordert (vgl. BR-Drs. 201/1/14 vom 30.5.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

desrates geknüpft.[35] Damit wird auch die gubernative Rechtsetzung mit einem zentralen föderalen Element versehen. Das Bundesrecht zu den Direktzahlungen ist nach der allgemeinen föderalen Regel nach Art. 83 GG von den Ländern zu vollziehen.

In Bezug auf das Ziel der stärkeren Ökologisierung der Agrarpolitik sind insbesondere das neue Greening und die Möglichkeit der Umschichtung von Mitteln aus der ersten Säule in die zweite Säule relevant. Laut EU-Agrarrecht können die Mitgliedstaaten 15 % ihres nationalen Finanzrahmens der ersten Säule auf die zweite Säule übertragen und umgekehrt. Die Beträge müssen dabei nicht kofinanziert werden. In Deutschland soll dieser Gestaltungsspielraum wie folgt genutzt werden: Für die Jahre 2015 bis 2019 ergibt sich eine Bereitstellung von 4,5 % der jährlichen nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen (1. Säule) als zusätzliche Förderung für die ländliche Entwicklung (2. Säule).[36] Gemäß dem Beschluss der Agrarministerkonferenz vom 4. November 2013 erfolgt die Umsetzung (der Umschichtung) als politisch zweckgebundene Ländermaßnahmen: „Die umgeschichteten Mittel verbleiben entsprechend ihrem Aufkommen in den Ländern und sind zweckgebunden für eine nachhaltige Landwirtschaft, insbesondere für Grünlandstandorte, …für flächenbezogene Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen… zu verwenden.“ Die Programme zur Umsetzung der ELER-Verordnung (2. Säule) sollen auf der Grundlage des gesamten Mittelvolumens (einschließlich aus der 1. Säule) erstellt werden (vgl. Beschluss der Agrarministerkonferenz vom 4. April 2014).

Ein neues Element bei den Ansprüchen auf Direktzahlungen ist der Ökologisierungszuschlag („Greening-Prämie“). Für den Betriebsinhaber bedeutet das Greening, dass 30 % der Direktzahlungen von der Erbringung konkreter zusätzlicher Umweltleistungen abhängen, die über die Anforderungen des allgemein geltenden Agrarumweltrechts hinausgehen (vgl. Art. 43 ff. Direktzahlungen-VO). Die anderen 70 % des nationalen Finanzrahmens (abzüglich der Beträge für Zusatzzahlungen an Junglandwirte[37] oder für Gebiete mit besonderen Nachteilen) werden für die Basisprämie verwendet. Im Rahmen des Greenings sollen die Umsetzungsoptionen aus der Liste der ökologischen Vorrangflächen im Interesse einer nachhaltigen Landwirtschaft zur Anwendung gelangen.

Ein binnenföderales Problem stellt das agrarische Distributionssystem dar – hier der Verteilung der Finanzmittel aus der nationalen Obergrenze auf die Länder. Nach dem bisher in Deutschland gewählten Regionalmodell wird für jede Region (Bundesland) eine Obergrenze der zu gewährenden Beihilfen festgesetzt, welche dann auf die Fläche der Landwirte umzulegen ist. Nach diesem bestanden im Ergebnis unterschiedlich hohe Prämienbeträge je nach Region, da sie zu einem großen Teil von historischen Produkti-

35 Siehe die einzelnen Ermächtigungsgrundlagen in diesem Gesetz, u.a. auch § 1 Abs. 2 Nr. 2 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz im Kontext des Marktorganisationsgesetzes.

36 § 5 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz.

37 Junglandwirte sollen in Deutschland eine zusätzliche Förderung in der ersten Säule in Höhe von rund 50 € pro Hektar erhalten. Auch sollen die EU-rechtlich zulässigen Förderobergrenzen von bis zu 90 Hektar je Betrieb ausgeschöpft werden.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

onsfaktoren und Prämienhöhen abhängig waren. Gegen die Ungleichbehandlung der Landwirte in den Ländern hatte die Regierung des Saarlandes am 20. Juli 2005 vor dem Bundesverfassungsgericht einen Normenkontrollantrag gestellt, mit der Begründung, diese Regelungen verstießen gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG sowie den daraus abgeleiteten Grundsatz der föderativen Gleichbehandlung. Das Verfassungsgericht[38] wies zwar den Antrag als unbegründet zurück, jedoch war aus dieser Entscheidung auch abzuleiten, dass die Ungleichbehandlung nicht auf Dauer, sondern nur für eine Übergangszeit gerechtfertigt ist. Infolge dieser Entscheidung hat die Agrarministerkonferenz beschlossen, dass die Basisprämie nach einer Übergangsphase bundeseinheitlich sein soll. Diese bundeseinheitliche Basisprämie für alle förderfähigen Flächen wird sukzessive bis 2019 eingeführt.[39] Die Greening-Prämie wird bereits ab 2015 national einheitlich festgelegt. Damit wird die Höhe der Direktzahlungen künftig bundeseinheitlich sein und nicht mehr föderal variieren.

Ein weiterer Punkt in europäisch-föderaler Perspektive ist der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Förderung von Großbetrieben. Deutschland hat diesen genutzt: Hier werden die Direktzahlungen für große Betriebe nicht gekürzt, man verzichtet also auf eine Degression und Kappung der Beihilfen. Anstelle von Degression und Kappung soll ab 2014 ein bundeseinheitlicher Zuschlag in Höhe von 50 € pro Hektar für die ersten 30 Hektare und 30 € für weitere 16 Hektare (6,9 % des Direktzahlungsvolumens) gewährt werden.

6.3 Förderung des ländlichen Raums – föderale Umsetzung in Deutschland

Bei der Umsetzung der Agrarreform im Rahmen der 2. Säule der GAP ist in föderalrechtlicher Perspektive zum einen das agrarische Distributionssystem (die Verteilung der EU-Mittel auf die Bundesländer sowie die Höhe der Beteiligung des Bundes bei der nationalen Kofinanzierung) zu gestalten und zum anderen der mehrstufige Planungsprozess zu bewältigen.

Das agrarische Distributionssystem im Rahmen der 2. Säule ist besonderer Ausdruck des föderalen Mehrebenen(finanz)verbundes:

- Erstens sind auf der Unionsebene die EU-Finanzmittel unter den 28 Mitgliedstaaten zu verteilen (zur Verteilung siehe ELER-Verordnung).
- Zweitens ist der EU-Finanzbeitrag für Gesamt-Deutschland wiederum unter den Bundesländern (den Förderregionen) zu verteilen, wobei das Unionsrecht keine direkten Vorgaben für die binnenföderale Festlegung des Vertei-

38 *BVerfG*, Urt. v. 14.10.2008 – Az.: 1 BvF 4/05, BVerfGE 122, 1, Zusammenfassung in: NL-BzAR 2009, S. 64; *Wendt, Rudolf/Elicker, Michael* 2004: Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihre Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland, in: DVBl. 2004, S. 665, 673; *Wendt, Rudolf/Elicker, Michael* 2006: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Calliess, Christian/ Härtel, Ines/ Veit, Barbara (Hrsg.)* 2006: Jahrbuch des Agrarrechts, Baden-Baden, Band VII, S. 21 ff.

39 § 10 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lungsschlüssels macht. Die Festlegung des neuen ELER-Verteilungsschlüssels für die Länder hat einen politischen Streit (insbesondere zwischen verschiedenen Landesagrarministern) ausgelöst. Bisher ist der Verteilungsschlüssel durch die Agrarministerkonferenz beschlossen worden.[40] Diese föderale Exekutiv-Vereinbarung zwischen Bundesagrarminister und den Landesagrarministern entfaltet allerdings keine volle Rechtsverbindlichkeit. Erst durch die nachträgliche parlamentarische Legitimation der fiskalischen Auswirkungen des Verteilungsschlüssels durch die Landtage als den Haushaltsgesetzgebern entsteht eine rechtliche Bindungswirkung. Zwar sind die Parlamente hier bei ihren Entscheidungen in (formal-)rechtlicher Hinsicht frei. Jedoch erzeugt die föderale Exekutiv-Absprache eine faktische Bindungswirkung gegenüber den Haushaltsgesetzgebern der Länder. Dieses Spannungsverhältnis zwischen dem Budgetrecht der Parlamente und dem Verantwortungsbereich der Regierung (Agrarminister) zur staatsleitenden Planung, das staatsorganisationsrechtliche Fragen aufwirft, sollte künftig produktiv gelöst werden in Form der verfassungsrechtlichen „praktischen Konkordanz".

- Drittens ist zu berücksichtigen, dass die ELER-Förderung durch die EU und die Mitgliedstaaten kofinanziert wird. Bei dem mitgliedstaatlichen Kofinanzierungsanteil besteht im föderalen Deutschland eine Mischfinanzierung durch die Länder und den Bund, sofern sie verfassungsrechtlich von Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG abgedeckt ist. Für die innerstaatlichen Anteile von Bund und Ländern ist maßgeblich, ob und in welchem Umfang die Länder ihre ELER-Förderprogramme im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) im Sinne des Art. 91a GG (dann auch Bundesmittel) oder in autonomer Regie außerhalb der GAK (dann nur Landesmittel) durchführen. Die Länder verlangen eine Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe GAK aus Bundeshaushaltsmitteln.

Für die inhaltlich-sachliche Ausgestaltung der Fördermaßnahmen im Rahmen der 2. Säule ist ein (komplexer) mehrstufiger föderaler Planungsprozess[41] vorgesehen:

- Zuerst wird auf Unionsebene der „Gemeinsame Strategische Rahmen" (GSR) gemäß Art. 10 i.V.m. Anhang I der VO 1303/2013 festgelegt. Der GSR bestimmt die strategischen Leitgrundsätze, um den Planungsprozess und die sektorale und territoriale Koordinierung der Unionsinterventionen im Rahmen der ESI-Fonds[42] mit anderen relevanten Unionsstrategien und -

40 Siehe den Beschluss der Agrarministerkonferenz vom 4. November 2013.

41 Zum dreistufigen Planungsprozess nach der alten ELER-Verordnung siehe *Härtel, Ines* 2011: Europäisches Agrarverwaltungsrecht, in: *Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.)* 2011: Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden, § 37 Rn. 57-60.

42 Europäische Struktur- und Investitionsfonds – ESI-Fonds, vgl. Art. 1 Abs. 1 VO 1303/2013. Unter die ESI-Fonds fallen folgende Fonds: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

instrumenten im Einklang mit den Vorgaben und Zielen der „Europa 2020"-Strategie[43] zu erleichtern. Der GSR spiegelt also die Europa 2020-Ziele wider und enthält für die verschiedenen Fonds gemeinsame Regeln, beispielsweise zu LEADER-Projekten oder zum Monitoring. Der gemeinsame strategische Rahmen soll in den Mitgliedstaaten durch Partnerschaftsverträge umgesetzt werden.

- Auf der zweiten Stufe des Planungsprozesses steht demnach die Ausarbeitung der (fondsübergreifenden) Partnerschaftsvereinbarung durch jeden Mitgliedstaat im Dialog mit der Kommission für den Zeitraum von 2014 bis 2020.[44] Diese Vereinbarung ist ein nationales Rahmenwerk für alle Strukturfonds, inklusive dem ELER, und umreißt die Verwendung der Fondsmittel, die Verfolgung der Europa 2020-Ziele und die Koordination der Mechanismen. Die Mitgliedstaaten erstellen die Partnerschaftsvereinbarung in Verfahren, die hinsichtlich der Öffentlichkeit transparent sind und sich an den geltenden institutionellen und rechtlichen Rahmen halten.[45] Das Konzept der Partnerschaft ist dabei föderaler Ausdruck einer Mehrebenen-Governance. So trägt auch der Artikel 5 VO 1303/2013 die Überschrift „Partnerschaft und Steuerung auf mehreren Ebenen". Jeder Mitgliedstaat soll mit den zuständigen regionalen und lokalen Stellen eine Partnerschaft organisieren. Zu den Partnern im Sinne des Förderrechts gehören die zuständigen städtischen und anderen Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner und relevante Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, u.a. Partner des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen für die Förderung von sozialer Inklusion, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung.
- Auf der dritten Stufe werden die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums von den Mitgliedstaaten erarbeitet und der Kommission zur Genehmigung vorgelegt. Die Entwicklungsprogramme werden in Deutschland von den Bundesländern als regionale Programme aufgestellt und durchgeführt. Die Kommission genehmigt nach ihrer Prüfung die Programme in Form eines Durchführungsrechtsaktes[46]; das gleiche gilt für Änderungen der Programme.[47] Die ELER-Verordnung regelt in Art. 8 ausführlich, welchen Inhalt ein Entwicklungsprogramm aufweisen muss. Dazu gehören insbesondere eine genaue Bedarfsanalyse mit Blick auf die Prioritäten, eine Beschreibung der Strategie und der ausgewählten Fördermaßnahmen, ein Finanzierungsplan, Angaben zur Umsetzung des Programms (wie Benennung der zuständigen Behörden) sowie eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Konsultation der Partner.

(EMFF). Für diese ESI-Fonds wurde zwecks Koordinierung der Fonds untereinander mit der neuen Verordnung 1303/2013 ein gemeinsamer Rahmen geschaffen.

43 Strategie der Union für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.

44 Art. 14 VO 1303/2013.

45 Art. 14 Abs. 2 VO 1303/2013.

46 Art. 10 Abs. 2 ELER-VO.

47 Art. 11 ELER-VO.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Im Rahmen der Umsetzung der 2. Säule ist aus föderal-rechtlicher Perspektive des Weiteren der LEADER-Ansatz hervorzuheben, der einen praktischen Anwendungsbereich des nichthoheitlichen Föderalismus darstellt. Während mit der üblichen Förderung im Rahmen der 2. Säule (innerhalb der Prioritäten) ein sektoraler „top-down"-Ansatz verfolgt wird, in denen staatliche Akteure Maßnahmen entwickeln und anbieten, verfolgen die LEADER-Programme[48] einen multisektoralen, gebietsbezogenen „bottom-up"-Ansatz[49]. Dazu schließen sich private und öffentliche Akteure einer Region, z.B. aus der Fachplanung, den Kommunen, privaten Trägern, der Wirtschaft oder der Bürgerschaft zu sogenannten „lokalen Arbeitsgruppen" (LARs) zusammen. Sie erarbeiten ein regionales Entwicklungskonzept mit konkreten Projekten.[50] Diese Entwicklungskonzepte werden in Deutschland in einem bundesweiten Wettbewerb ausgewählt und gefördert. Durch die Gruppenbildung und Vernetzung von Akteuren verschiedenster Bereiche auf lokaler Ebene sollen der Zusammenhalt und die Zusammenarbeit in der Region bewirkt werden. Durch diesen speziellen regionalen Ansatz wird das klassische föderale Mehrebenensystem der europäischen Agrarverwaltung (EU – Bund – Länder) um eine vierte, die regionale, Ebene ergänzt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um staatliche Akteure, sondern um Zusammenschlüsse überwiegend privater Akteure nach dem Motto „Bürger gestalten ihre Heimat". Durch diesen endogenen Ansatz (Erarbeitung der Entwicklungsprogramme aus der Bürgerschaft heraus) wird ein nichthoheitliches Element einbezogen, so dass die LEADER-Programme als Form des nichthoheitlichen Föderalismus charakterisiert werden können.[51]

7. Ausblick

Agrarbereich, Agrarpolitik und Agrarrecht standen bisher kaum im Fokus der Föderalismusuntersuchungen und -diskussionen. Nicht nur wegen der immensen Bedeutung für die Grundversorgung der Bevölkerung in Deutschland und Europa mit Lebensmitteln, sondern auch wegen der exemplarischen strukturellen Ausprägung als Doppelföderalismus im europäisch-mitgliedstaatlichen Mehrebenenverbund wären hier vermehrte Aufmerksamkeiten geboten. Hinzu kommen neue Entwicklungen und Problemlagen. Die globale Verflechtung der Märkte für Agrar- und Lebensmittelgüter wächst dyna-

48 Zum Folgenden aus Sicht des nichthoheitlichen Föderalismus *Härtel, Ines* 2012: Nichthoheitlicher Föderalismus – neue föderale Entwicklungen jenseits tradierter Staatlichkeit, in: *dies. (Hrsg.)* 2012: Handbuch Föderalismus, Berlin, Band II, § 48 Rn. 87- 90.

49 *Swoboda*, *Jan* 2012: Föderale Mehrebenen-Vernetzung am Beispiel ELER. Rahmenbedingungen, Aufgaben und Methoden in: *Härtel, Ines (Hrsg.)* 2012: Handbuch Föderalismus, Berlin, Band II, § 50 Rn. 12.

50 *Swoboda*, *Jan* 2012: Föderale Mehrebenen-Vernetzung am Beispiel ELER. Rahmenbedingungen, Aufgaben und Methoden in: *Härtel, Ines (Hrsg.)* 2012: Handbuch Föderalismus, Berlin, Band II, § 50 Rn. 51.

51 Zur Analyse dieser neuen Erscheinung des Föderalismus siehe *Härtel*, *Ines* 2012: Föderale Weiterentwicklung durch regionale Governance, in: *dies. (Hrsg.)* 2012, Handbuch Föderalismus, Berlin, Band II, § 51.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

misch, was zu Weiterentwicklungen und Innovationen rechtlicher Regime führt. Inzwischen erweitert die Europäische Union sukzessive den rechtlichen Wirkungskreis auch auf weitere Staaten, wie die dort wirksamen EU-Anforderungen an Agrarproduktion im Konventional- wie Biobereich, an Lebensmittelsicherheit und an Standards in der Wertschöpfungskette zeigen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben zudem neue Verantwortung für das normative Ziel einer ausreichenden Versorgung der Weltbevölkerung mit Nahrungsgütern zu übernehmen, die im Rahmen der Millenniumsziele (MDGs) bzw. der neuen nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) von der UN eingefordert werden. Diese Entwicklungen machen deutlich, wie hoch die Herausforderungen für den jetzigen föderal-rechtlichen Mehrebenenverbund der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich durch den Einbezug der Weltebene sind und künftig sein werden.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5. Europäische Länderberichte

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Sechste Staatsreform – zweiter Teil: Belgien als Erfolgsmodell föderalen Wandels?

Bettina Petersohn

Zwanzig Jahre nach der offiziellen Föderalisierung Belgiens verabschiedeten Regierungs- und Oppositionsparteien erneut eine umfassende Reform der föderalen Ordnung. Basierend auf den Koalitionsvereinbarungen vom November 2011[1], welche die sechs regierenden Parteien (symmetrische Koalition aus Sozialisten PS/Sp.a., Liberalen MR/OpenVLD, Christdemokraten CdH/CD&V) und die zwei ökologischen Oppositionsparteien (Ecolo/Groen!) unterzeichnet hatten, waren mit den Reformen 2012 Lösungen für den Gemeinschaftskonflikt und die Teilung des lange umstrittenen Wahlkreises BHV verabschiedet worden.[2] Damit stand für den zweiten Teil die Reform der föderalen Beziehungen und der Kompetenzverteilung aus.

Die wichtigsten Bestandteile der Reform 2013/2014 sind der Umbau des Senats in eine föderale Kammer zur besseren Repräsentation der Gliedstaaten, die Gewährung von konstitutioneller Autonomie an die Region Brüssel-Hauptstadt und die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Änderung des Sondergesetzes zur Finanzverfassung sowie die weitere Dezentralisierung von Kompetenzen. Mit dem zweiten Teil der sechsten Staatsreform wird einerseits die zentrifugale Dynamik vorangegangener Reformen und des belgischen Föderalismus insgesamt fortgesetzt.[3] Andererseits verschiebt sich der Fokus deutlicher auf die Regionen als relevante Gliedstaaten der föderalen Ordnung. Die Idee, den belgischen Föderalismus auf die drei Regionen (Flandern, Wallonien, Brüssel-Hauptstadt) aufzubauen, ist an sich nicht neu. Sie war bereits Bestandteil der Diskussion zur ersten Dezentralisierung in 1970, damals und in nachfolgenden Reformen aber vom Gemeinschaftskonflikt überlagert worden. Der Umbau des Senats war

1 Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat. Un état fédéral plus efficace et des entités plus autonomes, unter: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf (22.05.2014).

2 Siehe dazu die letzten Jahrbuch-Beiträge: *Petersohn, Bettina* 2013: Sechste Staatsreform: Ausbalancieren des Gemeinschaftskonflikts nach belgischer Tradition, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2013, Baden-Baden: Nomos, S. 303-316; *Chardon, Matthias* 2012: Die Überwindung der belgischen Krise? Regierungsbildung nach 540 Tagen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden: Nomos, S. 283-291.

3 Siehe zum Föderalisierungsprozess: *Deschouwer, Kris* 2000: Belgien - Ein Föderalstaat auf der Suche nach Stabilität, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden: Nomos, S. 97-119; *Swenden, Wilfried* 2005: Föderalismus lernen - 2004 als Wendepunkt in der Entwicklung des belgischen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden: Nomos, S. 307-322. *Swenden, Wilfried/ Brans, Marleen / De Winter, Lieven* 2006: The politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism, in: West European Politics Jg. 29 Nr. 5, S. 863-873.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ebenfalls mehrfach in vorangegangenen Reformrunden diskutiert worden, ohne dass ein Konsens gefunden werden konnte. Vor diesem Hintergrund ist die erfolgreiche Verabschiedung der Senatsreform durchaus bemerkenswert. Im Folgenden wird der zweite Teil der sechsten Staatsreform in die Evolution des belgischen Senats und die übergeordnete Diskussion um die Stellung zweiter Kammern in Föderalstaaten eingebettet. Im Abschnitt zwei werden die einzelnen Bestandteile der Reform sowie die Konfliktlinien während der parlamentarischen Debatten detaillierter erläutert. Abschließend wird die Frage nach den Konsequenzen der Reform im Licht des bisherigen Entwicklungspfades des belgischen Föderalismus diskutiert.

1. Der Belgische Senat als Spiegel der territorialen Ordnung

1.1 Zweite Kammern in föderalen und sich dezentralisierenden Staaten

Zweite Kammern in Föderalstaaten sollen die Repräsentation der Gliedstaaten in Entscheidungsprozessen auf gesamtstaatlicher Ebene sichern. Wie diese Beteiligung der Gliedstaaten konkret aussieht, hängt von den Verfahren zur Besetzung der Kammer sowie den Kompetenzen ab, die sie im Verhältnis zur ersten Kammer erhält. Folgt man der Terminologie von Daniel Elazar werden in Föderalstaaten Elemente von *self-rule* mit Elementen von *shared rule* kombiniert.[4] *Self-rule* bezieht sich auf die Möglichkeiten, die eine Ebene hat, autonom und eigenständig Entscheidungen in bestimmten Politikfeldern zu treffen, während *shared rule* die gemeinsame Ausübung von Kompetenzen, meist mit Bezug auf die Verschränkung beider Ebenen meint. Zweite Kammern dienen als ein möglicher institutioneller Mechanismus von *shared rule* wider.[5]

Je nachdem, ob die Mitglieder der Zweiten Kammer direkt gewählt oder von den regionalen Parlamenten bzw. Exekutiven gewählt oder entsandt werden, stehen demokratische oder föderale Prinzipien bei der Besetzung im Vordergrund. Ähnliches gilt für das Verhältnis der Gliedstaaten untereinander. Die Zahl der Repräsentanten eines Gliedstaates kann sich entweder vollständig an der Bevölkerungszahl in den Gliedstaaten orientieren, unabhängig von der jeweiligen Größe für alle Gliedstaaten gleich sein (Modell des US-Amerikanischen Senats) oder wie beim Deutschen Bundesrat eine Gewichtung je nach Bevölkerungszahl aufweisen. Durch die Gleichstellung oder Gewichtung können kleinere Gliedstaaten vor der Dominanz bevölkerungsreicher Gliedstaaten geschützt werden. Neben der Bildung von Gegengewichten zur Ersten Kammer, bildet diese Schutzfunktion ein wichtiges Argument für die Einrichtung und die Reform Zweiter Kammern in föderalen Staaten. Hinsichtlich der Stellung zur Ersten Kammer ist die Zweite Kammer häufig mit weniger Macht ausgestattet, bspw. ist nicht bei allen Geset-

4 *Elazar, Daniel* 1987: Exploring Federalism. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

5 Intergouvernementale Beziehungen eröffnen einen alternativen Weg zur Organisation von *shared rule*, die vertikal zwischen Vertretern der Regierungen beider Ebenen und horizontal zwischen Vertretern der Regierungen der Gliedstaaten untereinander ausgestaltet sein können.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zen die Zustimmung der Zweiten Kammer erforderlich oder die Erste Kammer besitzt bei Ablehnung einer Gesetzesvorlage im Oberhaus die Möglichkeit, durch erneute Abstimmung das Gesetz dennoch zu verabschieden.[6]

Diese grundsätzlichen Fragen zum Besetzungsverfahren und zu den Kompetenzen Zweiter Kammern stellen sich sowohl bei der Einrichtung eines bikameralen Systems zum Zeitpunkt der Staatsgründung, als auch im Zuge von Dezentralisierungs- und Föderalisierungsprozessen. Im letzteren Fall handelt es sich um die Reform einer bereits bestehenden Institution – meist unter der Beteiligung der zu reformierenden Institution bzw. der in ihr handelnden Akteure. Im belgischen Fall – wie auch in klassischen Föderalstaaten – erfordert die Reform der Zweiten Kammer eine Verfassungsänderung. Im Rahmen der Verfassungsrevision von 1970 konnte diese Reform nur unter Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Senatoren erfolgreich ratifiziert werden. Basierend auf Untersuchungen zum Verhalten von Akteuren in Verhandlungen bzw. Verfassungsreformen ist zu erwarten, dass Senatoren einer Reform ihrer Institution dann zustimmen, wenn sie in ihrem Interesse ist, das heißt wenn sie Vorteile (in Form von Einfluss oder monetärer Kompensation) von der Änderung erwarten können. Werden die Kosten des Scheiterns einer Reforminitiative von den beteiligten Akteuren als zu hoch angesehen, haben sie ein Interesse, zumindest einen Teilerfolg zu erzielen, bspw. durch Aufspaltung einer Reform in kleinere Teile, über welche separat verhandelt werden kann.[7] Der vollständige Umbau eines Senats im Zuge einer einzelnen Reform oder gar die Selbstabschaffung ist vor diesem Hintergrund weniger wahrscheinlich als schrittweise Reformen basierend auf dem kleinsten gemeinsamen Nenners der verhandelnden Akteure.

Betrachtet man die Dezentralisierungsreformen in Westeuropa der letzten Jahrzehnte vergleichend, so wurde bei der Einrichtung neuer Gliedstaaten, bspw. in Spanien oder Belgien, gleichzeitig über eine Reform der Zweiten Kammer diskutiert. Diese Dezentralisierungsprozesse standen in engem Zusammenhang mit dem Erstarken regionalistischer Parteien, bspw. der ehemaligen *Volksunie* in Belgien. Die Forderungen dieser, territorial in einer bestimmten Region verankerten, Parteien waren jedoch hauptsächlich auf den Transfer von Kompetenzen und die Schaffung eigenständiger Institutionen in ihrer jeweiligen Region gerichtet. Mehr Unabhängigkeit von zentralstaatlichen Entscheidungen und die Gewährung von autonomen Handlungsspielräumen – also mehr *self-rule* – standen bei der Dezentralisierung in Belgien, der Devolution in Großbritannien oder der Transformation Spaniens im Vordergrund. Daraus resultierte eine Kompetenzverteilung, die den Gliedstaaten ein hohes Maß an legislativer Autonomie zuweist. Die Beteiligung der Gliedstaaten an den Entscheidungen auf gesamtstaatlicher

6 Siehe für eine detaillierte Diskussion: *Hueglin, Thomas/ Fenna, Alan* 2006: Comparative Federalism. A Systematic Inquiry. Peterborough: Broadview Press, S. 55-78, 179-185.

7 Siehe *Tsebelis, George* 2000: Veto Players and Institutional Analysis, in: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions Jg. 13 Nr. 4, S. 441-474.; *Benz, Arthur /Colino, César* 2011: Constitutional Change in Federations – A Framework for Analysis, in: Regional and Federal Studies Jg. 21 Nr. 4, S. 377-402.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ebene wurde im Vergleich dazu wenig institutionalisiert, wodurch die *shared rule* Komponente regionaler Autorität meist geringer ausfällt.[8] Nach der ersten Dezentralisierung von Kompetenzen blieben der weitere Ausbau der regionalen Autonomie und der Transfer von finanziellen Ressourcen wichtige Forderungen von regionalen Akteuren, während der Ausbau von institutionalisierter Koordination und Verflechtung der Ebenen weniger relevant waren. Gewöhnen sich regionale Akteure (Exekutive wie Legislative) im Zeitverlauf an die einmal gewährten Entscheidungsspielräume und gestalten die Politik in ihren Regionen entsprechend ihrer (Wähler-)Interessen, stellt sich die Frage nach dem Nutzen, den eine stärkere Beteiligung an Entscheidungen der zentralen Ebene bereithalten würde. In späteren Verhandlungen zur Reform Zweiter Kammern wird daher die Abschaffung dieser Institution häufig als eine Option diskutiert.

Der Belgische Senat spiegelt mit zeitlicher Verzögerung die schrittweise Transformation Belgiens zum Föderalstaat wider. Einerseits standen zu Beginn klar die Dezentralisierung von Kompetenzen und die Einrichtung der Gliedstaaten im Vordergrund. Neben widerstreitenden Interessen der Verhandlungspartner konnte die Reform des Senats auch erst sinnvoll verhandelt werden, nachdem die Gliedstaaten eingerichtet waren. Ein Konsens über die institutionelle Ausgestaltung der Region Brüssel-Hauptstadt wurde aber erst in der dritten Verfassungsrevision von 1988 gefunden. Zweitens erschwerte die duale föderale Struktur bestehend aus Gemeinschaften und Regionen die Antwort auf die Frage, wie die Gliedstaaten in der Zweiten Kammer repräsentiert werden sollen. Drittens überlagerte der Gemeinschaftskonflikt die Reformen zur Föderalisierung, so dass die bipolare Konfliktstruktur auch in die Reform des Senats einfloss. Das entlang der Sprachgemeinschaften gespaltene Parteiensystem verhinderte eine Repräsentation territorialer Interessen basierend auf den Gliedstaaten.

1.2 Der Belgische Senat vor und während der Föderalisierung

Die Entscheidungen über die institutionelle Ausgestaltung Zweiter Kammern war häufig Gegenstand kontroverser Diskussionen bei der Gründung der sogenannten klassischen Föderalstaaten. Aber auch im belgischen Fall zog sich die Ausarbeitung der Verfassungsartikel zum Senat über mehrere Monate hin. Da Belgien 1831 als unitarischer Staat gegründet wurde, drehte sich die Debatte insbesondere darum, ob überhaupt eine Zweite Kammer eingerichtet werden soll. Als Argumente für die Einführung wurde die Schaffung eines Vermittlers zwischen Abgeordnetenkammer und König, aber auch sozialpolitische Gründe der Sicherung des Einflusses der Großgrundbesitzer angeführt. Die Verfassung von 1831 sah für Senatoren ein Mindestalter von 40 Jahren und eine hohe Jahressteuersumme von 1000 Gulden vor. Gewählt auf acht Jahre und ohne Diäten ausgestattet, hatten insbesondere Vertreter des grundbesitzenden Adels die Möglichkeit, sich zur Wahl für den Senat zu stellen. Formal war der Senat der Abgeordnetenkammer gleichgestellt, aber erst die Demokratisierungsreformen 1892/93 und 1920/21 machten

8 *Hooghe, Liesbet/ Marks, Gary/ Schakel, Arjan H.* 2010: The Rise of Regional Authority: a comparative study of 42 democracies (1950-2006). London: Routledge.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ihn zu einer ebenbürtigen Kammer. Die Beibehaltung des hohen Wahlalters sollte den Charakter des Senats als Reflexionskammer schärfen. Gleichzeitig wurden die Unterschiede zwischen den Kammern durch die Angleichung der Legislaturen auf vier Jahre und die Anwendung des Verhältniswahlrechts für beide Kammern verwischt.[9] Kritik am Senat entzündete sich daher auch an dieser Dopplung der repräsentierten Interessen und der damit verbundenen Kosten sowie wahrgenommenen Ineffizienz der Gesetzgebung. Zu Beginn der 1960er Jahre kam die Reform des Senats auf die politische Agenda im Rahmen des sich verschärfenden Konflikts zwischen den großen Sprachgemeinschaften (Flamen und Frankophone) und Diskussionen um institutionelle Reformen. Während die Reformideen sich zunächst auf die Stellung der beiden Kammern zueinander und die Möglichkeiten zur Aufgabenteilung richteten, lieferte die Wendung hin zur Reform des Staatsaufbaus den Anstoß zur Debatte über eine gänzliche Neustrukturierung des belgischen Senats.

In den Verhandlungen zur ersten Verfassungsrevision von 1970 wurde über grundsätzliche Fragen des Besetzungsverfahrens für Senatoren und der Repräsentation der neu zu schaffenden Gliedstaaten diskutiert. Die Reform insgesamt zielte jedoch zunächst auf die Dezentralisierung von Kompetenzen und noch nicht auf eine Föderalisierung des Staates. Zusätzlich wurden die Diskussionen über die Senatsreform vom zum damaligen Zeitpunkt dominanten Konflikt zwischen den beiden großen Sprachgemeinschaften überlagert. Die Idee einer paritätischen Besetzung des Senats aus beiden Sprachgruppen spiegelt diese bipolare Vision wider, wurde aber von flämischer Seite abgelehnt, die stattdessen die Anpassung der Zahl der Senatoren an die Bevölkerungsverhältnisse in den Gliedstaaten forderte.[10] Aufgrund der Unmöglichkeit, einen Konsens zu finden, wurde die Reform wiederholt verschoben. Im Rahmen der zweiten Verfassungsrevision von 1980 blockierten die Senatoren selbst die Reform ihrer Institution.[11] Erst nachdem 1988 eine Einigung über die institutionelle Ausgestaltung der Region Brüssel-Hauptstadt erzielt werden konnte, war der Weg frei für eine umfassende Reform des Senats.

Mit der Reform von 1993 wurde nicht nur die föderale Ordnung bestehend aus Gemeinschaften und Regionen in der belgischen Verfassung verankert, sondern auch der Senat stärker zu einer territorialen Kammer umgebaut. Föderale und konkordante Elemente überlagerten sich im Senat, dessen Zusammensetzung sich vor allen Dingen an den Gemeinschaften (Flämische, Französischsprachige und Deutschsprachige Gemeinschaft) orientierte. Nach Inkrafttreten der Reform wurde die Mehrheit der Senatoren direkt von den beiden großen Gemeinschaften gewählt (25 von der Flämischen, 15 von

9 *Zink, Wolfgang* 2010: Der belgische Senat – Institution unter Denkmalschutz?, in, Riescher, Gisela/ Ruß, Sabine/ Haas, Christoph M. (Hrsg.), Zweite Kammern. München: Oldenbourg Verlag, S. 211-243, hier 213-216.

10 *CRISP* (Hrsg.) 1963: Le groupe de travail préparatoire à la révision de la constitution. Courrier hebdomadaire n° 207. Bruxelles: CRISP.

11 *Covell, Maureen* 1987: Federalization and Federalism: Belgium and Canada, in: Bakvis, Herman/ Chandler, William M. (Hrsg.): Federalism and the Role of the State. Toronto: University of Toronto Press, S. 57-81, hier 65-67.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

der Französischsprachigen Gemeinschaft). Die zweite Gruppe an Senatoren wurde von den Gemeinschaftsparlamenten entsandt (je zehn vom Flämischen und Französischen und ein Senator vom Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft) und besaß somit ein doppeltes Mandat. Die dritte Gruppe bestand aus zehn kooptierten Senatoren, sechs Niederländisch-sprachigen und vier Frankophonen, die von den Parteien je nach ihren Stimmanteilen bei den Direktwahlen bestimmt wurden. Hinzu kamen als vierte Kategorie die Kinder des Königs, denen als historisches Überbleibsel ein Sitz im Senat zustand. Es war jedoch bereits zur Konvention geworden, dass sie nur im Rahmen zeremonieller Sitzungen teilnahmen und sich nicht an Abstimmungen beteiligten.[12]

Bemerkenswert an der Reform war nicht nur die Kombination aus direkter Wahl und Entsendung der Senatoren, sondern auch die Ausrichtung auf die territorial nicht klar abgegrenzten Gemeinschaften an Stelle der Regionen. Somit hatten die Wahlberechtigten in den Brüsseler Gemeinden die Möglichkeit, sich für eine der beiden Listen der Sprachgruppen zu entscheiden, wohingegen in den einsprachigen Sprachgebieten nur die Listen von Parteien einer der beiden Sprachgemeinschaften zur Auswahl stand.[13] Im Gegensatz dazu hatte die Region Brüssel-Hauptstadt keine mit klaren Rechten verbundene Vertretung im Senat, sondern nur eine auf dem prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung (ungefähr 10%) basierende Vertretung von sieben der 71 Sitze.[14] Die Deutschsprachige Gemeinschaft erhielt einen garantierten Sitz im Senat. Die Französische Gemeinschaft als Bevölkerungsminderheit wurde durch das Besetzungsverfahren vor der Dominanz der Bevölkerungsmehrheit geschützt. Einerseits wurde die Zahl der Senatoren nur teilweise an die Bevölkerungsverhältnisse gebunden, andererseits wurden die Senatoren ähnlich wie die Mitglieder der Abgeordnetenkammer entlang der Sprachzugehörigkeit in zwei Gruppen aufgeteilt und je nach Gegenstand mit wechselseitigen Vetopositionen ausgestattet.

Die Reform des Auswahlverfahrens für Senatoren ging mit Veränderungen des Verhältnisses der beiden Kammern zueinander und einer Entmachtung des Senats einher. Waren Abgeordnetenkammer und Senat zuvor in der Gesetzgebung formal gleichberechtigt, wurde diese Gleichstellung nachfolgend auf Verfassungs- und Staatsreformen, auf die Ratifikation internationaler Verträge sowie die Verabschiedung von Sondergesetzen und Veränderungen der Monarchie reduziert. Ziel dieser Machtbeschränkung war es auch, den Senat in eine Reflexionskammer über langfristige Entwicklungen umzu-

12 *Deschouwer, Kris* 2009: The Politics of Belgium. Governing a Divided Society. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 71f.; *Delpérée, Francis* 1993: Les autorités fédérales, in: Delpérée, Francis (Hrsg.): La Constitution Fédérale du 5 Mai 1993. Bruxelles: Bruylant, S. 7-24.

13 Der Wahlkreis Brüssel-Halle-Vilvoorde (BHV) umspann das zweisprachige Gebiet Brüssel, reichte aber ins einsprachige Flämische Sprachgebiet hinein. Die damit einhergehenden Sonderrechte für die Wähler, sich für eine der beiden Wahllisten zu entscheiden, warenwiederholt Gegenstand von Konflikten zwischen den beiden Gemeinschaften. Die Teilung des Wahlkreises erfolgte mit der Staatsreform von 2012.

14 *De Bruycker, Philippe* 1997: Bruxelles dans la réforme de l'Etat belge, in: Jaumain, Serge (Hrsg.): La réforme de l'Etat ... et après? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, S. 45-54, hier S. 51.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wandeln. Sein Einfluss auf die 'normale' Gesetzgebung und das politische Alltagsgeschäft sollte reduziert werden. Vertrauens- oder Misstrauensabstimmungen sowie die Zustimmung zum Haushalt waren fortan allein der Abgeordnetenkammer vorbehalten.[15]

Trotz Verankerung der föderalen Ordnung als Organisationsform des Belgischen Staates in der Verfassung orientierte sich die Senatsreform 1993 an den Gemeinschaften und der Ausbalancierung des Gemeinschaftskonflikts. Friktionen zwischen der föderalen Ordnung einerseits und der Bipolarität des Konflikts andererseits spiegelten sich im Besetzungsverfahren des Senats, in seiner Aufteilung in zwei Sprachgruppen und der Erfordernis doppelter Mehrheiten wider. Zusätzlich zur (qualifizierten) Mehrheit der Senatoren ist bspw. für die Verabschiedung oder Änderung von Sondergesetzen die einfache Mehrheit in jeder der beiden Sprachgruppen im Plenum erforderlich. Die Gleichzeitigkeit der Wahltermine zur Abgeordnetenkammer und zum Senat, sowie die automatische Auflösung des Senats bei Auflösung der Kammer unterstützte die Produktion gleicher Mehrheiten und eine enge Kopplung beider Kammern.

2. Staatsreform in Belgien 2013/2014: Erhöhung von Autonomie und Möglichkeiten zur Kooperation

Die zentralen Bestandteile der Staatsreform von 2013/2014 sind a) die Reform des Senats und des Zweikammersystems; b) die Vereinheitlichung der Wahltermine zu Parlamenten der verschiedenen Ebenen; c) die Gewährung konstitutiver Autonomie an die Region Brüssel-Hauptstadt und die Deutschsprachige Gemeinschaft; d) Ausdehnung der Kompetenzen der Gliedstaaten und der Fiskalautonomie der Regionen; e) die Verbesserung der Kooperation zwischen den Gliedstaaten durch gemeinsame Dekrete. Die Verhandlungen fanden mehrheitlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2013 statt. Da die Grundzüge der Reform bereits im Herbst 2011 festgelegt worden waren, hielten sich die Konflikte während der parlamentarischen Debatten in Grenzen. Die mit der Reform in Verbindung stehenden Verfassungsänderungen, Sondergesetze und einfache Gesetze wurden im Januar 2014 im *Moniteur Belge* veröffentlicht.

Von den zwei Visionen des belgischen Föderalstaates – basierend auf zwei große Sprachgemeinschaften, plus zwei kleineren Einheiten in Form der Region Brüssel und der Deutschsprachigen Gemeinschaft vs. basierend auf drei gleichberechtigten Regionen – tritt mit der Reform die regionale Variante stärker in den Vordergrund. Da die territorialen Grenzen der Regionen exakt festgelegt sind, können Steuererhebungskompetenzen leichter transferiert werden. Die Liste der einzelnen Reformbereiche zeigt auch, dass bei dieser Reformrunde neben der weiteren Dezentralisierung von Kompetenzen die Verlinkung der Ebenen miteinander, also neben *self-rule* auch *shared rule*, eine bedeutendere Rolle spielte. Die Gewährung konstitutiver Autonomie an Brüssel-Hauptstadt eröffnet darüber hinaus mehr Spielraum für die Entwicklung neuer Koordi-

15 *Clement, Jan et.al.* 1994: Les accords de la Saint-Michel. Bruxelles: Bruylant, S. 98.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nationsformen zwischen den Regionen Brüssel und Wallonien sowie der Frankophonen Gemeinschaft.

2.1 Reform des Senats: Auswahlverfahren und Stellung zur Abgeordnetenkammer

Basierend auf den Vereinbarungen aus den Koalitionsverhandlungen von 2011 umfasst die Reform des Zweikammersystems einerseits einen grundlegenden Umbau des Senats in eine Kammer der Gliedstaaten, andererseits eine Reduktion seiner Kompetenzen im Verhältnis zur Abgeordnetenkammer. Mit der Reform von 2014 wird der Senat in ein nicht-ständiges Organ umgewandelt und die Zahl der Senatoren auf 60 reduziert. Davon werden 50 von den Parlamenten der Gliedstaaten basierend auf deren Wahlergebnissen bestimmt. Genauer entsendet das Flämische Parlament[16] 29 Senatoren, die Französische Gemeinschaft 10, die Region Wallonien 8, die Frankophone Gruppe des Brüsseler Parlamentes 2 und die Deutsche Gemeinschaft 1 Senator. Die 10 kooptierten Senatoren (6 aus der Niederländisch-sprachigen Gemeinschaft, 4 aus der Frankophonen Gemeinschaft) wurden beibehalten, deren parteiliche Zusammensetzung auf den Wahlergebnissen zur Abgeordnetenkammer basiert. Mitglieder eines Gemeinschafts- oder Regionalparlamentes können nicht gleichzeitig ein Mandat in der Abgeordnetenkammer oder im Senat innehaben, ebenso sind Ministerämter unvereinbar mit einem Sitz im Senat.

Die Rückbindung des Senats an die gliedstaatlichen Parlamente stärkt den föderalen Charakter der Institution. Gleichzeitig wird der Senat in seiner Zusammensetzung von der Abgeordnetenkammer entkoppelt. Im Verhältnis der Kammern zueinander verliert er allerdings an Einfluss auf die föderale Gesetzgebung. Beide Kammern sind nach in Kraft treten der Reform (nach den Wahlen 2014) gleichermaßen zuständig für die Erklärung zur Revision der Verfassung und für die Revision der Verfassung selbst; bei Sondergesetzen, welche erhöhte Mehrheiten nach Art. 4 der Verfassung erfordern; bei Gesetzen, welche die Einrichtung und Finanzierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft regeln; bei Gesetzen, welche die Finanzierung von Parteien und die Kontrolle der Wahlausgaben betreffen; sowie bei solchen Gesetzen, welche die Organisation des Senats und die Rechtsstellung der Senatoren betreffen.[17] Damit wurde der bikamerale Bereich im Wesentlichen auf föderale und Institutionenreformen beschränkt. Die Frist, innerhalb derer der Senat Beschlüsse über Gesetze im bikameralen Bereich ausarbeiten kann und an die Abgeordnetenkammer kommunizieren soll, wurde auf 30 Tage halbiert. Das Untersuchungsrecht bleibt fortan allein der Abgeordnetenkammer vorbehalten. Der Senat kann lediglich beantragen, dass eine Frage, welche die Befugnisse von Gemeinschaften oder Regionen betrifft, in einem gesonderten Informationsbericht behandelt wird. Antrag und Bericht müssen die Zustimmung der einfachen Mehrheit der Abge-

16 Auf flämischer Seite fusionierten 1980 die Institutionen für die Gemeinschaft und die Region, so dass nur ein Flämisches Parlament existiert. In Angelegenheiten der Region Flanderns stimmen die Abgeordneten der Flämischen Gemeinschaft aus Brüssel nicht mit ab.

17 *Chambre* doc. n° 53-3171/004 (13 Décembre 2013) ; *Chambre* doc. n° 53-3176/004 (13 Décembre 2013).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ordneten sowie mindestens eines Drittels der Parlamentarier jeder der beiden Sprachgruppen finden.[18]

Im Verlauf der parlamentarischen Debatten waren es vor allen Dingen die Abgeordneten des *Vlaams Belang* (VB), welche die Reform des Senats kritisierten. Sie favorisierten die vollständige Abschaffung der Zweiten Kammer ganz im Sinne einer konföderalen Lösung für den Belgischen Staat. Die Abschaffung des Senats böte zudem die Gelegenheit, Einsparungen für den öffentlichen Haushalt zu erzielen.[19] Verhaltener, und eher außerhalb der parlamentarischen Arena, äußerten sich Vertreter der Liberalen Parteien, deren Kritik sich eher an der Einführung eines Monokameralismus und am Verlust demokratischer Qualität entzündete.

2.2 Vereinheitlichung der Wahltermine

Die Trennung der Termine zu Wahlen auf föderaler und regionaler Ebene war erst mit der Reform 2001 beschlossen worden. Im Anschluss war es verstärkt zu inkongruenten Regierungskoalitionen auf föderaler Ebene im Verhältnis zu den Gliedstaaten gekommen, was es den Parteien erschwerte, Ebenen übergreifend kohärente Politiken zu verfolgen. Dies ist für Föderalstaaten an sich nicht ungewöhnlich. Die konkordanten Mechanismen im belgischen Föderalismus und die bestehende Notwendigkeit der Kooperation zwischen den Sprachgruppen auf föderaler Ebene bergen aber erhöhtes Potential für Konflikte innerhalb und zwischen den belgischen Parteien.

Die Parteien hatten sich im Rahmen der Reformvereinbarungen daher entschlossen, die Wahltermine wieder stärker zu vereinheitlichen. Dafür wird die Legislaturperiode der Abgeordnetenkammer auf fünf Jahre erhöht. Wahlen zur Abgeordnetenkammer werden künftig gleichzeitig zu den Wahlen zum Europäischen Parlament abgehalten. Bei vorzeitiger Auflösung der Kammer vor Ablauf der Legislaturperiode finden die nächsten föderalen Wahlen gleichzeitig mit den Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Die Wahlen zu Parlamenten der Regionen und Gemeinschaften sollen ebenfalls am gleichen Tag wie diejenigen zum Europäischen Parlament stattfinden. Per Gesetzesbeschluss (Dekret oder Ordonnanz) können die Gliedstaaten jedoch einen anderen Termin für ihre jeweilige Parlamentswahl festlegen, so lange sie sich an die Legislaturperiode von fünf Jahren halten.[20]

Simultane Wahlen auf europäischer, föderaler und regionaler Ebene waren das Ziel dieses Teils der Reform, um die Regierungsstabilität zu verbessern. Für die regionale Ebene wurden aber Abweichungsmöglichkeiten – ganz im Sinne der konstitutiven Autonomie der Gliedstaaten – offen gehalten. Simultane Wahltermine erhöhen die Wahrscheinlichkeit kongruenter Regierungen auf föderaler und regionaler Ebene. Damit könnte aber auch die parteipolitische Zusammensetzung des Senats der Abgeordneten-

18 *Chambre* doc. n° 53-3172/004 (13 Décembre 2013).

19 *Sénat* doc. n° 5-1720-3, S. 34f. (19 Novembre 2013).

20 *Chambre* doc. n° 53-3194/001 (29 Novembre 2013); *Chambre* doc. n° 53-3195/004 (13 Décembre 2013).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kammer ähnlicher sein, als mit der Rückkopplung der Senatoren an die gliedstaatlichen Parlamente eigentlich beabsichtigt worden war. Die Diskussion in den parlamentarischen Ausschüssen drehte sich insbesondere um diese Widersprüche zwischen den verschiedenen Teilen der Reform. Die Möglichkeit, unterschiedliche Regierungen auf den jeweiligen Ebenen zu wählen, sei gerade der Vorteil und wichtiges Kennzeichen föderaler Staaten. Die Wahlkampagnen auf gliedstaatlicher Ebene würden zudem Gefahr laufen, ihr Alleinstellungsmerkmal zu verlieren und von den Themen und Kandidaten der föderalen Wahl überschattet zu werden.

2.3 Konstitutive Autonomie für Brüssel und die DG

Die Übertragung der konstitutiven Autonomie an die Deutschsprachige Gemeinschaft (DG) und die Region Brüssel-Hauptstadt stand im Zusammenhang mit der Wiedereinführung simultaner Wahltermine zwischen den Wahlen zum föderalen Parlament und Europawahlen. Da auch den Gliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wurde, die Wahltermine zu koordinieren, musste der DG und der Region Brüssel hierzu die Kompetenz verliehen werden. Fortan können sie autonom über die Ausgestaltung ihrer Institutionen entscheiden, bspw. über die Organisation der Wahlkreise, die Festsetzung von Wahlterminen und im Falle der Deutschsprachigen Gemeinschaft auch über die Zusammensetzung und Funktionsweise des Parlaments. Damit findet eine Angleichung der Kompetenzen an die beiden großen Gemeinschaften respektive die zwei anderen Regionen statt. Für die Region Brüssel-Hauptstadt bleiben solche Regeln unter föderaler Aufsicht, welche die Sprachenrechte und das Verhältnis der beiden Sprachgruppen im Brüsseler Regionalparlament und der Regierung (bspw. Aufteilung der Sitze zwischen den Sprachgruppen, Parität der Sprachgruppen in der Regierung) betreffen.

Kritik in den parlamentarischen Ausschüssen wurde einerseits von den Brüsseler Liberalen (FDF) und dem *Vlaams Belang* geäußert. Während Olivier Maingain (Parteiführer FDF) allerdings die Beibehaltung von Sonderregeln für die Brüsseler Region bemängelte und für eine uneingeschränkte Gewährung von konstitutiver Autonomie plädierte, erinnerte Bert Schoofs (VB) an die schrittweise Französisierung der Stadt und argumentierte für ein Belgien der zwei Gemeinschaften, in dem Brüssel eine nachgeordnete Rolle spielte, und von beiden Sprachgruppen gleichberechtigt regiert werden sollte.[21] Beide Vorschläge fanden jedoch bei den Abstimmungen keine Mehrheiten.

2.4 Änderungen an der Kompetenzverteilung und den Finanzbeziehungen

Ähnlich wie bei vorangegangenen Reformen wurden auch in dieser Runde weitere Kompetenzen an die Gemeinschaften und Regionen transferiert, zusätzlich wurde die Fiskalautonomie der Regionen gestärkt. Ziel war es, die Verteilung der Kompetenzen kohärenter und effizienter zu gestalten. Der Transfer erfolgte entlang des bisherigen

21 *Sénat* doc. n° 5-1752-3 (18 Novembre 2013); *Chambre* doc. n° 53-3196/003 (9 Décembre 2013).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Prinzips, dass den Gemeinschaften die Zuständigkeit für personenbezogene Angelegenheiten gibt und den Regionen die Zuständigkeit für Bereiche mit territorialem Bezug.

Im Einzelnen erhalten die Gemeinschaften die Zuständigkeit für Seniorenpolitik, für weitere Teile der medizinischen Versorgung (bspw. die Gestaltung der Normen zur Akkreditierung von Krankenhäusern, die Homogenisierung der Langzeitpflege und psychiatrischen Versorgung, die medizinische Grundversorgung), die Filmkontrolle im Bereich Telekommunikation, sowie die Zuständigkeit für das Kindergeld und die Beihilfe für Personen mit Behinderungen. Für Brüssel übernimmt die *Commission Communitaire Commune* (COCOM) einen Teil der dezentralisierten Kompetenzen in alleiniger Zuständigkeit oder in Absprache mit der Frankophonen und Flämischen Gemeinschaft. Hinsichtlich des Kindergeldes und der Beihilfe für Personen mit Behinderungen erhielt die COCOM allerdings die alleinige Zuständigkeit. Dadurch erhält sie zum ersten Mal Verantwortung für die Verteilung staatlicher Unterstützungsleistungen. Die föderale Ebene behält bspw. die Zuständigkeit für die Programmgestaltung und die Finanzierung von Krankenhäusern. Gleichzeitig mit der Dezentralisierung wurden Solidaritäts- und Mobilitätsprinzipien verabschiedet, um allen Personen gleiche Zugangsrechte zur Gesundheitsversorgung und die Wahrung von Ansprüchen bei Umzug in das Gebiet einer anderen Gemeinschaft zu sichern.

Die Regionen erhalten u.a. weitere Kompetenzen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (bspw. die Zuständigkeit über lokale Arbeitsagenturen, über aktive und passive Maßnahmen der Wiedereingliederung von Arbeitslosen, über die Ausbildung von Lehrlingen und Regelungen zum Berufszugang, sowie die volle Budgethoheit in diesem Bereich), mehr Kompetenzen in der Landwirtschaftspolitik wurden bspw. in Form der Land- und Viehpacht dezentralisiert, neben der Zuständigkeit über die Verkehrssicherheit. Die föderale Ebene behielt die alleinige Zuständigkeit über das Arbeitsrecht und die Lohnpolitik.[22]

Verbunden mit der weiteren Dezentralisierung waren auch Änderungen am Gesetz zur Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen. Die Ziele waren hierbei einerseits die Fiskalautonomie der Regionen zu stärken, andererseits die finanzielle Ausstattung der Gliedstaaten mit ihren Aufgaben in Einklang zu bringen, sowie ihre Verantwortung für den öffentlichen Haushalt insgesamt und Beteiligung an den Kosten einer alternden Bevölkerung zu stärken. Die Regionen können fortan Steuern auf natürliche Personen erheben, wobei die Progressivität der Steuersätze respektiert werden muss. Wesentliche Neuerung ist auch, dass die Regionen für ihre wirtschaftliche Performanz verantwortlich werden und prämiert werden können. Zur Finanzierung der dezentralisierten Beihilfen für Senioren und Familien erhalten die Gemeinschaften zusätzliche finanzielle Mittel deren Höhe sowohl auf der Zahl der Jugendlichen als auch der Zahl der Senioren basiert. Von ersterem profitiert die Französischsprachige Gemeinschaft, letzteres war im Interesse der Flämischen Parteien. Die Beteiligung der Gliedstaaten an den Sparmaßnahmen des öffentlichen Haushaltes insgesamt wurde angelegt. Bevor diese Regelung

22 *Sénat* doc. n° 5-2232-1 (25 Juillet 2013); *Chambre* doc. n° 53-3201/005 (13 Décembre 2013).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

in Kraft tritt, müssen die Details jedoch erst in einer Kooperationsvereinbarung zwischen der föderalen Ebene und Vertretern der Gliedstaaten ausgearbeitet werden.[23]

2.5 Horizontale Kooperation

Neben der Erhöhung der Autonomie der Gliedstaaten richtete sich die Reform auf die Verbesserung ihrer Kooperationsmöglichkeiten untereinander. Bislang konnten die Gliedstaaten Kooperationsvereinbarungen[24] zur Schaffung gemeinsamer Institutionen oder Dienstleistung abschließen. Neben freiwilligen Kooperationen, wurde den Gliedstaaten im Verlauf der Dezentralisierung der Abschluss von verbindlichen Vereinbarungen auferlegt, um grenzüberschreitende Prozesse zu regeln, bspw. im Bereich von Wasserleitungen, Verkehrswegen oder des öffentlichen Personennahverkehrs. Kritisiert wurden die Regeln zu den sogenannten ‚*accord de coopération*', weil sie einerseits die Exekutiven gegenüber den Parlamenten bevorzugten und andererseits ein thematischer Schwerpunkt auf grenzüberschreitende Prozesse gelegt wurde. Zudem wurden lediglich Normen vereinbart, während die tatsächliche Ausübung von Dienstleistungen nicht im Rahmen der *accord* geregelt werden konnte.

Die neuen Regelungen zielen einerseits auf eine Vereinfachung der Kollaborationsmöglichkeiten und andererseits auf die Stärkung der Parlamente bei der Ausarbeitung neuer Vereinbarungen. Die Reform eröffnet Regionen und Parlamenten der Gliedstaaten gemeinsame Gesetze (*décrets conjoints*) oder gemeinsame Vereinbarungen zur Ausführung von Gesetzen zu verabschieden. Institutionell sollen diese gemeinsamen Gesetze in interparlamentarischen Kommissionen erarbeitet und verabschiedet werden, die sich aus jeweils der gleichen Anzahl von Parlamentariern der betroffenen gliedstaatlichen Parlamente zusammensetzen. Zur Verabschiedung der Gesetze ist die einfache Mehrheit in jeder Delegation erforderlich.[25] Interessant ist, dass auch bei Verabschiedung eines gemeinsamen Gesetzes die beteiligten gliedstaatlichen Regierungen sich darauf verständigen können, dass die Ausführung getrennt erfolgt. Die Kooperation kann also abgestuft erfolgen und Handlungsspielräume für die gliedstaatlichen Regierungen in der konkreten Ausführung offen halten.

Über die neuen Kooperationsmechanismen wurde in den parlamentarischen Ausschüssen wenig kontrovers diskutiert. Die Erklärung des Staatsrates richtete das Augenmerk der Debatte auf die unklare rechtliche Stellung dieser gemeinsamen Dekrete, bzw. die Schaffung einer neuen Norm, die nach Meinung des Staatsrates in der Verfassung verankert werden sollte. Fragen der Verfassungskonformität und welche Institution bei Kompetenzstreitigkeiten zuständig wäre, prägten die Diskussion in den parlamentarischen Ausschüssen von Senat und Kammer, hatten aber keinen Einfluss auf die finale Ausgestaltung dieses Teils der Reform. Kritik in dieser Richtung wurde insbe-

23 *Chambre* doc. n° 53-2974/001 (24 Juillet 2013); *Chambre* doc. n° 53-2974/012 (27 Novembre 2013).

24 Basierend auf Art. 92*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980: Loi spéciale de réformes institutionelles.

25 *Chambre* doc. n° 53-3200/005 (13 Décembre 2013).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sondere vom Parteiführer der Brüsseler Liberalen (FDF), von den Flämischen Nationalisten (N-VA) und dem VB geäußert. Abgeordnete des *Vlaams Belang* äußerten sich geschlossen gegen die neuen Kooperationsmöglichkeiten. Da der VB die Unabhängigkeit Flanderns anstrebe, sollten Mechanismen der Kooperation die Form internationaler Beziehungen zwischen souveränen Staaten annehmen. Mit dieser Position befanden sie sich jedoch in der Minderheit.

3. Föderalismusreformen in Belgien – ein Erfolgsmodell?

Erfolgreich ratifizierte Reformen der territorialen Machtverteilung sind in Belgien keine Seltenheit. Trotz einer hohen Anzahl an Vetospielern gelingt es den verhandelnden Akteuren beider Sprachgemeinschaften immer wieder, umfangreiche Reformpakete zu verabschieden. Insgesamt wird jedoch auch der föderale Teil der sechsten Staatsreform wieder als Kompromiss beschrieben, auf den sich die Parteien zum jetzigen Zeitpunkt einigen konnten. Der beharrliche Wahlkampf der Flämischen Nationalisten, den belgischen Staat konföderal zu organisieren bzw. Flandern in die Unabhängigkeit zu führen, lässt weitere zentrifugale Reformen erwarten. Die Erfolgsbewertung fällt zudem differenzierter aus, stellt man die Reform 2014 einerseits in den Kontext vorangegangener Staatsreformen. Die Reform des Senats war bereits in vorangegangenen Reformrunden diskutiert, aufgrund mangelnden Konsenses aber verschoben worden. Auch im Zuge der sechsten Staatsreform gelingt sie erst, nachdem diejenigen Teile der Reform, welche den Konflikt zwischen den Gemeinschaften betrafen (insbesondere die Teilung des Wahlkreises BHV) im Jahr 2012 verabschiedet worden waren. Rechnet man den Zeitfaktor mit ein, wird erst 20 Jahre nach der Föderalisierung der Senat in eine Kammer der territorialen Repräsentation umgewandelt. Darüber hinaus ging die Reform, wie bereits 1993, mit einer Entmachtung des Senats im Verhältnis zur Abgeordnetenkammer einher.

Andererseits lassen sich Widersprüche im Verhältnis der einzelnen Bestandteile der Reform zueinander finden, welche das Erreichen des Ziels, die Aufgaben- und Finanzverteilung effizienter und kohärenter zu gestalten, behindern könnte. Die Entscheidung, die Auswahl der Senatoren an die Ergebnisse der Wahlen zu den gliedstaatlichen Parlamenten zu koppeln, wird konterkariert durch die Wiedereinführung simultaner Wahltermine. Zweitens führt die Gewährung der konstitutiven Autonomie an die Region Brüssel-Hauptstadt und die Deutschsprachige Gemeinschaft zwar zu einer Angleichung der Kompetenzen auf das Niveau der beiden anderen Regionen und Gemeinschaften. Für Brüssel bleiben aber wesentliche Teile der institutionellen Ausgestaltung des regionalen Parlaments und der Regierung unter föderaler Aufsicht. Drittens wurden bei der Wiedereinführung simultaner Wahltermine Abweichungsmöglichkeiten für die Gliedstaaten eingeräumt. In der politischen Praxis wird es für das Flämische Parlament aber äußerst schwierig von diesem Recht Gebrauch zu machen, da die sechs Parlamentarier aus Brüssel, die zur Flämischen Gemeinschaft gehören, nicht gleichzeitig mit zur Wahl stehen würden. Viertens sind mit der Reform neue Möglichkeiten für die Gliedstaaten

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

geschaffen worden, sich untereinander stärker zu koordinieren. Diese gemeinsamen Gesetzesbeschlüsse werden in interparlamentarischen Gremien ausgearbeitet, wodurch es für den Wähler wieder schwieriger wird, Regierungen für bestimmte politische Entscheidungen verantwortlich zu halten. Bereits jetzt wird beklagt, dass Entscheidungsprozesse in Brüssel aufgrund der überlappenden Zuständigkeit beider Gemeinschaften und der Bildung gemeinsamer Kommissionen zu undurchsichtig sind. Wie viel horizontale Koordination letztlich erfolgt, hängt natürlich vom Willen der beteiligten Gliedstaaten ab. Übersichtlicher wird der belgische Föderalismus dadurch aber vermutlich nicht.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Territorialreform und „3. Phase der Dezentralisierung“ – Reformdebatte und aktuelle Reformen in Frankreich

Gregor Halmes

1. Einleitung

In Frankreich war 2012 mit den nationalen Wahlen und den Wahlerfolgen der Linken ein „neuer Akt“ der Dezentralisierung angekündigt worden. Der vorliegende Beitrag analysiert die Ausgangsbedingungen für die Reform, die zwischenzeitlich eingeleitet und in einem ersten Teil bereits beschlossen worden ist. In den vergangenen Jahrzehnten hatten mehrere Reformphasen den politisch-administrativen Aufbau der französischen Republik grundlegend verändert: Unbestreitbaren Erfolgen dieser politisch-administrativen Modernisierung stehen zahlreiche ungelöste Strukturprobleme gegenüber. Diese gefährden – zumindest teilweise – auch die finanzielle Solidität und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Der letzte Reformversuch unter dem früheren Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, die sog. Territorialreform von 2010, wurde bzw. wird von der im Jahre 2012 neu gewählten politischen Mehrheit Frankreichs in wichtigen Teilen rückgängig gemacht. Vor diesem aktuellen Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag Ziele, bereits erkennbare bzw. voraussichtliche Schwerpunkte sowie mögliche Erfolgsaussichten eines neuerlichen Reformprojektes im Bereich der Beziehungen zwischen Staat und Gebietskörperschaften einerseits sowie zwischen diesen andererseits.

2. Phasen der Dezentralisierung und Territorialreformen seit 1981

Das politische Schlagwort vom *„Acte III“* der Dezentralisierung[1] verdeckt die Tatsache, dass das Beziehungsgefüge zwischen Staat und Gebietskörperschaften in Frankreich seit 30 Jahren einer Dauerbaustelle gleicht[2]. Die auch von der Wissenschaft aufgegriffene Zählweise bezieht sich dagegen auf politische Projekte, die in relativ kurzen, überschaubaren Zeiträumen und nach Schlüsselwahlen (1981, 2002, 2012) zur Umsetzung gelangten bzw. gelangen sollen:

- Als erste, sog. „große“ Dezentralisierung wird die grundlegende Reform unter Staatspräsident François Mitterrand in den Jahren zwischen 1981 und

1 In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion taucht der Begriff schon seit längerem auf, vgl. z.B. *Uterwedde, Henrik* 2008: Frankreich: eine „Denkpause“ in der Dezentralisierung?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 317; der 2012 gewählte sozialistische Präsident François Hollande spricht im „Engagement 54“ seines Wahlprogrammes dagegen lediglich von einer „neuen Etappe“ der Dezentralisierung, vgl. Le changement. Le projet. Les 60 engagements de François Hollande. http://www.parti-socialiste.fr/dossier/le-projet-de-francois-hollande (05.04.2014).

2 Vgl. *Uterwedde* 2008 (Fn. 1) S. 316.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1986 bezeichnet. Sie hat die bis heute gültigen institutionellen Grundstrukturen des Beziehungsgefüges zwischen Staat und Gebietskörperschaften in Frankreich geschaffen (1982/1983/1986). Hierzu zählte in erster Linie die Beseitigung der umfassenden Staatsaufsicht über die bis zu diesem Zeitpunkt existierenden Formen von Gebietskörperschaften (Gemeinden, *Départements*), die Abschaffung der sog. „*tutelle*“ *(„contrôle a priori“)*. Diese wurde durch eine reine Rechtsaufsicht ersetzt *(„contrôle a posteriori“)*. Weitere zentrale Elemente dieser „großen“ Dezentralisierung waren die Schaffung einer neuen Ebene der Gebietskörperschaft, der Region („Regionalisierung“), sowie die politische Legitimierung der Räte und der Exekutiven der seitdem existierenden drei Formen von Gebietskörperschaften durch Wahlen (die neu geschaffenen „politischen“ Regionen erhielten ihre vollen Rechte allerdings verspätet mit der ersten allgemeinen Regionalwahl im Jahre 1986). In einem zweiten wichtigen Teilschritt wurden den neuen Institutionen auf den drei Ebenen 1983 vom Staat bedeutende materielle Zuständigkeiten und Finanzmittel übertragen.[3]

- Im Gegensatz zur *„grande affaire“* des ersten sozialistischen Präsidenten in der V. Republik, François Mitterrand, handelte es sich bei der sog. 2. Phase der Dezentralisierung zwischen 2002 und 2004 um ein Projekt der konservativ-liberalen Mehrheit zu Beginn der zweiten Amtszeit des damals gerade wiedergewählten Staatspräsidenten Jacques Chirac (UMP). Das von seinem „regionalistischen“ Premierminister Jean-Pierre Raffarin (ebenfalls UMP, zuvor Präsident des Regionalrates von Poitou-Charentes) mit großem Elan eingeleitete Reformvorhaben konnte die Erwartungen jedoch in wichtigen Bereichen nicht erfüllen: Zwar wurden Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und Regionen mit der Reform erstmals in der französischen Verfassung verankert. Die Stärkung der Gebietskörperschaften, insbesondere der Regionen, durch Zuweisung von „Zuständigkeitsblöcken“, die Klärung und Stärkung der jeweiligen Kompetenzen sowie die Gewährleistung einer ausreichenden Finanzausstattung gelang jedoch letztlich nicht in dem erforderlichen Maße. Durchaus innovative Regelungen wie das „lokale Referendum“ und die „Experimentierklausel“ blieben durch restriktive Vorschriften eher marginal oder bedürfen bezüglich ihrer Auswirkungen näherer Untersuchung. Zudem entstanden im Zuge der politischen Umsetzung des Reformvorhabens v.a. im Verlaufe des Jahres 2003 erstmals massive Widerstände bzw. Protestbewegungen gegen einzelne Teile der Dezentralisierungsreform. Die für die Region Korsika vorgesehene Reform des Partikularstatuts der In-

3 Vgl. *Halmes, Gregor* 1984: Regionenpolitik und Regionalismus - Vorgeschichte und aktueller Stand der französischen Dezentralisierungspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 42, Nr. 4-5, Juli-Oktober 1984, S. 177-183.; *ders.* 1985: Kommunalreformpolitik in Frankreich. Vorgeschichte und Stand der Dezentralisierung im Bereich der lokalen Gebietskörperschaften, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 24, Nr. 1, erster Halbjahresband 1985, S. 38-56.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sel wurde von der korsischen Bevölkerung im Rahmen des ersten „Regional-Referendums“ abgelehnt.[4]

Wenn die neue „linke“ Mehrheit unter dem im Mai 2012 gewählten sozialistischen Staatspräsidenten François Hollande nun einen *„Acte III“* der Dezentralisierung propagiert, so wird dieses Schlagwort den Realitäten der Reformdynamik seit den 1980er Jahren nicht gerecht: Neben den bereits erwähnten Reformphasen im Rahmen der Dezentralisierung müssen weitere wichtige Reformbemühungen im Kontext der Thematik Erwähnung finden[5]. Dem Dauerproblem der territorialen Zersplitterung Frankreichs, insbesondere auf kommunaler Ebene (siehe unten), suchten im Laufe der 1990er Jahre insgesamt vier gesetzliche Maßnahmenkomplexe entgegen zu wirken (sog. *Loi Joxe/Marchand* 1992, *Loi Pasqua* 1995, *Loi Voynet* und *Loi Chevènement* 1999). Drei dieser Maßnahmen – *Loi Joxe/Marchand, Loi Voynet* und *Loi Chevènement* – wurden von linken Mehrheiten eingeleitet. Erst mit der *Loi Chevènement* und entsprechenden Anreizen gelang es sukzessive in den vergangenen zehn Jahren, nahezu flächendeckend funktionsfähige kommunale Verbände in Frankreich einzuführen bzw. durchzusetzen.[6]

Umfassende Vorbereitungen für eine zweite Phase der Dezentralisierung hatte schon die Regierungsmehrheit der dritten Kohabitationsphase (1997-2002) unter dem sozialistischen Premierminister Lionel Jospin eingeleitet. Im Rahmen des *„Rapport Mauroy“* wurden im Jahre 2000 wichtige Reformschritte vorgezeichnet, die durchaus auch das Reformprojekt der konservativ-liberalen Mehrheit unter Chirac ab 2002 inspirierten und – teilweise auch wegen dessen mangelndem Erfolg – immer noch auf der Reformagenda stehen. In diesem Sinne kann bzw. könnte ein aktuelles Reformprojekt der linken

4 Diese Reform(-phase) wurde im Jahrbuch des Föderalismus umfassend begleitet bzw. aufgearbeitet: *Uterwedde, Henrik* 2003: Dezentralisierungsreform in Frankreich: Auf dem Weg zur bürgernahen Republik?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 174-185; *Zimmermann-Steinhart, Petra* 2004: Akt II der französischen Dezentralisierung: Konsequenzen für das politische System und die Gesellschaft, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 219-234; *dies.* 2005: Frankreich im Jahr 2004: auf dem Weg zu mehr Dezentralisierung?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 363-373 sowie *dies*. 2006: Dezentralisierung in Frankreich, Acte II: Mehr Aufgaben, weniger Handlungsspielraum für die Gebietskörperschaften?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 336-344.

5 Siehe hierzu im Überblick *Uterwedde, Henrik* 2010: Ein neuer Anlauf zur Territorialrefom in Frankreich, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 235; nicht explizit erwähnt werden können hier zahlreiche Detailgesetze, in deren Rahmen im Laufe der letzten Jahrzehnte bei anderen gesetzgeberischen Maßnahmen Einzelbestimmungen im Kontext des Verhältnisses Staat – Gebietskörperschaften (ab-) geändert wurden.

6 Vgl. *Uterwedde, Henrik* 2001: Frankreich – Die Ambivalenz der Dezentralisierung, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 221f; *ders*. 2010 (Fn. 5) S. 239f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Mehrheit seit 2012 auch an die Initiativen bzw. (Vor-) Arbeiten der letzten sozialistisch geführten Regierung bis 2002 anknüpfen.[7]

Schließlich hatte auch der 2007 gewählte konservative Präsident Sarkozy 2008-2010 mit der Beauftragung der Kommission *Balladur (II)* und den Gesetzen zu „Territorialreform" wichtige Reformen im Zusammenhang mit den Problemstellungen des politisch-administrativen Beziehungsgefüges in Frankreich eingeleitet.[8] Diese werden unten im Einzelnen beleuchtet: Da wichtige Teile dieser Reform von der damaligen sozialistischen Opposition grundsätzlich abgelehnt worden waren („Ende der Dezentralisierung"), wurden bzw. werden diese teilweise von der neuen linken Mehrheit rückgängig gemacht. Andere Teile der Reform von 2010 dürften dagegen Bestand haben. Auch aus diesem Grund ist im vorliegenden Beitrag eine eingehendere Betrachtung der „Territorialreform" von 2010 und ihrer möglichen langfristigen Bedeutung notwendig (siehe Kap. 4).

3. Bilanz der Dezentralisierung nach dreißig Jahren

Mit den Dezentralisierungsreformen seit 1981 wurde in Frankreich ein weitgehend neues „Beziehungsgefüge" zwischen Staat und Gebietskörperschaften etabliert. Dies hat einerseits ohne Zweifel erheblich zur Modernisierung bzw. Mobilisierung von Staat und Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten beigetragen. Andererseits blieben zentrale „Strukturprobleme" dieses Beziehungsgefüges ungelöst. Die Art und Weise, wie das Verhältnis zwischen Staat und Gebietskörperschaften seit 1981 reformiert worden war, hat neue Problemkomplexe entstehen lassen, für die die diversen Reformvorhaben und -projekte der letzten Jahrzehnte bislang keine kohärenten und schlüssigen Lösungen entwickeln konnten.[9]

Zentrales Problem des seit 1981 entstandenen Beziehungsgefüges zwischen Staat und Gebietskörperschaften in Frankreich ist die außergewöhnliche hohe Komplexität der „Ebenenkonstruktion": Zu viele Ebenen, zu viele, z.T. „parallele" Institutionen auf diesen Ebenen (v.a. im Bereich von *Départements* und Regionen) sowie eine außergewöhnlich hohe Zahl an Gebietskörperschaften insgesamt (v.a. aber auf kommunaler Ebene) führen zu einer Situation, die in der politischen und in der wissenschaftlichen

7 *Premier Ministre* 2000. Commission pour l'avenir de la décentralisation, Refonder l'action publique locale, Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre, Lionel Jospin par Pierre Mauroy, président de la commission. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001812/index.shtml (05.04.2014) sowie *Uterwedde* 2001 (Fn. 6), S. 219.

8 Vgl. *Uterwedde* 2010 (Fn. 5).

9 Im Überblick vgl. *Hoffmann-Martinot, Vincent* 2012: Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich, in: *Kimmel, Adolf/Uterwedde, Henrik (Hrsg.)* 2012: Länderbericht Frankreich, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 92-110; diese Problemstellungen sind im Detail in verschiedenen Bänden des „Jahrbuchs des Föderalismus" kompetent und ausführlich analysiert worden, sie sollen daher an dieser Stelle – neben dem Bezug auf andere, vergleichbare Quellen – unter Hinweis auf die entsprechenden Einzelbeiträge lediglich noch einmal zusammengefasst bzw. resümiert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Diskussion seit geraumer Zeit als *„millefeuille (territorial)“* (territorialer „Blätterteig“) bezeichnet wird: In Verbindung mit der fehlenden formalen Hierarchie zwischen den politisch-administrativen Ebenen, einer in weiten Bereichen unklaren bzw. ungeklärten Kompetenzverteilung und einer unzureichenden Finanzausstattung der Gebietskörperschaften ist dadurch ein weitgehend undurchschaubares „Beziehungsgestrüpp“ an Institutionen, Akteuren, Kooperations- und Konfliktbeziehungen entstanden.[10] Die folgenden Schlüsselelemente haben entscheidend zu dieser (Fehl-) Entwicklung beigetragen:

- Die Existenz von jeweils zwei bedeutsamen öffentlichen Institutionen mit territorialen Aufgaben auf departementaler und regionaler Ebene: Auf beiden Ebenen gibt es jeweils eine „dekonzentrierte“, d.h. staatliche Behörde – Präfektur und Regionalpräfektur – sowie die seit den 1980er Jahren neu etablierten „dezentralisierten“ Gebietskörperschaften Generalrat des *Départements* und Regionalrat, die mit politischer Legitimation und Selbständigkeit ausgestattet wurden. In Verbindung mit den bislang beim Zentralstaat bzw. seinen dekonzentrierten Behörden verbliebenen Kompetenzen führt diese Konstruktion in wichtigen Bereichen zur Doppelung der Aufgabenwahrnehmung und zu nachhaltigen Konfliktlagen zwischen staatlichen und „dezentralisierten“ Akteuren.[11]
- Eine insgesamt außergewöhnlich hohe (Gesamt-) Zahl an Gebietskörperschaften: Als besonders dysfunktional hat sich dabei seit geraumer Zeit die Aufrechterhaltung von insgesamt über 36.000 selbständigen politischen Gemeinden erwiesen. Ein bedeutender Anteil davon sind Klein- und Kleinstgemeinden, die nicht ansatzweise über die notwendige Größe verfügen, um eine leistungsfähige Kommunalverwaltung mit entsprechenden Dienstleistungen zu gewährleisten. Auch die seit etwas mehr als zehn Jahren vergleichsweise erfolgreiche Etablierung von Gemeindeverbänden konnte die entsprechenden Problemstellungen nicht in allen Bereichen grundlegend beseitigen. Schließlich wird auch die Zahl von insgesamt 95 *Départements* und 22 „metropolitanen“ Regionen in Frankreich aus verschiedenen Gründen als nicht zielführend angesehen.[12]
- Die Vorgehensweise bei der Übertragung bzw. Verteilung der Kompetenzen zwischen Zentralstaat respektive dekonzentrierten Dienststellen einerseits und Gebietskörperschaften sowie zwischen diesen andererseits: Von Anfang an litt das „Modell“ darunter, dass entgegen den jeweiligen politischen Absichtserklärungen seit 30 Jahren keine „Kompetenzblöcke“ als Ganzes übertragen worden sind. So sind zahlreiche Materien auf sehr komplexe und wiederum teilweise schwer durchschaubare Weise im Hinblick auf „Teilzuständigkeiten“ staatlichen sowie (z.T. unterschiedlichen) dezentralisierten Akteu-

10 Ebenda, S. 105ff.; *Uterwedde* 2008 (Fn. 1), S. 322ff.

11 Vgl. *Halmes, Gregor* 2011: Neue Impulse für eine strategische Partnerschaft? Zur Zusammenarbeit deutscher Länder mit französischen Regionen und Départements, in: *Siedentopf, Heinrich/Speer, Benedikt (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit Renaud Dorandeu* 2011: Deutschland und Frankreich in der europäischen Integration: ‚Motor‘ oder ‚Blockierer‘?, Berlin: Duncker & Humblot, S. 95ff.; *Hoffmann-Martinot* 2012 (Fn. 9), S. 92f.

12 Ebenda; *Uterwedde* 2008 (Fn. 1), S. 322ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ren zugewiesen worden.[13] Weiter erschwert wird die Frage der Kompetenzverteilung durch die sog. *„clause de compétence générale“*, über die trotz des Reformversuchs unter Sarkozy (siehe unten) nach wie vor alle drei Ebenen der Gebietskörperschaften verfügen: Sie können in allen Bereichen „von lokalem Interesse“ intervenieren, wenn sie dies für notwendig erachten und ohne dass es dafür einer expliziten Ermächtigung durch Gesetz bedürfte.

- Die unzureichende Finanzausstattung der Gebietskörperschaften: Aus verschiedenen Gründen hat sich die Finanzausstattung der Kommunen, der *Départements* und der Regionen seit der Dezentralisierung in zunehmendem Maße als prekär erwiesen. Problematisch sind in diesem Zusammenhang v.a. die Vielzahl und die Intransparenz der Einnahmequellen sowie eine in wachsendem Maße prekäre Struktur. Eine nahezu unüberschaubare Zahl unterschiedlicher Einnahmekategorien (*„fiscalité directe“, „fiscalité indirecte“, „dotations“* …), zudem aufgesplittet nach den einzelnen Arten von Gebietskörperschaften, prägt das Bild in diesem Zusammenhang.[14] Zwar können die Gebietskörperschaften bei bestimmten Steuerarten in gewissen Grenzen durch Hebesätze die Höhe ihrer Einnahmen (mit-) beeinflussen, gleichzeitig hat die nationale Steuerpolitik im langfristigen Ergebnis aber zu einer deutlichen Reduzierung dieser eigenständigen steuerlichen Einnahmebasis beigetragen. Notwendige zentralstaatliche Kompensationszahlungen (v.a. *„dotations“*), auch z.B. im Bereich der zusätzlich im Rahmen der „2. Phase“ der Dezentralisierung (s.o.) und später übertragenen Kompetenzen, haben zu einer immer stärkeren Abhängigkeit der Gebietskörperschaften von diesen Ausgleichszahlungen und damit „vom Staat“ geführt. Zudem reichen bei zahlreichen Gebietskörperschaften diese Ausgleichszahlungen nicht mehr aus, um den im Laufe der verschiedenen Phasen der Dezentralisierung übertragenen Kompetenzen in sinnvoller Weise entsprechen zu können.[15]

4. Reformen unter Sarkozy: Was bleibt von „Balladur II“ und „Territorialreform“?

Obwohl wichtige Teile der „Territorialreform“ des früheren Präsidenten Sarkozy in der Zwischenzeit wieder rückgängig gemacht worden sind, muss aus verschiedenen Gründen zunächst noch einmal auf Grundlinien und Details dieses letzten Reformschrittes

13 Vgl. *Hoffmann-Martinot* 2012 (Fn. 9), S. 99ff.; Uterwedde 2010 (Fn. 5), S. 237.

14 Vgl. http://www.collectivites-locales.gouv.fr/recettes (05.04.2014).

15 Vgl. hierzu auch *Uterwedde* 2010 (Fn. 5), S. 236 ff.; im Hinblick auf ausführliche aktuelle Zahlen zu den finanzpolitischen Problemstellungen und Herausforderungen der französischen Gebietskörperschaften vgl. auch: L’impossible réforme de la fiscalité locale – Le gouvernement voudrait simplifier les taxes et les redevances perçues par les collectivités territoriales, Le Monde, 21 février 2014, P. 6 sowie: Frankreichs versickerte Milliarden – Die Regierung strebt eine Territorialreform an – sie dürfte aber auf Granit beißen, Neue Zürcher Zeitung, 12. April 2014, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

eingegangen werden[16]. Staatspräsident Sarkozy hatte im Oktober 2008 den früheren Premierminister Edouard Balladur mit dem Vorsitz einer Kommission beauftragt, die Vorschläge für eine Reform der Gebietskörperschaften erarbeiten sollte. Der Bericht Balladur II[17] wurde dem Staatspräsidenten offiziell am 5. März 2009 vorgelegt. Sarkozy ließ auf dieser Basis nach eingehenden Diskussionen einen definitiven Gesetzentwurf ausarbeiten, der dem Parlament ab Anfang 2010 zur Beratung vorgelegt wurde. Wenngleich der Staatspräsident wesentliche Grundlinien und Elemente des Balladur-Berichtes aufgriff, so blieben die Gesetzentwürfe in einigen wichtigen Punkten dennoch hinter den Ambitionen der Kommission zurück. Das entsprechende Gesetz wurde am 17. November 2010 verabschiedet.[18] Im vorliegenden Kapitel soll zum einen die Kontinuität bzw. Diskontinuität der Territorialreform im Hinblick auf frühere Dezentralisierungsschritte sowie in Bezug auf aktuelle bzw. künftige Reformprojekte analysiert werden. Zum anderen bleibt zu untersuchen, inwieweit die Vorschläge der Kommission Balladur Niederschlag in der Gesetzgebung zur Territorialreform fanden und inwieweit diese im aktuellen Reformprozess der linken Mehrheit (bisher) unangetastet blieben.

4.1 Von „Balladur II" zur „Territorialreform" des Jahres 2010

Gemeinsame strategische Grundüberlegung von Balladur-Bericht und Territorialreform war der Versuch, den *„millefeuille territorial"* durch ein mittel- und langfristig wirksames Maßnahmenbündel im Ergebnis deutlich zu reduzieren. Ausdrücklich verzichtet wurde allerdings wiederum auf einschneidende und unmittelbar umzusetzende (Zwangs-) Maßnahmen zur Reduzierung der Komplexität der Ebenenstruktur zwischen Staat und Gebietskörperschaften[19]. Die Kernpunkte der Reformstrategie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die langfristige „Bereinigung" des Institutionengefüges sollte durch die Konzentration auf zwei „Pole" erreicht werden: Regionen und *Départements* sollten mit Blick auf einen „überlokalen" Pol einander angenähert werden. Zentrales Element dieses Konzeptes war die Gewährleistung einer gewissen Personalidentität der departementalen und der regionalen politischen Repräsentation durch die Schaffung einer neuen Wahlfunktion, des *„conseiller ter-*

16 *Uterwedde* hatte im letzten Beitrag des Jahrbuches zu Frankreich die zu diesem Zeitpunkt geplante Reform beschrieben (2010 (FN. 5), S. 234 ff.). Der parlamentarische Beratungs- und Entscheidungsprozess führte zu Veränderungen gegenüber den ursprünglich vorgelegten Gesetzentwürfen, v.a. aber gegenüber den Vorschlägen der sog. Kommission Balladur II vom März 2009.

17 Comité pour la réforme des collectivités locales: "Il est temps de décider", Rapport au Président de la République 5 mars 2009, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000097/0000.pdf (05.04.2014).

18 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id (05.04.2014).

19 Eine entsprechende Forderung hatte beispielsweise bereits der „Bericht Attali" im Hinblick auf die Abschaffung der *Départements* enthalten; siehe unten, Ankündigungen des neuen Premierministers Manuel Valls, Gesetzentwürfe vom Frühsommer 2014, Kap. 5.3.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ritorial" („Territorrialrat"). Dieser sollte – hervorgegangen aus einem gemeinsamen Urnengang – in beiden jeweiligen Räten (Regionalrat und Departementrat bzw. bisheriger Generalrat) zugleich vertreten sein und so zu einer personalen „Verknüpfung" von Regionen und *Départements* beitragen. Des Weiteren wurde eine Reihe von horizontalen und vertikalen Fusionsmöglichkeiten für Regionen und Departements geschaffen, um gegebenenfalls auf freiwilliger Basis eine Reduktion der Ebenenkomplexität einerseits sowie der Zahl der Gebietskörperschaften andererseits zu erreichen. Ähnlich sollten Kommunen und kommunale Verbände längerfristig zu einem lokalen „Pol" zusammenwachsen. Auch hier wurde lediglich durch zwei partielle Maßnahmen ein gewisser „gesetzlicher" Druck ausgeübt: Zum einen wurden die Vertreter der kommunalen Verbände mit der Kommunalwahl des Jahres 2014 erstmals (allerdings ebenfalls in Personalunion mit Gemeinderatsmitgliedern) direkt gewählt und erfahren dadurch eine stärkere demokratische Legitimation. Zum anderen wurde festgelegt, die sog. *„carte de l'intercommunalité"* in Frankreich bis zum 1. Januar 2014 flächendeckend (d.h. zwangsweise) zu „vervollständigen": Nunmehr *müssen* alle über 36.000 Kommunen des Landes einem der hierfür vorgesehenen Kooperationstypen bzw. einem entsprechenden Verband angehören. Die übrigen Maßnahmen zur Schaffung eines „kommunalen Pols" beruhen wiederum auf Freiwilligkeit, so v.a. die Möglichkeit des Zusammenschlusses von Gemeinden zu sog. „neuen Kommunen". Inwieweit die Schaffung eines neuen Verbandstyps, der *„Metropole"* (ab 500.000 Einwohner), und die Eröffnung von Kooperationsmöglichkeiten zwischen Verbänden interkommunaler Kooperation im Rahmen eines sog. *„Pôle métropolitaine"* die o.a. Strategien einer „territorialen Flurbereinigung" sinnvoll ergänzen oder gar konterkarieren, wird unten weiter zu diskutieren sein (vgl. Kap. 6).

- Auch im Hinblick auf die Klärung der Zuständigkeiten (Kompetenzabgrenzung) sahen Balladur-Bericht und Territorialreform Regelungen vor: Zum einen sollte die sog. *„clause de compétence générale"* für Regionen und *Départements* beseitigt werden. Zum anderen sollte im Rahmen der (personalen) „Annäherung" von Regionen und *Départements* einerseits und Kommunen bzw. Kommunalverbänden andererseits zu einer vertragsbasierten Bereinigung von Kompetenzüberschneidungen beigetragen werden.

Bereits zwischen den Empfehlungen der Balladur-II-Kommission und dem tatsächlich verabschiedeten Gesetz zur Territorialreform bestanden wichtige Unterschiede. So hatte Präsident Sarkozy von vornherein ausgeschlossen, dass die „Territorialräte" auf der Grundlage eines vollständig neuen Wahlsystems unter Abschaffung der „Kantone"[20] bestimmt werden sollten. Auch sollte ursprünglich nur ein Teil der Vertreter auf den Listen der *Départements* diese zugleich in den Regionalräten repräsentieren. Das Territorialreformgesetz sah hingegen vor, dass *alle* Mitglieder der betreffenden Départementräte zugleich auch Mitglieder des Regionalrates der jeweiligen Region werden soll-

20 Dies sind in Frankreich die traditionellen Wahlkreise der Départements.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ten. Unter anderem wurde auch die von Balladur und seiner Kommission vorgeschlagene Schaffung von „Groß-Paris“ in dieser Form von Sarkozy abgelehnt.

4.2 „Reformruine“ und erste Bilanz: Sarkozys Reformprojekt nach den Wahlsiegen der Linken 2012

Noch bevor die neue linke politische Mehrheit ihr erstes Gesetz zur sog. dritten Phase der Dezentralisierung verabschiedete (siehe Kapitel 5 dieses Beitrages), wurden einige zentrale Elemente der Territorialreform unter Sarkozy per Gesetz wieder rückgängig gemacht[21]: Die geplante personale Verknüpfung von Regionen und Departements durch eine (auf das Jahr 2014 vorgezogene) Wahl der o.a. „Territorialräte“ wurde inzwischen wieder beseitigt. Stattdessen sind für 2015 parallele Wahlen in den Regionen und den *Départements* angesetzt worden. Eine personale Verschränkung ist hierfür nicht mehr vorgesehen. Dafür wurde ein neues Wahlverfahren zur „paritätischen Bestimmung“ der Mitglieder der künftigen Départementräte beschlossen.[22] Die *„clause de compétence générale“*, die im Rahmen der Territorialreform für Regionen und *Départements* ab 2015 abgeschafft werden sollte, wurde ebenfalls per Gesetz für beide wieder eingeführt.[23] So wurden zentrale Elemente der Territorialreform Sarkozys, die dem Ziel einer Vereinfachung der Ebenenkonstruktion und der Klärung von Zuständigkeiten dienen sollten, noch vor deren Umsetzung wieder beseitigt. Inwieweit diese tatsächlich zu einer nennenswerten Reduzierung des *„millefeuille territorial“* beigetragen hätten, bleibt derzeit Spekulation: Komplexität der Regelungen und Langfristigkeit der geplanten Umsetzung lassen diesbezüglich eher Zweifel aufkommen.

Bei den rückgängig gemachten Regelungen der Territorialreform handelt es sich um solche, die in der politischen Auseinandersetzung um die Territorialreform v.a. auch aus parteipolitischen Gründen umstritten waren. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass andere Elemente der Reform unstrittig waren und auch von der neuen Mehrheit nicht in Frage gestellt werden dürften. Allerdings sind deren Ergebnisse bisher mit Blick auf die Lösung der grundlegenden Strukturprobleme des politisch-administrativen Aufbaus Frankreichs eher bescheiden oder bedürfen weiterer Detailanalysen: Die flächendeckende „Vervollständigung“ der *„carte de l’intercommunalité“* soll – abgesehen von Detailmaßnahmen der neuen Mehrheit – planmäßig bis 2014 vollzogen werden.[24] In nur zwölf Fällen haben sich bisher Gemeinden bzw. Gemeindeverbände zu sog.

21 Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral unter: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=BA7AC95128DCE061AF510591B1EE1501.tpdjo06v_1?cidTexte=JORFTEXT000027414225&dateTexte=20140323 (05.04.2014)

22 Für die Wahl der künftig auf diese Weise umbenannten bisherigen „Generalräte“ wurde ein völlig neues Wahlverfahren beschlossen (*„scrutin binominal paritaire“*): jeder der neu zugeschnittenen Kantone wird künftig zwei Mitglieder der Departmenträte wählen, jeweils eine Frau und einen Mann.

23 Siehe Kap. 5.2.

24 Vgl. z.B. unter: http://www.acteurspublics.com/2014/02/05/la-carte-intercommunale-quasiment-achevee.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„neuen Kommunen“ (weiter-) entwickelt.[25] Den wohl spektakulärsten Misserfolg stellt der bislang einzige Versuch dar, in einer Region Regionalrat und Generalräte der dortigen beiden *Départements* zu fusionieren: Die Bevölkerung der beiden elsässischen *Départements (Bas-Rhin* und *Haut-Rhin)* lehnte einen entsprechenden Zusammenschluss in einem Referendum am 7. April 2013 im Gesamtergebnis mehrheitlich ab.[26] Dies dürfte dem „Appetit“ in Frankreichs Regionen nach „freiwilligen“ horizontalen wie vertikalen Zusammenschlüssen von Gebietskörperschaften bzw. ihrer Vertretungsorgane einen deutlichen Dämpfer versetzt haben.

5. Dritte Phase der Dezentralisierung?

Die ursprüngliche Planung für eine „dritte Phase der Dezentralisierung“ musste seit dem Amtsantritt der neuen linken Mehrheit im Mai 2012 erheblich revidiert werden. Dies betrifft v.a. die zeitlichen Vorgaben, den tatsächlichen Ablauf, die Struktur des Gesetzgebungsprozesses und die Tragweite der zentralen Maßnahmen. Da bislang nur eines von drei angekündigten Gesetzen (im engeren Sinne) verabschiedet werden konnte, ist ein Gesamtüberblick zu den aktuellen Reformen im Bereich der französischen Gebietskörperschaften ebenso wie eine Gesamtbewertung des Reformprozesses derzeit noch nicht möglich. An dieser Stelle können nur die bislang beschlossenen und angekündigten oder in Beratung befindlichen Maßnahmen sowie die Komplexität des politischen und des parlamentarischen Entscheidungsprozesses im Überblick dargestellt bzw. analysiert werden. Eine abschließende Würdigung der entsprechenden Politik in Frankreich wird voraussichtlich frühestens 2015 bzw. 2016 möglich sein.

5.1 Ankündigungen und politischer Fehlstart

Unmittelbar nach Amtsantritt hatten Staatspräsident François Hollande und sein erster Premierminister Jean-Marc Ayrault einen Gesetzentwurf zur Dezentralisierung „bis zum Ende des Jahres 2012“ angekündigt. Dieser sollte nach umfassenden Konsultationen, so v.a. im Zusammenhang mit den sog. „Generalständen der territorialen Demokratie“, zügig auf den Weg gebracht werden.[27] Konkret angekündigt wurde, bestimmte Regelungen der „Territorialreform“ von 2010 rückgängig zu machen und durch einen neuen „Wahlkalender“ bzw. ein neues Wahlverfahren für die *Départements* zu ersetzen. Diese Vorhaben sind in der Zwischenzeit umgesetzt worden.[28] Inhaltlich kündigten Präsident

25 Vgl. http://www.lettreducadre.fr/7777/le-succes-destime-des-communes-nouvelles/ (05.04.2014).

26 Vgl. Les Alsaciens ont réfusé le projet de collectivité unique – Le référendum sur la fusion des départements et de la région a suscité une faible participation, Le Monde, 9 avril 2013, P. 11.

27 Vgl. Le calendrier des consultations et réformes à venir – Dans son discours de politique générale, le chef de gouvernement a énuméré les principaux chantiers de ses ministres, Le Monde, 5 juillet 2012, P. 11 sowie: Les élections régionales et cantonales devraient être reportées à 2015 – M. Ayrault a confirmé son intention d’ouvrir le droit de vote aux étrangers aux municipales, Le Monde, 5 juillet 2012, P. 10.

28 Siehe Kap. 4.2. sowie Kap. 5.2. dieses Beitrages.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

und damaliger Premierminister an, dass die geplante Reform die „Lesbarkeit" und die Effizienz des politisch-administrativen Aufbaus in Frankreich deutlich erhöhen solle. Die Beseitigung von „administrativen Dubletten" müsse darüber hinaus v.a. auch einen wesentlichen Beitrag zur Gesundung der öffentlichen Finanzen leisten. Planmäßig wurden zunächst im Sommer/Herbst 2012 die angekündigten Konsultationen mit Repräsentanten von Mandatsträgern auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems eingeleitet bzw. durchgeführt. Diese gipfelten in den oben erwähnten „Generalständen" (4./5. Oktober 2012), bei denen Präsident Hollande nunmehr einen Gesetzentwurf „für den Beginn des neuen Jahres" ankündigte.[29] Zwar wurden in diesem Zusammenhang Einzelpunkte der künftigen Reform angesprochen, insgesamt blieb der neue Präsident jedoch im Hinblick auf konkrete Festlegungen überaus vorsichtig: Hier zeichneten sich bereits erhebliche Verwerfungen im Rahmen der politischen Klärung ab, die in den darauffolgenden Monaten zu massiven Problemen im Hinblick auf die weitere Vorbereitung des Gesetzgebungsprozesses führen sollten. Zu tiefgreifenden Interessengegensätzen kam es insbesondere auch zwischen Repräsentanten der neuen Mehrheit: Da die Linke bis zur Regierungsübernahme 2012 ihre politische Position durch entsprechende Wahlerfolge auch auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften massiv ausgebaut hatte, wurden die entsprechenden Interessenverbände auf den unterschiedlichen Ebenen (v.a. die *Association des maires de France,* die *Assemblée des départements de France* und die *Association des régions de France*) nahezu vollständig von sozialistischen Politikern dominiert. In den Wochen nach den „Generalständen" nahmen „Beunruhigung" und „Fragen" massiv zu. Über den Winter ist zwar von „Feinabstimmungen" die Rede[30], spätestens im Februar 2013 aber wird deutlich, dass Zeitplan und Struktur des ursprünglich geplanten Gesetzgebungsprozesses „aufgrund von vielfältigen Interessenunterschieden" nicht zu halten sein würden. Anfang April 2013 wird der ursprüngliche Gesetzentwurf in drei Teile aufgespalten.[31] Lediglich ein erster Gesetzentwurf, der im Schwerpunkt die sog. „Metropolen" betrifft, wird am 10. April in den Ministerrat eingebracht, am 30. Mai beginnt die erste Lesung im Plenum des Senats. Der Gesetzentwurf wird dort sowie in der Nationalversammlung bis Dezember 2013 in mehreren Lesungen beraten und am 19. Dezember 2013 von der *Assemblée Nationale* endgültig verabschiedet. Das Gesetz über die *„modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles"* trat schließlich am 28. Januar 2014 in Kraft.[32] Die bei-

29 Vgl. Décentraliser sans brusquer les élus, exercice délicat pour François Hollande – Aux états généraux de la démocratie terrtitoriale, le président est resté évasif sur le volet financier, Le Monde, 6 octobre 2012, P. 10.

30 Vgl. Le gouvernement envisage une décentralisation à la carte – Les arbitrages sont en cours pour présenter, début 2013, un projet de loi modifiant les compétences des collectivités locales, Le Monde, 16 – 17 décembre 2012, P. 11.

31 Vgl. Décentralisation: les raisons d'un recul – Face aux mécontentement des élus, le gouvernement a préféré repousser l'examen d'une partie du projet de loi, Le Monde, 4 avril 2013, P. 10.

32 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298 (05.04.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

den geplanten weiteren Gesetzentwürfe[33] waren entgegen anderslautenden Ankündigungen bis zur Kommunalwahl in Frankreich Ende März 2014 noch nicht definitiv vorgelegt worden.

5.2 Aufspaltung des Gesetzgebungsprozesses und erste gesetzgeberische Maßnahmen 2013

Wenngleich die Schaffung bzw. die Weiterentwicklung von sog. Metropolen (zumindest quantitativ) den Kern des bisher einzigen Gesetzes zur „3. Phase der Dezentralisierung" darstellen, so enthält dieses auch Regelungen zu weiteren wichtigen Bereichen des Verhältnisses zwischen Staat und Gebietskörperschaften sowie zu den Beziehungen zwischen diesen. In der „Kombination" sehr unterschiedlicher Regelungsbereiche kommt der offensichtlich bruchstückhafte Charakter der bisherigen Gesetzgebung zur „3. Phase der Dezentralisierung" zum Ausdruck. Der erste Titel des Gesetzes[34] sieht zunächst Bestimmungen zur „Klärung und Koordinierung" von Kompetenzen vor. So wird zum einen die erwähnte *„clause de compétence générale"* für Regionen und *Départements* (siehe oben) wieder eingeführt.[35] Für bestimmte Schlüsselmaterien erhalten im Gegenzug Regionen, *Départements* und Kommunen (gegebenenfalls auch kommunale Verbände) die Funktion eines sog. *„chef de file"* (etwa eines: „federführenden Verantwortlichen"). Sie sollen im Rahmen von *„conventions territoriales d'exercice concerté"* (etwa: „Vereinbarungen zur konzertierten Ausübung von Aufgaben") die gemeinsame bzw. koordinierte Wahrnehmung von solchen Zuständigkeiten sicherstellen, für die Teilkompetenzen bei unterschiedlichen (Ebenen von) Gebietskörperschaften liegen. Zur Konzertierung zwischen den Gebietskörperschaften und damit zur Vorbereitung derartiger Vereinbarungen wird auf regionaler Ebene eine *„conférence territoriale de l'action publique"* (etwa: „Territoriale Konferenz für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben") eingerichtet, deren Vorsitz der jeweilige Präsident des Regionalrates übernimmt. Besonders erwähnenswert ist sicherlich auch die im Gesetz enthaltene Möglichkeit, auf Antrag bestimmte Zuständigkeiten bei der Verwaltung von Programmen der europäischen Kohäsionspolitik („Strukturfonds" und Kohäsionsfonds der Europäischen Union) auf Regionen und *Départements* zu übertragen (Titel II, Kapitel VII des Gesetzes). Entsprechende Regelungen waren von regionaler Seite seit langem gefordert wor-

33 Die Rede war zum einen von einem Gesetz zur „mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi, et de promotion de l'égalité des territoires" sowie zum anderen von einem Gesetz zum „développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale", vgl. http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=553D76D0A06C0CD3099534B0C2BB061F.tpdjo04v_1?idDocument=JORFDOLE000027295168&type=general&typeLoi=&legislature (05.04.2014).

34 Vgl. Fn. 32.

35 Die Orientierungslosigkeit der sozialistischen Politik im Rahmen „dritten Phase der Dezentralisierung" wird dadurch endgültig offensichtlich, dass der neue Premierminister Valls in seiner Regierungserklärung vom 8. April 2014 nun doch (wieder) die Abschaffung der *„clause de compétence generale"* für Regionen und *Départements* ankündigt, die – wie gesehen – gerade erst per Gesetz von der linken Mehrheit wieder eingeführt worden war, vgl. Fn. 34.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

den und dürften den strategischen und finanziellen Spielraum französischer Regionen deutlich erweitern.

Im Mittelpunkt des Gesetzes stehen jedoch die Bestimmungen zur Gründung von „Metropolen" in großstädtischen Ballungsräumen Frankreichs (Titel II des Gesetzes). Im Gegensatz zur bisherigen Gesetzgebung hat die neue Mehrheit in diesem Zusammenhang Grundlagen für die Einrichtung von drei Metropolen mit – jeweils unterschiedlichen – Sonderstatuten geschaffen: Am umfangreichsten sind die Einzelbestimmungen zur Gründung einer *„Métropole du Grand Paris"* zum 1. Januar 2016. Sie erhält den Status eines *„établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut partculier"*[36] und bezieht sich im Wesentlichen auf die die Stadt Paris und die Gemeinden der umliegenden *Départements Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis* und *Val-de-Marne*. Die neue Metropole soll künftig anstelle der Gemeinden bzw. der bisherigen Gemeindeverbände zentrale Aufgaben zur Entwicklung des Großraumes Paris wahrnehmen. Hierzu gehören v.a. Zuständigkeiten in der Raumplanung, für Infrastruktur und Transport, für Wohnungsbau, Umwelt und Energie. Der Metropolraum Paris wird in sog. Territorien untergliedert, die mindestens 300.000 Einwohner umfassen. Anstelle der bisherigen *communauté urbaine* Lyon wird eine *„Métropole de Lyon"* als Gebietskörperschaft mit Partikularstatut nach Art. 72 der französischen Verfassung geschaffen. Weitere Besonderheit ist, dass das *Département Rhône* für das Gebiet der Metropole von Lyon künftig keine Zuständigkeiten mehr besitzt. Die entsprechenden Kompetenzen gehen auf die Metropole über. Auch diese neue metropolitane Gebietskörperschaft, deren Ratsmitglieder direkt gewählt werden, wird künftig im Ballungsraum Lyon wichtige Aufgaben in den Bereichen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung, Raumordnung und Raumentwicklung, Wohnungsbau, Politik für die Stadt, kollektive Dienste, Umweltschutz und Energie wahrnehmen. Schließlich enthält das Gesetz ergänzend Sonderbestimmungen für die Metropole Aix-Marseille-Provence. Weitere Kapitel des Artikelgesetzes beziehen sich auf Änderungen und Ergänzungen zu den Bestimmungen des Gesetzes zur Territorialreform von 2010 mit Bezug auf die damals neu eingeführten *allgemeinen* Regelungen zu Metropolen sowie die *„Pôles métropolitains"* (vgl. Kap. 4.1). Mit dem Gesetz werden zum 1. Januar 2015 neben den drei o.a. Metropolen mit Sonderstatut automatisch neun weitere (groß-) städtische Ballungsräume bzw. deren interkommunale Kooperationsverbände in „Metropolen" umgewandelt (Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nizza, Rennes, Rouen, Strasbourg und Toulouse). Insgesamt sollen in Frankreich bis spätestens 1. Januar 2016 unabhängig vom jeweiligen „Statut" sechzehn sog. „Metropolen" geschaffen werden.[37]

36 Etwa: „Öffentliche Einrichtung der interkommunalen Zusammenarbeit mit eigenen Steuereinnahmen sowie mit eigenem Statut".

37 Vgl. La conférence de presse du Président: Le gouvernement veut encourager les fusions de collectivités territoriales – Le député socialiste Thierry Mandon évoque le passage de 22 à 15 régions, Le Monde, 16 janvier 2014, P. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5.3 Weitere Schritte und wichtige Maßnahmen im Kontext

Kurz nachdem das erste Gesetz zur „3. Phase der Dezentralisierung" die parlamentarischen Hürden genommen hatte, sah sich Präsident Hollande im Rahmen seiner weitreichenden politischen Ankündigungen zu Beginn des Jahres 2014 genötigt, auch das Thema „Dezentralisierung" an prominenter Stelle anzusprechen. Besonders bei seiner viel beachteten Pressekonferenz am 14. Januar sprach der Präsident erneut davon, „Überschneidungen" und „Dubletten" zwischen verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften und ihrer Zusammenschlüsse beenden zu wollen. Die Rede war unter anderem davon, die Zahl der Regionen zu reduzieren und diesen im Gegenzug ein deutlich stärkeres Gewicht als zentraler Akteur der wirtschaftlichen Entwicklung zu verleihen. Auch Departements könnten sich demzufolge zusammenschließen oder – entsprechend dem Beispiel Lyon – zumindest teilweise in der jeweiligen neuen Metropole aufgehen bzw. mit dieser fusionieren (besonders auch im Großraum Paris). Verstärkte Anreize für Fusionen sollten zunächst im Rahmen einer „Variation" der staatlichen Ausgleichzahlungen geschaffen werden. Allerdings wurden konkretere Vorschläge den beiden für April 2014 oder später angekündigten Gesetzentwürfen vorbehalten.[38] Der am 31. März 2014 nach der historischen Niederlage der Sozialisten bei den Kommunalwahlen neu ernannte Premierminister Manuel Valls kündigte schließlich im Hinblick auf die Gebietskörperschaften erheblich weiter reichende Reformen an: In seiner Regierungserklärung vom 8. April bekundete er die Absicht, bis 2017 u.a. die Zahl der Regionen halbieren zu wollen. Bis 2021 sollen die bisherigen Generalräte der *Départements*, die neuerdings offiziell „Departementräte" genannt werden, vollständig abgeschafft werden *(„mesures chocs")*. Dies würde das Ende des *Départements* als dezentralisierte Gebietskörperschaft bedeuten, wie sie in dieser Form 1982 durch die „große" Dezentralisierung Mitterrands geschaffen worden waren. Als traditionelle staatliche Verwaltungseinheit (v.a. „Präfekturen") würde die Departementebene dagegen weiterhin Bestand haben. Die Tageszeitung *Le Monde* kommentierte die entsprechenden Vorhaben seinerzeit zu Recht als „einzige wirkliche Reform", die Valls in seiner Regierungserklärung angekündigt habe.[39] Anfang Juni 2014 wurde der Reformprozess offenbar auf Initiative des Staatspräsidenten deutlich beschleunigt: Am 3. Juni präsentierte Hollande der Regionalpresse ein einschneidendes Reformprojekt, das die Ankündigungen des neuen Premierministers vom April konkretisierte.[40] Kern des Projektes war die Reduzierung der Zahl der („metropolitanen") französischen Regionen von 22 auf 14. Die Fusion zahlreicher bisheriger Regionen und die „neue Karte Frankreichs" mit nur noch 14 „Superregionen" war offenbar bis zur letzten Minute von Präsident und Premierminister und ihren Mitarbeitern persönlich gemeinsam mit einflussreichen Politikern der eigenen Mehrheit auf nationaler und regionaler Ebene verhandelt bzw. moderiert worden. Im

38 Vgl. Ebenda.

39 Au-delà du „parler vrai", le premier ministre sera jugé sur ses actes, Le Monde, 10 avril 2014, P. 1 sowie: Le pari risqué de la suppression des conseils généraux – Le gouvernement souhaite simplifier radicalement le „millefeuille territorial" en réduisant le nombre de collectivités locales, Ebenda, P. 9.

40 Vgl. Hollande et les régions: mariages à la carte, Le Monde, 4 juin 2014, P. 1, 6, 7.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Hinblick auf die Gestaltung der mittelfristigen Abschaffung der Departementräte bis zum Jahre 2020 soll den gewählten Vertretern nach den Ankündigungen des Präsidenten dagegen für den Übergangsprozess deutlicher Spielraum gewährt werden. Auch die kommunale Ebene ist von dem Reformprojekt betroffen: Die gerade vollendete „Karte der Interkommunalität" (siehe Kap. 4.1 und 4.2) würde demnach erneut einer grundsätzlichen Revision unterzogen werden, da die Mindestgröße für interkommunale Verbände in diesem Zusammenhang von heute 5.000 auf 20.000 Einwohner angehoben werden soll. Regionen und „Interkommunalitäten" würden im Hinblick auf ihre Zuständigkeiten erheblich gestärkt. Auf die beiden künftig zentralen Ebenen sollen die bisherigen Kompetenzen der *Départements* (General- bzw. Departementräte) verteilt werden, die Regionen würden vor allem in den Bereichen Unternehmens- bzw. Wirtschaftsförderung, berufliche Bildung, Arbeitsmarktpolitik, Verkehr sowie als überlokale Schulträger zum zentralen Akteur werden, die neuen Interkommunalitäten bekämen die Rolle als politische „Struktur der Nähe und der effizienten lokalen Handlungsebene" übertragen. Wegen der legislativen Vorbereitung des Reformprozesses sollen die Wahlen zu den Regional- und den Departementräten erneut verschoben werden (von März 2015 auf Dezember 2015). Zugleich findet der Gesetzgebungsprozess aufgrund dieser Zwänge unter enormem zeitlichem Druck statt. Bis Dezember 2014 muss der Gesetzgebungsprozess abgeschlossen sein, da Wahlkreise in Frankreich grundsätzlich ein Jahr vor den entsprechenden Urnengängen nicht geändert werden dürfen. Ein erster Gesetzentwurf, der sich im Wesentlichen auf den Neuzuschnitt der Regionen und den erneut geänderten „Wahlkalender" bezieht, wurde am 18. Juni 2014 zur 1. Lesung in den Senat eingebracht. Nach bzw. trotz Obstruktionsversuchen durch eine bemerkenswerte Senatsmehrheit-Ad-hoc[41] wurde der Gesetzentwurf am 23. Juli von der Nationalversammlung in erster Lesung verabschiedet. Allerdings nahmen die Abgeordneten wiederum wichtige Änderungen an der von Hollande vorgelegten Regionalkarte vor: Nunmehr soll die Zahl der neuen Einheiten von 22 auf 13 Regionen reduziert werden.[42] Den *Départements* soll hingegen bis 2019 ein Optionsrecht im Hinblick auf ihre Zugehörigkeit zu den neuen Regionen gewährt werden. Die zweite Lesung des Gesetzentwurfs sowie die parlamentarische Beratung eines weiteren Gesetzesvorhabens im Kontext der Reform sind für den Herbst 2014 vorgesehen. Dieses wird schwerpunktmäßig vor allem die Neuvertei-

41 Bestehend aus Kommunisten, liberal-konservativer Opposition und Senatoren des *Parti Radical de Gauche*, die eigentlich zur Regierungsmehrheit gerechnet werden. Hintergrund war zum einen die Erneuerung der Hälfte der Senatsmandate bei den einschlägigen (indirekten) Wahlen am 28. September 2014, zum anderen der grundsätzliche Widerstand gegen die geplante Reform aus Sicht der zweiten Kammer des Parlamentes, die laut Art. 24 der französischen Verfassung „die Vertretung der Gebietskörperschaften der Republik" gewährleisten soll.

42 Dies ist insbesondere die Folge einer nunmehr geplanten ostfranzösischen „Großregion", die aus den bisherigen Regionen Elsass, Champagne-Ardenne und Lothringen gebildet werden soll. Vor allem auch für die Zusammenarbeit mit deutschen Ländern würde die Schaffung dieser regionalen (Mega-) Einheit zu einschneidenden Änderungen im Hinblick auf die grenzüberschreitende Kooperation führen. Weitere deutliche Veränderungen wurden von der Mehrheit der Nationalversammlung im Hinblick auf den Zuschnitt der künftigen west- und nordfranzösischen Regionen vorgenommen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lung der Kompetenzen zwischen den künftigen Gebietskörperschaften bzw. Ebenen zum Inhalt haben.[43] Sollten die einschneidenden Maßnahmen zur Reduzierung des *„millefeuille"* tatsächlich durchgesetzt bzw. umgesetzt werden können, so käme dies in der Tat einem „revolutionären" Einschnitt für Frankreichs politisch-administrativen Aufbau gleich.

Erwähnt werden müssen im Gesamtkontext des Reformprozesses schließlich weitere gesetzgeberische Maßnahmen, die mittel- bzw. langfristig bedeutsamen Einfluss auf das Beziehungsgefüge zwischen Staat und Gebietskörperschaften sowie auf die institutionelle Machtbalance des politisch-administrativen Aufbaus der V. Republik haben dürften: So wurde am 22. Januar 2014 das lang erwartete Gesetz zur (weiteren) Einschränkung des sog. *cumul des mandats* verabschiedet.[44] Dieses sieht vor, dass Parlamentarier (Abgeordnete der Nationalversammlung, Senatoren) ab 2017 nicht gleichzeitig Spitze einer „lokalen" Exekutive (Präsident des Regionalrates, Präsident des Departementrates, Bürgermeister …) sein dürfen. 58 bzw. 59 % der Mitglieder der Nationalversammlung und des Senats in Frankreich besitzen derzeit zugleich eine solche Exekutivfunktion und stellen damit eine der *„exceptions françaises"* dar, die unter verschiedenen Gesichtspunkten problematische Struktureffekte für Aufbau und Funktionsweise des politischen Systems in Frankreich mit sich bringen. Die weitreichende „Beseitigung" des *cumul des mandats* dürfte hingegen zumindest langfristig u.a. tiefgreifende Auswirkungen auf die Rolle und Arbeitsweise des Parlamentes, auf die Stellung der Gebietskörperschaften insgesamt und auf die Rekrutierungswege des politischen „Personals" im Nachbarland besitzen.[45]

6. (Zwischen-) Fazit: Lösung im Hinblick auf Frankreichs politisch-administrative „Strukturprobleme"?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist ein Zwischenfazit mit Blick auf die bislang bekannten Maßnahmen zur sog. „3. Phase der Dezentralisierung" nur sehr eingeschränkt möglich. Zu vieles ist noch zu sehr bruchstückhaft, zu viele künftige Maßnahmen sind noch unbekannt, zu viele künftige Rahmenbedingungen können heute noch nicht wirklich eingeschätzt werden, manches erscheint – zumindest zum jetzigen Zeitpunkt[46] – widersprüchlich und wenig konsistent. Gleichwohl können vermutlich bereits heute gewisse allgemeine Feststellungen getroffen werden: Bis zu den oben erwähnten Ankündigun-

43 Vgl. Carte des régions: trois mois d'une bataille passionnée – L'Assemblée nationale devait adopter la réforme territoriale mercredi 23 juillet, Le Monde, 24 juillet 2014, P. 7.

44 Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=553D76D0A06C0CD3099534B0C2BB061F.tpdjo04v_1?cidTexte=JORFTEXT000028600521&dateTexte (05.04.2014).

45 Vgl. *Kimmel, Adolf* 2009: Die Verfassung auf dem Prüfstand, in: *Schild, Joachim/Uterwedde, Henrik (Hrsg.)* 2009: Die verunsicherte französische Republik, Wandel der Strukturen, der Politik und der Leitbilder? Baden-Baden: Nomos, S. 59.

46 Das Manuskript zum vorliegenden Beitrag wurde am 25. August 2014 abgeschlossen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gen des neuen Premierministers Manuel Valls Anfang April 2014 schien es so, als würde das „Reformpaket" – wie die meisten seiner Vorgänger – vor grundsätzlichen Einschnitten in den *„millefeuille territorial"* zurückschrecken: eine gesetzlich verordnete *flächendeckende* Bereinigung der komplexen Ebenenstruktur in Frankreich durch Abschaffung oder Zwangsfusion von Gebietskörperschaften schien es auch weiterhin nicht zu geben. Stattdessen wurde zunächst auf die Schaffung neuer Gebietskörperschaften und/oder neuer, zusätzlicher kommunaler Verbände („Metropolen" mit und ohne Sonderstatut) sowie auf die Schaffung neuer „Instrumente" für die Abstimmung, Koordinierung und Delegation von Zuständigkeiten zwischen Staat und Gebietskörperschaften, v.a. aber zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften, gesetzt. Wenn gleichzeitig die *„clause de compétence générale"* für Regionen und *Départements* wieder eingeführt bzw. aufrechterhalten werden sollte, so verstärkten sich immer mehr Zweifel, ob die Reform am Ende sinnvollerweise als eine „neue" Phase der Dezentralisierung hätte charakterisiert werden können. Dies alles geschah vor dem Hintergrund immer restriktiverer Haushaltsbedingungen, die weitere grundsätzliche Fragen und Zweifel aufwarfen: würde es der französischen Politik angesichts der Bruchstückhaftigkeit und der Zaghaftigkeit des ursprünglichen Reformwerkes sowie der Schaffung neuer Einrichtungen tatsächlich gelingen, in nennenswertem Umfang „Dubletten" zu beseitigen und entsprechende Einsparungen für eine Sanierung der öffentlichen Haushalte in Frankreich zu erzielen? Würde es andererseits im Rahmen des ursprünglich geplanten Reformwerkes gelingen können, massive Anreize für die Beseitigung von „Dubletten" und Fusionen zu schaffen? Die Erfahrungen mit dem bisherigen Verlauf des Reformprozesses hatten diesbezüglich erhebliche Zweifel aufkommen lassen. Die Reformstrategie im Bereich der Gebietskörperschaften schien – zumindest anfänglich – symptomatisch für die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Reformpolitik unter Präsident Hollande im Allgemeinen zu sein: Grundsätzliche „Strukturreformen" kamen allenfalls mit erheblicher zeitlicher Verzögerung oder gar nicht zustande. Die strukturellen Probleme des politisch-administrativen Aufbaus in Frankreich gefährdeten dadurch weiter in wachsendem Maße die Reform- und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Inwieweit die „krachende" Niederlage der Sozialisten bei den Kommunalwahlen Ende März 2014 sowie die daraufhin erfolgte Regierungsumbildung unter dem neuen Premierminister Manuel Valls an diesen problematischen Entwicklungen grundsätzlich etwas zu ändern vermag, muss die Zukunft erweisen: Wenn die o.a. Ankündigungen des neuen Premierministers und die Gesetzesinitiativen vom Frühsommer 2014 tatsächlich umgesetzt werden sollten, so ergäbe sich tatsächlich eine weitgehend neue Situation. Die deutliche Reduzierung der Zahl der Regionen, deren Stärkung und die Beseitigung einer kompletten Ebene der Gebietskörperschaften (*„Départements"*) wäre der *„big-bang territorial"*, der mit Mitterrands „großer" Dezentralisierungsreform von vor dreißig Jahren verglichen werden könnte. In diesem Fall könnte mit Fug und Recht von einer

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„dritten Phase“ der Dezentralisierung gesprochen werden – wie auch immer diese im Einzelnen sowie in ihrer Gesamtwirkung künftig zu bewerten sein wird.[47]

47 Bereits in den ersten Tagen nach den Ankündigungen des neuen Premierministers hatten sich – man ist fast geneigt zu sagen: erwartungsgemäß – ebenso massive wie parteiübergreifende Widerstände formiert – insbesondere gegen die Abschaffung der Departements, vgl. Suppression des départements: Valls face à la colère des élus locaux – A droite comme à gauche, les sénateurs sont vent debout contre l’annonce, jugée ‚brutale‘, du premier ministre, Le Monde, 13 – 14 avril 2014, P. 1 und 8f.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Italien im Sog der Re-Zentralisierung: Einsichten zum Wechselverhältnis von Verfassungspolitik und Verfassungstheorie

Elisabeth Alber

1. Regierungskrise 2014: Konsolidierung neuer Verfassungsrealität?

Fast genau zehn Monate lang versuchte Ministerpräsident Enrico Letta mit seiner Regierung, die am 28. April 2013 der Fachleuteregierung von Mario Monti folgte, Italien in Richtung (Territorial)Reformen zu bewegen. Die politischen (parteiinternen) Unstimmigkeiten spitzten sich jedoch immer weiter zu, bis seine Partei, der Partito Democratico (PD), ihm am 13. Februar 2014 das Vertrauen entzog und jegliche Hoffnung schwand, seinen 18-monatigen Reformplan[1] umzusetzen. Der asymmetrische Regionalstaat mit seiner von Krisen gebeutelten Parteienlandschaft schaffte es auch unter Enrico Letta nicht, die so dringenden und von der Europäischen Union eingeforderten notwendigen Reformpakete auf den Weg zu bringen. Allgemein scheint der Diskussionsbedarf in Bezug auf die tatsächliche Umsetzung institutioneller Reformen in Italien immer nur dann exponentiell zu steigen, sobald sich Krisen äußerst zuspitzen und die Regierung auch von externen Akteuren in arge Bedrängnis gebracht wird. So war dies zum Beispiel in den 1990ziger Jahren der Fall, u.a. im Hinblick auf die Einführung der gemeinsamen Währung. So ist dies derzeit der Fall, zunächst mit der Regierung Monti in der XVI. Legislaturperiode (16. November 2011 – 27. April 2013), dann mit der Regierung Letta (28. April 2013 – 21. Februar 2014) und mit der Regierung Renzi (ab dem 22. Februar 2014) in der XVII. Legislaturperiode. Gestaltete sich die Regierungsbildung nach den Parlamentswahlen im Februar 2013 für Enrico Letta als langwierige Angelegenheit (2 Monate), so war dies bei Matteo Renzi nicht der Fall. Nur zehn Tage vergingen zwischen dem parteiinternen Sturz von Enrico Letta und dem Tag an dem die Regierung unter Matteo Renzi ihre Arbeit aufnahm. Die Ereignisse und Vorgangsweise rund um die Staffelübergabe ließen viel Raum für Diskussionen und Analysen bzgl. neuer politischer Anstandsregeln, auch weil die italienische Verfassung (itVerf) der Regierung wenige Artikel widmet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Meinungen in der Verfassungsgebenden Versammlung hinsichtlich des Gewichtes und der Rolle des Ministerpräsidenten tief gespalten waren.[2] In Bezug auf die Regierungsbildung sieht die itVerf gemäß Art. 92 Abs. 2 vor, dass der Präsident der Republik den Präsiden-

1 Dazu *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2013: Italien auf der Suche nach (s)einer föderalen Kultur: Konfrontation plus Konfliktregelung gleich Kooperation?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2013, Nomos, Baden-Baden, S. 317-333, S. 333.

2 Siehe allgemein zu den verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die Regierung, *Riz, Roland/Happacher, Esther* 2008: Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, Studia Univ.-Verl., Innsbruck, S. 99 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ten des Ministerrates und auf dessen Vorschlag die Minister ernennt. Des Weiteren sieht Art. 93 itVerf vor, dass der Präsident des Ministerrates und die Minister vor der Amtsübernahme einen Eid vor dem Präsidenten der Republik ablegen. In der Praxis hat sich in Italien in Bezug auf die Regierungsbildung ein recht komplexes Verfassungsgewohnheitsrecht samt Konventionen und Höflichkeitsregeln herauskristallisiert, auch aufgrund der über Jahrzehnte hinweg beständigen politischen Instabilität von Regierungsmehrheiten. Eine große Rolle kommt dem Präsidenten der Republik und seinen Sondierungsgesprächen zu.[3] Die Beratungsgespräche sind ausschließlich durch Verfassungsgewohnheitsrecht und -praxis geregelt. Unterschiedlich ist demnach die Dauer und genaue Abwicklung der einzelnen Konsultationen. Auch in Bezug auf die Erteilung des Auftrags der Regierungsbildung verfügt der Präsident der Republik über einen breiten Ermessensspielraum, wobei er zum Beispiel Bestimmungen zur parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung äußern kann. Die Regierung muss das Vertrauen der beiden Kammern besitzen (Art. 94 Abs. 1 itVerf),[4] wobei die Abstimmung zu einem begründetem Beschlussantrag namentlich erfolgt (Art. 94 Abs. 2 itVerf). Gemäß desselben Verfassungsartikels kann das Vertrauen einer Regierung auch mittels begründetem Beschlussantrag entzogen werden. Entzug oder Nichterteilung des Vertrauens von auch nur einer Kammer können demzufolge zu einer Regierungskrise führen. Bisher war dies nur selten der Fall, denn größtenteils kam es zu sogenannten außerparlamentarischen Regierungskrisen, ausgelöst durch Koalitionsbrüche oder durch die Schwächung von Regierungen infolge von Misstrauensanträgen. Eine Regierungskrise wird eingeleitet durch die Mitteilung des Rücktritts des Ministerpräsidenten an den Präsidenten der Republik, der den Präsidenten des Ministerrates bitten kann, sich der Vertrauensabstimmung im Parlament zu stellen. Die „Parlamentarisierung der Regierungskrise“ ist zwar verfassungsrechtlich für den Ministerpräsidenten nicht bindend vorgesehen, wird aber im Regelfall auch im Sinne der Beschleunigung politischer Lösungsansätze vorgenommen. Dies war nicht der Fall bei Enrico Letta, da er eine Regierungsumbildung durch den im Vorfeld parteiinternen Vertrauensentzug ausschloss. In seiner Rücktrittserklärung an den Präsidenten der Republik Giorgio Napolitano betonte er ausdrücklich, dass eine formal-rechtliche Parlamentarisierung der Regierungskrise nach dem parteiinternen Beschluss des PD keine weiteren Argumente aufkommen lassen könne, welche ihn vom Beschluss des Rücktritts abbringen könnten. In den darauffolgenden Konsultationsrunden des Präsidenten der Republik Giorgio Napolitano mit den Parteien nahmen sowohl die „Bewegung der Fünf Sterne“ als auch die „Lega Nord“ nicht teil. Dies widersprach der üblichen Verfassungspraxis. Ein weiteres Novum ist die Tatsache, dass die Regierungsbildung zum ersten Mal jemandem anvertraut wurde, der kein parlamentarisches Mandat besitzt und Ausdruck ist eines direkt gewählten monokratischen Organs einer lokalen Territorialautonomie: dem Bürgermeister von Florenz, Matteo Renzi. Aus Sicht

3 Dazu beispielhaft *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2013: S. 317-333, S. 330-332.

4 Aktuell, im Juni 2014, arbeitet man an einer umfassenden Verfassungsreform, die das perfekte Zweikammersystem abschaffen und demnach auch die Verfassungsbestimmung in dieser Form abändern würde.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

der politischen Kommunikation ist erwähnenswert, dass der mit der Regierungsbildung beauftragte Matteo Renzi seine Sondierungsgespräche zum Teil mittels Direktübertragung (mit der „Bewegung der Fünf Sterne“) und zum Teil mittels Delegierung (an Minister Graziano Delrio) im Eiltempo durchgeführt hat. Auch ist mit Matteo Renzi erstmals ein Ministerpräsident im Amt, der zuvor bei selbstverwalteten Vorwahlen[5] („primarie“) des PD mit rund 68 Prozent Zustimmung zum Parteisekretär gewählt wurde.[6]

Die Eigenheiten der Ereignisse rund um die Regierungsbildung und die sehr direkte politische Kommunikationsweise[7] von Matteo Renzi werden aller Voraussicht nach einerseits die Parteienlandschaft und deren Regelwerke zur Bestimmung der Vorsitzenden prägen, andererseits die Lehre dazu veranlassen die Verfassungsrealität in Bezug auf Regierungsbildung und -krisen neu zu interpretieren.

2. Wahlrechtsurteil Nr. 1/2014: der Verfassungsgerichtshof als Gesetzgeber?

Kritisiert wurde im Zuge der Regierungskrise 2014 die Tatsache, dass den Wählern nach den Regierungen Monti und Letta erneut die Möglichkeit verwehrt wurde, zu den Urnen zu gehen. Einerseits sind Neuwahlen jedoch aufgrund der parlamentarischen Regierungsform Italiens verfassungsrechtlich nicht zwingend notwendig, andererseits wären Neuwahlen auch aufgrund der geltenden Bestimmungen sowohl politisch als auch verfahrensrechtlich kaum andenkbar gewesen. Anfang 2014 hat der italienische Verfassungsgerichtshof (itVerfG) das im Jahre 2005 verabschiedete Wahlgesetz[8] für das nati-

5 Vorwahlen scheinen sowohl in Bezug auf nationale als auch in Bezug auf regionale Parteien immer bedeutender zu werden in Italien. Es sei präzisiert, dass es sich dabei fast ausschließlich nicht um öffentliche durch die Verwaltung organisierte Vorwahlen handelt, sondern um parteiinterne Abstimmungen, die im Regelfall auch Parteisympathisanten und nicht nur Parteimitglieder zur Wahl aufrufen. Siehe *Ladurner, Ulrich* 2014: Vorwahlen als Nominierungsverfahren in der Parteienlandschaft Südtirols, in: *Pallaver, Günther* (Hrsg.), Politika 14, Südtiroler Jahrbuch für Politik, 2014, Raetia Verlag, Bozen, S. 103-134.

6 An der italienweiten Abstimmung beteiligten sich rund drei Millionen Personen. Zur Erinnerung: Bürgermeister Matteo Renzi (Florenz) kam als parteiinterner Gegenkandidat bei den Vorwahlen zu den Parlamentswahlen im Februar 2013 auf 39,1% der Wählerstimmen. Pier Luigi Bersani gewann mit 60,9% und wurde zum Spitzenkandidaten. Jedoch reichte Bersani samt Parteispitze aufgrund des schlechten Abschneidens bei den Parlamentswahlen 2013 den Rücktritt ein. Am 11.05.2013 wurde Guglielmo Epifani zum Parteisekretär *ad interim* gewählt.

7 Erinnert sei beispielhaft an die größtenteils freie und sehr aussagekräftige Rede im Parlament (am 24. Februar im Senat). Gemäß Art. 94 Abs. 3 itVerf muss jede neue Regierung innerhalb von zehn Tagen nach der Eidesleistung bei den Kammern vorstellig werden, um ihr Vertrauen zu erhalten.

8 Das Wahlgesetz Nr. 270/2005 sieht ein Verhältniswahlsystem mit unterschiedlichen Sperrklauseln für Koalitionen und Parteien vor (siehe *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2013: S. 317-333, S. 328-330). Zudem sieht das Wahlgesetz (*Porcellum*) einen Mehrheitsbonus vor, der der stärksten Partei so viele der 630 Abgeordnetensitze zuspricht, damit sie auf 55 Prozent kommt (diese Prämie wird für die Abgeordnetenkammer auf nationaler, für den Senat auf regionaler Ebene vergeben). In den autonomen Regionen Trentino-Alto Adige/Südtirol und dem Aostatal kommt die Mehrheitsprämie zum Schutz der sprachlichen Minderheit nicht zur Anwendung. Zum italienischen Wahlrecht und seinen

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

onale Parlament in zwei wichtigen Punkten als verfassungswidrig erklärt.[9] Die Richter befanden sowohl das automatische (wahlergebnisverzerrende) Bonussystem für die stärkste Partei in der Abgeordnetenkammer und im Senat als auch das System der sogenannten geschlossenen Parteilisten, das die Abgabe für Vorzugsstimmen ausschließt und somit den Parteien *de facto* die Auswahl der Repräsentanten anvertraut, für nicht verfassungskonform. Aus demokratiepolitischer Sicht würde die Verfassungswidrigkeit drei Wahlgänge zum Parlament in Rom umfassen (2006, 2008 und 2013). Der itVerfG bezieht in seinem Urteil jedoch klar Stellung zur Legitimität des Parlaments der derzeitigen sowie vorangegangenen Legislaturperioden. Dies um eine Präzisierung vorwegzunehmen in Bezug auf Diskussionen, die die Arbeit des Parlaments in Frage stellen könnten. Der itVerfG stellt klar, dass das Urteil im Sinne ständiger Rechtsprechung[10] seine Wirkung ausschließlich im Hinblick auf neue allgemeine Wahlen entfaltet, was die Legitimität der zukünftigen Rechtsakte des Parlaments der derzeitigen Legislaturperiode miteinschließt.[11]

Dem Urteil Rechnung tragend, käme bei Neuwahlen nun ein reines Verhältniswahlrecht samt Wahlhürden[12] für beide Kammern mit der Abgabe einer einzigen Vorzugsstimme[13] zur Anwendung, wobei aufgrund der anstehenden weitreichenden Verfassungsreform[14] offen bleibt, wie im Senat die in der Verfassung festgelegte regionale Verbindung garantiert wird (Art. 57 itVerf[15]). Ein unmittelbar anwendbares Wahlgesetz muss dennoch in jeder noch so schwierigen Phase in Kraft sein,[16] da ansonsten im Umkehrschluss dem Präsidenten der Republik die in der itVerf festgelegte Macht zur Auflösung der Kammern verwehrt bliebe (Art. 88 itVerf). Der itVerfG betont in seinem Urteil ausdrücklich, dass das im Wahlgesetz 2005 festgelegte Verhältniswahlrecht den verfassungsrechtlichen Prinzipien des Grundsatzes der demokratischen Ordnung entspricht.[17]

Das Urteil wurde in der Lehre als „bewusste Ersetzung der Politik durch das Gericht“ bezeichnet, „was emblematisch für die Notstandslage ist, die das Land durch-

Besonderheiten siehe ausführlich die Beiträge verschiedener Autoren in *Gamper, Anna* (Hrsg.) 2010: Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel, Springer, Wien.

9 Urteil Nr. 1/2014.

10 Urteil Nr. 139/1984 (Urteil Nr. 1/2014, 7 considerato in diritto).

11 *Nicotra, Ida* 2014: Governo Renzi Direzione Italicum?, in: www.federalismi.it Nr.5/2014 (30.06.2014), S. 8.

12 Der itVerfG stellte in Bezug auf die Wahlhürden jedoch klar, dass er nicht angerufen wurde, um über deren Verfassungskonformität zu urteilen.

13 Der itVerfG legt sogar fest, dass ein eigenes Feld zur Stimmabgabe auf dem Stimmzettel Platz finden muss (Urteil Nr. 1/2014, 6 considerato in diritto).

14 Kernpunkt der derzeit diskutierten Reform ist u.a. die Abschaffung des derzeitigen Senats und die Einrichtung eines Senats der Autonomien.

15 Art. 57 Abs. 1 itVerf lautet: „Die Mitglieder des Senats der Republik werden - mit Ausnahme der dem Auslandswahlkreis zugeteilten Sitze - auf regionaler Basis gewählt.“

16 In diesem Sinne auch das Urteil Nr. 29/1987.

17 Der itVerfG bezieht sich auf das Urteil Nr. 429/1995 (Urteil Nr. 1/2014, 3.1 considerato in diritto).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lebt."[18] Es sei von enormer politischer Relevanz, wobei man anzweifeln kann, ob das itVerfG die Tragweite der politischen Folgen des Urteils klar vor Augen hatte.[19] Zur Anwendung des „entschlackten Wahlrechts" dürfte es nicht kommen, da eine Wahlgesetzreform schon seit langem angedacht ist und die Regierung Renzi diese als einen der wesentlichen Teile des „Paktes für die Legislaturperiode" betrachtet.[20] Eine Reform des Wahlgesetzes wurde auch wiederholt vom Präsidenten der Republik Giorgio Napolitano eingefordert. Zum aktuellen Stand, Juni 2014, arbeitet man immer noch an der Verabschiedung eines neuen Wahlgesetzes. Der Entwurf (das sogenannte *Italicum*) ist gekennzeichnet durch eine Mehrheitsprämie, die an eine Wahlhürde gebunden ist. So soll einerseits dem Argument der Regierbarkeit, andererseits dem Grundprinzip der Gleichheit der Wahl gebührend Rechnung getragen werden. Starke Verzerrungen des Wählerwillens sollen so ausgeschlossen und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit nicht verletzt werden. Sollte es das Parlament nach einem so klaren Urteil erneut verabsäumen, das Wahlgesetz zu reformieren, dann würde der itVerfG *de facto* zum politischen Spielmacher. Dies würde zum wiederholten Male ein Zeichen sein für die sehr besorgniserregende Situation, in der sich die italienische Politik samt ihrer Parteienlandschaft vor dem Hintergrund steigender antipolitischer Tendenzen befindet. Ein Armutszeugnis für die politischen Parteien, die verfassungsrechtlich eine zentrale Rolle spielen im italienischen politischen System.[21] Zur Bedeutung der Parteienstaatlichkeit in Italien nimmt der itVerfG ebenfalls Stellung in seinem Urteil.[22] Er betont die wichtige Funktion von Parteien als Bindeglied zwischen Staatsvolk und Volksvertretung und legitimiert somit indirekt die PD-parteiinterne Entscheidung der Staffelübergabe vom Februar 2014.

18 *Palermo, Francesco* 2014: Wahlrechtsurteil: Italiens Verfassungsgerichtshof ersetzt die Politik, VerfBlog, 15.01.2014, http://www.verfassungsblog.de/wahlrechtsurteil-italiens-verfassungsgerichtshof-ersetzt-politik/ (30.06.2014). Der Autor erläutert auch den innovativen Aspekt des Urteils bzgl. der Zulässigkeit der Verfassungsklage und betont, dass das Urteil für Italien, in dem keine Verfassungsbeschwerde vorgesehen ist, ein funktionales Äquivalent dazu darstellt.

19 *Caravita, Beniamino* 2014: La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014, in: www.federalismi.it Nr. 02/2014 (30.06.2014).

20 Der Pakt zwischen Matteo Renzi und Angelino Alfano vom Nuovo Centrodestra (NCD) bindet die Verabschiedung der Reform des Wahlgesetzes (*Italicum*) an die ebenfalls schon lang debattierte und nie verabschiedete Reform des Senats. Es sei erinnert, dass sich der Popolo della Libertà (PdL) am 16. November 2013 gespaltet hat. Nach der Verurteilung von Silvio Berlusconi am 1. August 2013 und der Regierungskrise Ende September 2013 lässt Silvio Berlusconi mit regierungsskeptischen Anhängern die Partei Forza Italia wieder auferstehen. Angelino Alfano hingegen gruppiert die regierungstreuen Parlamentarier des PdL in die Parlamentsfraktion (NCD).

21 Gemäß Art. 49 der itVerf haben alle Staatsbürger das Recht, sich frei in Parteien zusammenzuschließen, um in demokratischer Form an der Ausrichtung der Staatspolitik mitzuwirken.

22 Urteil Nr. 1/2014 (1.9 considerato in diritto).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Die Territorialautonomien: Verfassungsbestimmungen und Verfassungsrealität

Unter dem Begriff der Territorialautonomien Italiens versteht man zweierlei: aus verfassungspolitischer Sicht sowohl die subnationale politische Kultur als auch die institutionellen Zusammenhänge im Bereich der intergouvernementalen Beziehungen, aus verfassungsrechtlicher Sicht die institutionelle Verfasstheit des Staates im Sinne selbstverwalteter Territorialautonomien (wobei im Falle der Regionen die Unterscheidung zwischen Normal- und Sonderstatutsregionen vorgenommen werden muss). Denn strukturell ist Italien zum einen gekennzeichnet durch das Merkmal des asymmetrischen Regionalismus und zum anderen durch eine lange Tradition von Lokalkulturen.[23]

Seit 1948 befindet sich Italien in einem Spannungsfeld zwischen Zentralismus und Dezentralisierung. Art. 5 der itVerf postuliert einerseits die Einheit und Unteilbarkeit des Staates, andererseits fordert er die Beachtung der Grundsätze der Selbstverwaltung im Sinne weitestgehender Dezentralisierung ein. An der Aufgabe, diese beiden Verfassungsziele in ein harmonisches Gleichgewicht zu bekommen, scheint Italien insbesondere mittels seiner jüngsten Reformpakete zu scheitern. Allgemein war und ist der Weg italienischer Territorialautonomien zu mehr Selbstständigkeit ein langer und sehr holpriger, geprägt durch mangelhaft umgesetzte Reformwellen. Die Errichtung der Regionalstrukturen mit Ausnahme der Autonomen Regionen, die ihren Gestaltungsspielraum unterschiedlich ausgeschöpft haben, stand in den 1950ziger und 1960ziger Jahren aufgrund politischer Konfrontationen nicht mehr auf dem Programm. Die 15 Regionen mit Normalstatut wurden erst in den 1970ziger Jahren errichtet. Die 1980ziger und 1990ziger Jahre waren geprägt durch Diskussionen und Reformpakete gen einer föderalen Verfassungsreform. Das Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 betraf den Kern des Staatsaufbaus, wenngleich die Reform wesentliche Punkte für eine Föderalisierung Italiens ausklammerte (z.B. das perfekte Zweikammersystem[24] und das System der intergouvernementalen Beziehungen[25]). Die Verfassungsreform 2001 führt die residuale Gesetzgebungskompetenz für die Regionen und die autonomen Provinzen ein (Art. 117 itVerf), gewährt den Normalstatutsregionen durch eine Öffnungsklausel die Möglichkeit zu weiterer Differenzierung (Art. 116 Abs. 3 itVerf) und Art. 114 sieht eine gleichwer-

23 Die Gründe für die Einführung des Regionalstaates sind historischer sowie geographischer Natur. Siehe hierzu überblicksmäßig *Palermo, Francesco* 2007: Italien: Regional- oder Bundesstaat? Jedenfalls asymmetrisch! In: *Palermo,* Francesco et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, Nomos, Baden-Baden, S. 97-108.

24 Der Senat ist im italienischen perfekten Bikameralismus ein vollständig gleichrangiges Organ mit denselben Funktionen wie die Abgeordnetenkammer, zwar auf regionaler Basis gewählt jedoch keine Regionenkammer. Somit haben die Regionen über den Senat tatsächlich keine wirkliche Vertretung. Zahlreiche Reformvorhaben zur Abschaffung des perfekten Zweikammersystems scheiterten. Derzeit (Juni 2014) scheint ein ernsthafter Reformvorschlag in Sicht zu sein.

25 Zur schwachen Rolle des Koordinierungsorgans (Staat-Regionen-Konferenz) zwischen der gesamtstaatlichen Ebene und den Regionen siehe *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2013: S. 317-333, S. 320-323.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tige Stellung von Gemeinden, Provinzen, Großstädten, Regionen und dem Staat als Bestandteile der Republik vor. In der Praxis führte die schleppende Entwicklung echter Regionalisierung jedoch zum einen zu einer immer größeren Distanz zwischen Verfassungsbestimmungen und –realität, zum anderen zu einer ständigen Zunahme von Kompetenzkonflikten. Dies hatte zur Folge, dass der itVerfG in seiner Rechtsprechung die wesentlichen Grundsätze der italienischen Regionalisierung festlegte (z.B. das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit). Verfassungspolitisch wurde eine effiziente Regionalisierung auch durch die mangelhafte politische regionale Kultur erschwert. Mit Ausnahme von den Sonderstatutsregionen im Norden Italiens bilden sich regionale politische Kulturen nur kürzlich infolge der Krisen heraus, wobei auch jene weiterhin strukturell nach der Logik eines Parteiensystems in einem Einheitsstaat aufgebaut sind. Aus diesem Grund gab es kaum politischen Druck für eine echte Regionalisierung von unten und demzufolge blieb auch die in der Verfassung vorgesehene Einflussnahme von Regionen in Gesetzgebungsprozessen größtenteils aus.[26] Das Ausbleiben einer systematischen Auslegung sowie einer vollständigen Umsetzung der Verfassungsreform von 2001 führten zu einem normativen Chaos, in welchem der itVerfG nur punktuell für Klarheit sorgen kann.

Die Stellung der Territorialautonomien Italiens wurde aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise noch besorgniserregender. Mittels zentralstaatlicher Sparpakete und dem Staate zu Gute kommende Umverteilungsschlüssels höhlte man die politische und finanzielle Autonomie der Territorialautonomien sowohl materiell als auch formell drastisch aus.[27] Den Maßnahmen geht im Regelfall keine Analyse struktureller Probleme der Territorialautonomien voraus. Außerdem stützt sich die gesetzgeberische Tätigkeit der jüngsten Regierungen fast ausschließlich auf die Regierungsmethode der Gesetzesdekrete (Art. 77 itVerf) und umgeht so den von der Verfassung als Normalfall vorgesehenen Weg der ordentlichen Gesetzgebung (Art. 72 itVerf).[28] Das Gesetzesdekret als Rechtsquelle sollte im Regelfall nur für außergewöhnliche Fälle zur Anwendung kommen. Die Urteile des itVerfG legitimieren in der derzeitigen Notstandslage die staatlichen Maßnahmen.[29] Nur in einigen wenigen Urteilen weist der itVerfG ausdrücklich darauf hin, dass die Maßnahmen nur dann verfassungskonform sind, wenn die Sparmaßnahmen zeitlich begrenzt und eher allgemeine Ziele verfolgen und anerkennt somit (indirekt) die verfahrensrechtlich Aushöhlung der Autonomie der Territorialautonomien.[30]

---

26 Verwiesen sei hier auf Art. 121 Abs. 2 itVerf, der den Regionen das Recht zuspricht, durch den Regionalrat Gesetzesvorschläge beim Zentralgesetzgeber einzubringen.

27 Hierzu ausführlich in *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2012: Das „System Italien“ zwischen Notstandsmaßnahmen und Föderalisierungsvorhaben, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012, Nomos, Baden-Baden, S. 292-309.

28 Hierzu ausführlich in *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2012: S. 292-309.

29 Dazu *Candido, Alessandro* 2014: L’impatto della crisi sulle autonomie: prospettive *de iure condito* e *de iure condendo*, in: www.federalismi.it Nr. 9/2014 (30.06.2014).

30 Vgl. Urteile Nr. 193/2012, Nr. 232/2011, Nr. 326/2010. Dazu auch *Palermo, Francesco/Valdesalici, Alice* 2014: Italy: Autonomism, Decentralization, Federalism or what else?, in *Lluch, Jaime* (Hrsg.),

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.1 Die Rationalisierung der Kommunen

Die territoriale Gliederung der Gemeinde fußt in Italien auf einer sehr langen Tradition der kommunalen Selbstverwaltung, wobei die territoriale Ausgestaltung der kommunalen Ebene kaum den Entwicklungen infolge der Industrialisierung und der Urbanisierung Rechnung trug. Die Folge der mangelnden Neugliederung kommunaler Einheiten war (und ist) eine extreme Fragmentierung der lokalen Selbstverwaltung, die aufgrund ihrer geringen Größe oft nicht in der Lage ist, sowohl kundennahe Dienstleistungseinrichtung als auch Akteur im europäischen Mehrebenensystem zu sein (von gut 8000 Gemeinden haben 70% weniger als 5000 und 24% weniger als 1000 Einwohner!). Auch aufgrund sozio-demografischer Veränderungen bzw. der Landflucht sehen sich Gemeinden nicht nur in Italien gezwungen, ihren territorial-funktionalen Zuschnitt (z.B. durch freiwillige oder erzwungene Gemeindefusionen oder Eingemeindungen) und die Aufgabenbewältigung u.a. mittels neuer Instrumente zu revidieren (z.B. durch interkommunale Zusammenarbeit).[31] Im Unterschied zu anderen europäischen Staaten – z.B. Deutschland, Österreich, die Schweiz und Skandinavien – erhöhte sich in Italien die Anzahl der Gemeinden während der letzten drei Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts leicht. Verfassungsrechtlich sind Gemeinden laut Art. 114 Abs. 1 itVerf autonome Körperschaften mit eigenen Statuten, Befugnissen und Aufgaben gemäß den in der Verfassung verankerten Grundsätzen. Der Staat verfügt über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane und grundlegende Aufgaben der Gemeinden (Art. 117 Abs. 2 lit p itVerf.). Anders als die Regionen mit Normalstatut haben jedoch die autonomen Regionen – darunter auch Trentino-Südtirol – die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich Ordnung der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Gebietsabgrenzung.[32] Gemäß Art. 118 itVerf haben Gemeinden die allgemeine Verwaltungskompetenz inne und verfügen infolge der letzten größeren Reform (Legislativdekret Nr. 267/2000) über Kompetenzen in sechs sogenannten grundsätzlichen Wirkungsbereichen. Dabei handelt es sich um allgemeine Verwaltung (insbesondere Meldeamt und Steuerbüro), örtliche Polizei, Schulwesen, Straßen bzw. örtlicher Verkehr, Raumordnung und soziale Dienste.[33]

Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies, Palgrave-MacMillan, Basingstoke, 2014 (im Druck).

31 Dazu ausführlich und vergleichend verschiedene Beiträge in *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* (Hrsg.) 2014: Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden.

32 Siehe z.B. Art. 4 Nr. 3 des Autonomiestatuts Trentino-Alto Adige/Südtirol; Grundlage für die interkommunale Kooperation innerhalb dieser autonomen Region ist das Regionalgesetz Nr. 1/1993.

33 Ausführlich zum Wesen, der Rolle und den Befugnissen italienischer Gemeinden sowie interkommunaler Zusammenarbeit in Italien (u.a. mit der Fallstudie des Sonderweges der Talgemeinschaften als funktionale Zwischenebene der Autonomen Provinz Trient) siehe *Woelk, Jens* 2014: Italien: auf der ständigen Suche nach Gleichgewicht, in: *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* (Hrsg.) 2014: Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 105-128.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Eine allgemeine Reform des Kommunalrechts mit besonderer Berücksichtigung der interkommunalen Zusammenarbeit steht dort schon seit langer Zeit auf der politischen Agenda. Das im Jahr 1990 erlassene Gesetz[34] sieht verschiedene Instrumente wie Verwaltungsgemeinschaften für eine stärkere Zusammenarbeit vor, auch als Vorstufe zukünftiger Gemeindefusionen. Solche Instrumente sind jedoch größtenteils auf Papier blieben. Auch daraus ergeben sich oktroyierte jüngste Maßnahmen im Bereich der kommunalen Ebene von Seiten des zentralstaatlichen Gesetzgebers.[35] Unter anderem werden Formen der Zusammenarbeit – Verwaltungsgemeinschaften und Zweckvereinbarungen – zwischen den kleinen Gemeinden verpflichtend vorgesehen (für Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von unter 5.000 und unter 1.000 Einwohnern). Die Verwaltungsgemeinschaften sind stärker institutionalisierte Instrumente mit eigenen Organen, während Zweckvereinbarungen punktuell (aber mittelfristig) für bestimmte Dienstleistungen angestrebt und auf deren Effizienz evaluiert werden sollen.

Aufgrund der Tatsache, dass schon im Jahr 1990 Formen der Zusammenarbeit gesetzlich festgelegt worden waren, sind diese jüngsten Maßnahmen nicht innovativ. Sie wurden teilweise angewandt, aber nicht systematisch, sondern nur *ad hoc* für punktuelle Interessensangelegenheiten (z.B. im Bereich des Tourismus). Der neue und für die Territorialautonomien besorgniserregende Aspekt ist deren *top-down* Natur. Den Regionen ist der Handlungsspielraum größtenteils entzogen worden in Bezug auf interkommunale Zusammenarbeit. Sie werden – mit Ausnahmen von Gemeinden in autonomen Regionen, wo die Lage je nach Fall unterschiedlich ist – aus dem Entscheidungsprozess ausgeklammert und zur reinen Vollstreckung der Maßnahmen verpflichtet. Dies widerspricht gängiger Rechtsprechung, die den Regionen maßgeblichen Spielraum in der Gesetzgebung im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit zuordnet.[36] Jedoch muss im gleichen Atemzug betont werden, dass interkommunale Zusammenarbeit als geeignetes Instrument für den Kostenabbau gewertet wird und dass der itVerfG gemäß der konkurrierenden Zuständigkeit im Bereich „Koordination der öffentlichen Finanzen“ (Art. 117 Abs. 3 itVerf) die Eingriffe legitimiert.[37]

3.2 Die Rationalisierung der Provinzen

Die Daseinsberechtigung dieser Gebietskörperschaft, welche sich als mittlere Ebene zwischen der Gemeinde und der Region ansiedelt, wird insbesondere aufgrund dessen geringen Aufgabenportfolios seit geraumer Zeit hinterfragt.[38] Anders ausgedrückt: der Unterhalt der Selbstverwaltungskörperschaften mit langer Tradition (seit 1860) stehe in keinem angemessenen Verhältnis zu den relativ geringen Zuständigkeiten. Mit Aus-

34 Gesetz Nr. 142/1990.

35 Vgl. Gesetzesdekrete Nr. 78/2010, Nr. 138/2011, Nr. 95/2012 und Nr. 56/2014.

36 Gemäß Art. 117 Abs. 4 und in diesem Sine die Urteile Nr. 244/2005 und Nr. 456/2005.

37 In diesem Sinne u.a. die Urteile Nr. 237/2009, Nr. 68/2011, Nr. 108/2011, Nr. 182/2011 und Nr. 77/2013. Zu Re-Zentralisierung in der Rechtsprechung ausführlich *Belletti, Michele* 2012: Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale, Aracne, Roma.

38 *Fabbrizzi, Federica* 2012: La provincia. Analisi dell’ente locale più discussa, Napoli, Jovene.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nahme der Autonomen Provinzen Bozen und Trient haben Provinzen nämlich keine Gesetzgebungsbefugnisse und verfügen lediglich über (überörtliche) Verwaltungsaufgaben.[39] Die Provinzen übernehmen zum Beispiel Funktionen in den Bereichen des Nahverkehrssystem, der Abfallentsorgung, des Schulwesens und der Kultur. Die Kompetenzen zur Ordnung von Provinzen stehen mit Ausnahme der Sonderstatusregionen[40] dem staatlichen Gesetzgeber zu und werden durch regionale Detailbestimmungen ergänzt (Art. 117 Abs. 6 itVerf).

Entgegen der langdiskutierten Abschaffung von Provinzen wurde die Anzahl der Provinzen im letzten Jahrzehnt noch von 93 auf 107 erhöht.[41] Abgesehen von dieser Tatsache, bemühte man sich in jüngsten Reformvorhaben zunächst um die Abschaffung aller Provinzen mit Ausnahme der beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient. Hierfür fehlte jedoch der nötige politische Konsens und deshalb einigte man sich letztlich auf eine Reduzierung der Anzahl der Provinzen. So sah Gesetzesdekret Nr. 201/2011 eine Reform der Provinz-Organe (Abschaffung des Provinzrates und indirekt gewählter Provinzausschuss)[42] und eine Umverteilung ihrer Funktionen vor (ausschließlich Koordinierungsbefugnisse in Bezug auf die Kommunen). Dies ließ aus demokratiepolitischer Sicht Zweifel aufkommen, da die zukünftigen Provinzen nicht mehr direkt gewählt werden sollten. Gesetzesdekret Nr. 95/2012 bestätigte die Provinz als Gebietskörperschaft zweiten Grades, aber wies ihr wieder die ursprünglichen Funktionen zu und legte zusätzlich Kriterien für die Neuordnung der Provinzen fest: Provinzen sollten zukünftig mindestens 350.000 Einwohner haben und eine Fläche von mindestens 2.500km^2.[43] Zur Neuordnung kam es aber nicht. Stattdessen vertagte man die Neuordnung der Provinzen als Aufgabe für die nächste Legislaturperiode und sah eine „kommissarische Verwaltung“ der Provinzen vor (für jene, die 2013 vor Neuwahlen standen).[44] Die (nie umgesetzten) Maßnahmen wurden 2013 für verfassungswidrig erklärt, wobei der itVerfG sich nur zu methodischen Fragen und Herausforderungen äußerte.[45]

39 Die Provinzen Bozen und Trient der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol nehmen eine Sonderstellung ein. Sie sind *de facto* den italienischen Regionen gleichgestellt und verfügen über umfangreiche legislative und exekutive Kompetenzen und eine damit verbundene finanzielle Ausstattung. Sonderregelungen gelten auch im Aostatal, da die Region gebietsmäßig deckungsgleich ist mit der Provinz. Ansatzweise sind die Provinzen der Normalstatutsregionen mit deutschen Landkreisen vergleichbar.

40 In Sardinien werden nach einem regionalen Referendum am 06. Mai 2012 vier Provinzen aufgelöst. In Sizilien beschloss man 2014, die Anzahl der Provinzen durch freie Zusammenschlüsse von Gemeinden zu reduzieren. Auch in Friaul-Julisch Venetien arbeitet man gen Auflösung der Provinzen seit dem Beschluss im Regionalrat Anfang 2014.

41 Zum Bespiel wurden die Provinzen Barletta-Andria-Trani, Fermo und Monza-Brianza erst 2004 eingerichtet und nahmen deren Tätigkeit nach den Wahlen 2009 auf.

42 Vgl. Art. 23 Abs. 14 und 18 des Gesetzesdekretes Nr. 201/2011.

43 Art. 17 des Gesetzesdekretes Nr. 95/2012.

44 Gesetz Nr. 228/2012.

45 Urteil Nr. 220/2013. Das Urteil misst der Autonomie als Verfassungsgrundsatz wenig Bedeutung zu. Für einen Kommentar in diesem Sinne siehe *Mangiameli, Stelio* 2013: Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale, in Astrid Rassegna Nr. 19/2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Eine Strukturreform könne nicht durch ein Gesetzesdekret verabschiedet werden, da das Gesetzesdekret als Regierungsmethode nur in Bezug auf spezifische Aspekte anwendbar sei und nicht in Bezug auf eine umfassende Neugliederung und Neuausrichtung einer territorialen Gebietskörperschaft. Ferner argumentierte der itVerfG, dass es zur Abschaffung der Provinzen auch einer Verfassungsänderung bedarf. Denn gemäß Art. 114 Abs. 2 itVerf haben Provinzen nicht bloß den Status eines Zwischenverwaltungszweiges inne. Sie sind verfassungsrechtlich anerkannte Gebietskörperschafen mit eigenen Organen und Funktionen (Art. 114 itVerf). Infolge regelte man mit zusätzlichen Gesetzen die Detailbestimmungen hinsichtlich der Verwaltung der Provinzen, in denen 2013 Wahlen anstanden.[46]

Das jüngste Gesetz Nr. 56/2014 sieht vor, dass der Präsident der Provinz von den Bürgermeistern und den Stadt- und Gemeinderäten der Provinz aus der Mitte der Bürgermeister der Provinz gewählt wird (Art. 1 Abs. 58). Die amtierenden Bürgermeister und Stadt- und Gemeinderäte der Provinz wählen auch die Provinzräte aus ihrer Mitte. In der Lehre spricht man von einer Umwandlung der Provinz in eine Gebietskörperschaft zweiten Grades mit Vereinsstruktur, wobei im Falle eines Vereines im Regelfall das Recht der Mitglieder auf Partizipation im Versammlungsorgan besteht.[47] Das Gesetz Nr. 56/2014 sieht jedoch jenes Recht nur in Bezug auf die Versammlung der Bürgermeister vor (an der alle Bürgermeister der Gemeinden in der Provinz teilnehmen) und nicht im wichtigeren Organ, dem Provinzrat. Was die Funktionen betrifft, so werden die Provinzen hingegen früherer Hiobsbotschaften nicht völlig ausgehöhlt. Das Gesetz definiert zum ersten Mal grundlegende Funktionen der Provinzen (Art. 1 Abs. 85)[48] und sieht die Abschaffung anderer Körperschaften und die Übertragung bzw. Rückführung derer Aufgaben an die Provinzen vor (Art. 1 Abs. 90). Inwiefern diese Bestimmungen konform sind mit jenen im Verfassungsgesetzentwurf Renzi-Boschi muss sich erst zeigen.[49] Letzterer zielt auf die Abschaffung der Provinzen als Wortlaut in der Verfassung ab und sieht eine ausschließliche Staatskompetenz im Bereich der Ordnung weitläufiger Gebietskörperschaften vor. Durch diese Kompetenz könnten die Grundsätze der Bestimmungen im Gesetz Nr. 56/2014 in Bezug auf die Provinzen als degradierte Einheiten aufrechterhalten bleiben. Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass ursprüngliche Reformvorhaben zur Abschaffung der Provinzen in der Regel eins gingen mit der Idee, den Regionen konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse zuzusprechen im Bereich der Verwaltung weitläufiger Gebiete. Der Sog der Re-Zentralisierung scheint jedoch die Oberhand gewonnen zu haben.

46 Zum normativen Chaos siehe *Fabrizzi, Federica* 2014: Il caos normativo in materia di Province, in: www.federalismi.it, Nr. 1/2014 (30.06.2014).

47 *Pizzetti, Franco* 2014: Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio), in Astrid Rassegna Nr. 9/2014.

48 Unter anderem strategische Weiterentwicklung und Territorialplanung der Provinz.

49 Vgl. hierzu *Marchetti, Gloria* 2014: Alcune considerazioni sul recente processo di riforma del sistema delle autonomie territoriali, Centro Studi sul Federalismo.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.3 Die Einrichtung der Metropolstädte

Die Großstädte mit besonderem Rechtsstatus waren bereits im Gesetz zur Neuordnung der Gemeinden und Provinzen Nr. 142/1990 vorgesehen. Deren Einrichtung scheiterte jedoch am politischen Willen der Regionen und mittels der Verfassungsreform von 2001 wurde den Metropolstädten zusätzliche Bedeutung zugemessen, da sie in den Verfassungsrang gehoben wurden (Art. 114 itVerf). Die Einrichtung wurde auch im Jahr 2012 vorgesehen, wobei dies aber nicht wie geplant zu Anfang 2014 erfolgte.[50] Nun ist deren Einrichtung durch das Gesetz Nr. 56/2012 zum 1. Januar 2015 vorgesehen.

Die Metropolstädte werden die Provinzen ablösen,[51] ein eigenes Statut und eigene Organe besitzen. Der Bürgermeister des Hauptortes des Metropolstadtgebiets wird – sofern nicht anders geregelt[52] – das Amt des Bürgermeisters der Metropolstadt bekleiden. Der Metropol-Bürgermeister soll die bisher getrennten Funktionen des Bürgermeisters und des Präsidenten der Provinz in sich vereinen. Ein Metropolrat bestehend aus dem Metropolbürgermeister und einer unterschiedlichen Anzahl von Gemeinderäten[53] wird die Kontroll- und Weisungsfunktion innehaben. Eine Metropolstadt-Regierung ist nicht vorgesehen. Die Gemeinden einer Metropolstadt werden durch ihre Bürgermeister in der „Metropolstadt-Konferenz" vertreten sein, die je nach Statut der Metropolstadt bestimmte (beratende) Aufgaben übernehmen kann. Die Funktionen der Metropolstadt entsprechen im Regelfall denjenigen, über die bisher die Provinzen verfügen (z.B. die Koordinierung öffentlicher Dienstleistungen auf dem Metropolgebiet sowie Aspekte des Verkehrswesens und der Territorialplanung). Entsprechend den Grundsätzen der Subsidiarität und der Angemessenheit ist es dem Staat und den Regionen auch vorbehalten, den Metropolstädten weitere Verwaltungsaufgaben zu übertragen. Im Falle der Sonderstatutsregionen ist die jeweilige autonome Region für die Einrichtung der Großstädte mit besonderem Rechtsstatus zuständig. So hat zum Beispiel Sizilien mit Regionalgesetz Nr. 8/2014 die Metrolpolstädte Palermo, Catania und Messina eingerichtet.[54] Was die Anzahl und die Möglichkeit der Einrichtung weiterer Metropolstädte betrifft, sieht der Gesetzgeber dies nicht vor (entgegen früherer Gesetzesentwürfe). Die Anzahl der nun einzurichtenden Metropolstädte wird jedoch im Vergleich zu anderen europäischen Staaten als relativ hoch gewertet.[55] Auch ist die An-

50 Gesetzesdekret Nr. 188/2012.

51 Anzumerken ist, dass das Metropolstadtgebiet nicht in allen Fällen deckungsgleich ist mit jenem der Provinz, auch weil der Gesetzgeber ursprünglich (also 1990) den Regionen in Absprache mit den Gemeinden und Provinzen im Zeitrahmen von einem Jahr ein Mitspracherecht einräumte in Bezug auf die Gebietsabgrenzung.

52 Art. 22 des Gesetzes Nr. 52/2012 räumt unter bestimmten Bedingungen auch eine direkte Wahl ein.

53 Entsprechend der Bevölkerungsdichte sind es 24, 18 oder 14 Mitglieder.

54 Dazu *Saitta, Antonio* 2014: Città metropolitane e consorzi di comuni in Sicilia. Sette note sulla L.R. N.8 del 2014, in: www.federalismi.it Nr.12/2014 (30.06.2014).

55 Man denke zum Beispiel an Frankreich (Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métroples vom 27. Jänner 2014), Deutschland und Spanien. In diesen Ländern sind im Regelfall weniger und dafür verhältnismäßig größere Gebiete mit einem besonderen Rechtsstatus ausgestattet. Siehe *Galbersanini, Chiara* 2014: L'Istituzione della città metropolitana nelle legge

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wendung von klaren Kriterien zur Einrichtung von Großstädten nicht gegeben, da zum einen sehr unterschiedliche Gebiete in diesen Status erhoben werden (vgl. z.B. Bevölkerungsdichte und Anforderungen an den Dienstleistungssektor),[56] zum anderen das Gesetz Nr. 56/2012 für jene Großstädte ein einheitliches Verwaltungsmodell festlegt, die schon im Gesetz Nr. 142/1990 vorgesehen waren (Turin, Mailand, Venedig, Genua, Bologna, Florenz, Bari, Neapel und Reggio Calabria). Somit bleibt dahingestellt, ob den Entwicklungen der territorialen Ausgestaltungen der Metropolgebiete in den letzten Jahrzehnten im Vorfeld wirklich genügend Aufmerksamkeit geschenkt wurde (auch weil die Gebietskörperschaften im Vorfeld kaum zu Rate gezogen wurden). Außerdem reduziert sich das Mitspracherecht der Region bei der Gebietsabgrenzung der Metropolstadt auf ein Gutachten, wobei bei einem festgefahrenen Konflikt der Ministerrat das letzte Wort hat. Somit fußt die Einrichtung entgegen des in der Verfassung verankerten autonomistischen Grundprinzips nicht auf einem Prozess, der die verschiedenen betroffenen Körperschaften und Ebenen miteinbezieht. Unklar sind derzeit noch Details zu den Beziehungen zwischen der Metropolstadt und den Gemeinden. Das Metropolstadt-Statut soll hierzu Regeln festlegen.

4. Fazit

Die Entwicklung des italienischen Regionalismus scheint aufgrund der jüngsten Maßnahmen endgültig zum Stillstand gekommen zu sein. Bei den Arbeiten und Reformen in Richtung Föderalisierung verabsäumte man im Regelfall sowohl eine systematische ganzheitliche Analyse zur Daseinsberechtigung von subnationalen Gebietskörperschaften als auch eine klare Aufgabenaufteilung samt effizientem Regelwerk hinsichtlich der Beziehungen zwischen den Territorialautonomien einerseits, und den Territorialautonomien und dem Zentralstaat andererseits.

Zum einen führte die zentralstaatliche schleppende und in wesentlichen Punkten noch ausstehende Umsetzung der Verfassungsreform von 2001 zu einem normativen Chaos,[57] zum anderen mangelte es am politischen Willen der Territorialautonomien bei der Ausschöpfung ihrer Möglichkeiten. Mit Ausnahme der Sonderstatutsregionen im Norden nutzten die Territorialautonomien deren Spielräume kaum. Das Strukturmerkmal Italiens des differenzierten Regionalismus (Art. 116 Abs. 3 itVerf)[58] blieb größtenteils Verfassungstheorie. Denn verfassungspolitisch entwickelte sich – vereinfacht aus-

Delrio", Centro Studi del Federalismo. Für Spanien siehe ausführlich *Holesch, Adam/Nagel, Klaus-Jürgen* 2014: Die spanische Gemeindeverfassung zwischen zentralstaatlicher Lenkung und regionaler Schwäche, in: *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* (Hrsg.) 2014: Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 77-104.

56 Man denke an Rom einerseits und Florenz andererseits.

57 Man denke an die sogenannte „Fiskalföderalismus-Reform" aus dem Jahre 2009. Dazu ausführlich verschiedene Autoren der Länderberichte zu Italien in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2010, 2011 und 2012.

58 Art. 116 Abs. 3 itVerf räumt den Normalstatutsregionen Möglichkeiten zu einer weiteren Differenzierung ein. Das Differenzierungspotential der Bestimmung wurde aber nicht ausgeschöpft.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gedrückt – ein Modell des gleichförmigen Regionalismus. Nach dem Scheitern der Reformbestrebungen der Regierungen Monti und Letta arbeitet die Regierung Renzi seit Februar 2014 im Eiltempo an einer umfassenden Verfassungsreform, die die Abschaffung des perfekten Zweikammersystems (Einrichtung eines Senates der Autonomien mit 100 Senatoren) und eine Reform der Verfassungsbestimmungen zu den Bestimmungen zwischen dem Staat und den Regionen vorsieht (Titel V itVerf).[59] Die geplante Neufassung des fünften Abschnitts der itVerf zeigt auf, wie sehr sich die Territorialautonomien im Sog der Re-Zentralisierung befinden. So beabsichtigt man zum Beispiel die Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebung zu Ungunsten der Regionen. Eine Rationalisierung und Neuverteilung der gesetzgeberischen Befugnisse ist sicherlich von Nöten um dem normativen Chaos Einhalt zu bieten, doch wird man *de facto* auch in Zukunft in vielen Politikfeldern verfassungspolitisch zumindest sinnbildlich gemäß konkurrierender Gesetzgebung handeln müssen.

Vorläufiges Fazit: Zum einen würde die Einrichtung eines Senates der Autonomien die Wichtigkeit der Territorialautonomien anerkennen, zum anderen wird die Autonomie der Territorialautonomien durch den zentralstaatlichen Gesetzgeber vermehrt ausgehöhlt.

59 Verfassungsgesetzentwurf (ddl 1429) einsehbar samt Dossier unter http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/44283_testi.htm (30.06.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Starke Westachse gegen Wien? Über Dominanz und Gegenbewegungen im österreichischen Föderalismus[1]

Peter Bußjäger

1. Einleitung: Entwicklungen der vergangenen Jahre

Der kooperative Föderalismus spielte im österreichischen bundesstaatlichen System seit 1945 eine traditionell wichtige Rolle.[2] Die ausgeprägten intergouvernementalen Beziehungen kompensierten partiell die verfassungsrechtlich vergleichsweise schwache Position der österreichischen Länder.[3]

Der kooperative Föderalismus nahm insbesondere seit 2006 mit dem Ende der „umstrittenen Wende“[4] und dem nachfolgenden Antritt einer SPÖ/ÖVP-Koalition einen starken Aufschwung, der auch in den Regierungsprogrammen deutlich wurde. Diese nahmen nämlich Bund und Länder gleichermaßen in die Pflicht, wobei besonders markant das Regierungsprogramm der Periode 2008 bis 2013 immer wieder das Gemeinsame im Verhältnis von Bund und Ländern beschwor und auf ein einvernehmliches, also kooperatives Vorgehen appellierte.[5]

Mit dem Aufschwung des kooperativen Föderalismus korrespondierte der Aufstieg der Landeshauptleutekonferenz zur oft kritisierten, faktischen Nebenregierung im österreichischen politischen System.[6] Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Einfluss und Macht der Länder nicht gleichmäßig verteilt ist. Es verwundert auch nicht, dass die beiden bevölkerungsreichsten Bundesländer Wien und Niederösterreich eine dominante Rolle spielen. Dabei bildet Letzteres das Umland der Großstadt, mit

1 Das Manuskript wurde am 31. Juli 2014 abgeschlossen. Seither erfolgte Entwicklungen sind nicht mehr berücksichtigt.

2 Dazu näher *Öhlinger, Theo* 2010: Die Bedeutung von Koordination und Kooperation im System des österreichischen Föderalismus – Allgemeine Einschätzung und Ausblick in die Zukunft, in: Bußjäger, Peter (Hrsg.): Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Wien, S. 19 – 27.

3 *Öhlinger* 2010 (Fn. 1), S. 20 f.

4 Gemeint ist damit die Koalition zwischen ÖVP und FPÖ bzw. BZÖ 2000 bis 2006 unter Bundeskanzler Schüssel, für welche dieser Begriff geprägt wurde (vgl. *Kriechbaumer, Robert/Schausberger, Franz [Hrsg.]* 2012: Die umstrittene Wende. Österreich 2000 – 2006, Wien).

5 Dazu näher *Bußjäger, Peter* 2009: „Change“ auf Österreichisch: Föderalistische Bemerkungen zum Regierungsprogramm der SPÖ-ÖVP-Koalition vom November 2008, in: *Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.)*: Bildungsprotokolle Band 17: 6. Klagenfurter Legistikgespräche 2008, Klagenfurt, S. 135 – 147 (S. 144).

6 Vgl. etwa *Karlhofer, Ferdinand* 2010: A federation without federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen, in: *Bußjäger, Peter (Hrsg.)*: Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Wien, S. 131 – 145 (S. 131 – 132); *Bussjäger, Peter* 2012: Die Landeshauptleutekonferenz: Vom Schatten in die Sonne?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden, S. 310 – 319 (S. 312 – 315).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

deutlichen Urbanisierungstendenzen in der Nähe zu Wien, ist im Übrigen jedoch stark agrarisch geprägt. Diese Machtposition korrespondiert mit der spiegelbildlichen Dominanz jeweils einer der beiden Parteien in diesen Ländern, nämlich der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) in Wien und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) in Niederösterreich.[7]

Diese Entwicklung hat gerade in jüngster Zeit zu einer bemerkenswerten Gegenbewegung geführt, deren Gründe noch näher erörtert werden sollen. Zu ihrem Verständnis ist es allerdings erforderlich, noch einige weitere aktuelle Entwicklungen im österreichischen Föderalismus zu behandeln.

2. Kooperativer Föderalismus an der Grenze seiner Leistungsfähigkeit?

Die wichtige Funktion des kooperativen Föderalismus in Österreich in den vergangenen Jahren wird bereits quantitativ an der Zahl der in den letzten Jahren abgeschlossenen und verhandelten Vereinbarungen gemäß Art. 15a des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) sichtbar.

Diese sogenannten „staatsrechtlichen Vereinbarungen“ zwischen Bund und Ländern (oder von Ländern untereinander) über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches dienen zuweilen dem Zweck, die durch die Kasuistik der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung hervorgerufenen Probleme zu überwinden. Bund und Länder (oder auch die Länder untereinander) verständigen sich auf diesem Weg zu einheitlichen Vorschriften.[8] Häufig können auch aber Zentralisierungswünsche des Bundes abgewehrt werden, indem die Länder zu Selbstkoordination übergehen.[9]

Beachtet man nun die Gesamtzahl der 113 Bund-Länder-Vereinbarungen seit Einführung des Instruments im Jahre 1975, so wurden fast die Hälfte innerhalb der letzten elf Jahre abgeschlossen. Ihre Verteilung auf die letzten Jahre stellt sich wie folgt dar:

7 Siehe auch *Brandstätter, Helmut* 2014: Hat „Neu Regieren“ eine Chance?, in: *Khol, Andreas u.a. (Hrsg.)*: Österreichisches Jahrbuch für Politik 2013, Wien/Köln/Weimar, S. 177 – 180 (S. 178).

8 Ein typisches Beispiel dafür ist die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über eine bundesweite Mindestsicherung, BGBl. I Nr. 92/2010. Mit dieser Vereinbarung wurden die länderweise unterschiedlichen Bestimmungen über Leistungen der Sozialhilfe vereinheitlicht.

9 Ein Beispiel dafür ist die Vereinbarung der Länder aus dem Jahr 2012 über das Inverkehrbringen von Kleinfeuerungsanlagen und die Überprüfung von Feuerungsanlagen und Blockheizkraftwerken, mit der Luftreinhaltevorschriften für Heizungsanlagen und ihre Überprüfung vereinheitlicht wurden.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Tabelle 1: Zahl der Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG seit 2002

Jahr	**Bund – Länder**	**Länder untereinander**
2002	3	0
2003	5	0
2004	5	2
2005	1	0
2006	4	1
2007	5	0
2008	4	3
2009	0	3
2010	3	1
2011	5	0
2012	7	0
2013	5	1
Gesamt	**47**	**11**

Quelle: Eigene Erhebungen des Instituts für Föderalismus

Die Schattenseite des kooperativen Föderalismus bildet die Tatsache, dass die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG insgesamt ein recht umständliches Instrumentarium darstellen. Sie bedürfen wie völkerrechtliche Verträge nicht nur der Ratifikation der beteiligten Parlamente, also bei einer Bund-Länder-Vereinbarung, die alle Akteure einschließt, insgesamt zehn, sondern, da sie nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nicht *self-executing* sein können[10], auch einer Umsetzung auf Gesetz- oder Verordnungsweg durch die beteiligten Partner.

Die Komplexität des Verhandlungs-, Ratifikations- und Umsetzungsprozesses zeigt die Grenzen dieser Art von Verhandlungsföderalismus auf. Wenn das politisch-administrative System nicht überlastet werden soll, kann realistischerweise nur eine bestimmte Zahl solcher Vereinbarungen ausverhandelt werden.

Darüber hinaus haben gerade Ereignisse der jüngsten Vergangenheit gezeigt, dass abseits dieser technisch-administrativen Fragen der Verhandlungsföderalismus auch an qualitative Grenzen stößt:

Einer dieser Anlässe waren Spekulationsverluste im Land Salzburg, die Forderungen nach einer Beschränkung risikoreicher Finanzgeschäfte der Gebietskörperschaften laut werden ließen. Den Vorschlägen des Bundes, die auf bundesverfassungsrechtliche Be-

10 VfSlg (Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes) 9581/1982.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schränkungen der Budgethoheit der Länder hinausliefen[11], setzten die Länder einmal mehr das Konzept der Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG entgegen. Entsprechende Verhandlungen liefen sogar recht erfolgreich an, umgesetzt werden konnte das Konzept freilich nicht, da die angestrebte Einbindung der Gemeinden in das Verbot risikoaverser Geschäfte einer bundesverfassungsrechtlichen Regelung bedurft hätte. Die dafür erforderliche Verfassungsmehrheit blieb für die Regierungsparteien außer Reichweite, da den Oppositionsparteien die Beschränkungen der Hoheit der subnationalen Gebietskörperschaften zu wenig weit ging. So scheiterte das Projekt in der abgelaufenen Legislaturperiode.[12]

Ein anderes Beispiel für die Grenzen des kooperativen Föderalismus mittels staatsrechtlicher Vereinbarungen stellt die sogenannte Grundversorgungsvereinbarung dar. In diesem Vertrag geht es um die Aufteilung der Asylwerber auf die einzelnen Bundesländer und die Gewährung der Leistungen der Sozialhilfe an diese Personen.[13]

Tatsächlich wurde die Vereinbarung von den Ländern nur teilweise erfüllt, jedenfalls haben manche Länder die vereinbarten Quoten nie erfüllt. Dieser rechtswidrige Zustand kann nicht sanktioniert werden, weil die Vereinbarung keinen tauglichen Sanktionsmechanismus vorsieht und auch der Verfassungsgerichtshof lediglich die Tatsache der Erfüllung einer Vereinbarung feststellen, aber keine Sanktionen verhängen kann.[14]

Auch wenn alle Beteiligten abermals Besserung gelobten, ist die Vereinbarung dennoch ein Beispiel für nicht zu übersehende Schwächen des kooperativen Föderalismus.[15]

Schließlich gibt es auch Fälle, in welchen die beabsichtigte Einigung wegen offenbar unüberbrückbarer Interessengegensätze nicht zustande kommt: Ein Beispiel war die geplante Vereinbarung über eine Harmonisierung der Jugendschutzbestimmungen in Österreich, die schließlich von den maßgeblichen politischen Proponenten zu den Akten gelegt wurde.[16] Auch in Sachen Klimaschutz gelang es in jahrelangen Verhandlungen nicht, zwischen Bund und Ländern Einigung zu erzielen.[17]

Der kooperative Föderalismus hat für die bevölkerungsschwächeren Länder den Vorteil, als gleichberechtigte Partner agieren zu können und dadurch bestehende Dominanzen bis zu einem gewissen Ausmaß, soweit es eben die rechtlichen und faktischen

11 Dazu näher *Institut für Föderalismus (Hrsg.)* 2013: 37. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2012), Wien, S. 6 f.

12 Vgl. Art 15a-Vereinbarung zum Spekulationsverbot, in: Föderalismus-Info Nr. 2/2013.

13 Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG), BGBl. I Nr. 80/2004.

14 Gemäß Art. 138 B-VG stellt der Verfassungsgerichtshof auf Antrag der Bundesregierung oder einer beteiligten Landesregierung stellt fest, ob eine Vereinbarung im Sinne des Art. 15a Abs. 1 vorliegt und ob von einem Land oder dem Bund die aus einer solchen Vereinbarung folgenden Verpflichtungen, soweit es sich nicht um vermögensrechtliche Ansprüche handelt, erfüllt worden sind.

15 Vgl. Institut für Föderalismus, 37. Bericht, 9.

16 *Institut für Föderalismus* 2013 (Fn. 10), S. 68.

17 *Institut für Föderalismus* 2013 (Fn. 10), S. 68.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rahmenbedingungen erlauben, auszugleichen. Jenseits des kooperativen Föderalismus verbleibt jedoch genügend Raum, in welchem die großen Länder ihre Dominanz ausüben können.

3. Dominanz

Die politische Entwicklung der beiden noch immer größten Parteien[18] SPÖ und ÖVP in den letzten Jahren war davon geprägt, dass die Landesorganisationen von Wien (SPÖ) und Niederösterreich (ÖVP) einen besonders großen Einfluss auf die Bundespolitik ausüben.[19] Dieser Einfluss hatte freilich bereits eine gewisse Tradition: Besonders die SPÖ, aber auch die ÖVP hatten nach 1945 eine starke Basis in diesen beiden Bundesländern.[20]

Bundeskanzler Werner Faymann ist ebenso aus der Wiener SPÖ in sein Amt aufgestiegen wie analog die politische Laufbahn von Vizekanzler Michael Spindelegger ihren Ausgang in Niederösterreich genommen hat. Der niederösterreichische Landeshauptmann Erwin Pröll und sein Wiener Amtskollege Michael Häupl sind in den jeweiligen Parteien besonders einflussreich.[21]

Die Wien-Niederösterreich-Allianz erweckte zumindest in der Öffentlichkeit den Eindruck einer Dominanz des politischen Systems. Dies hat freilich nicht nur damit zu tun, dass die beiden Länder die eigentlichen Kernländer der jeweiligen Parteien sind, sondern auch damit, dass sie zusammen fast die Hälfte der österreichischen Bevölkerung repräsentieren, aber eben nur die Hälfte. Den ebenfalls vergleichsweise großen Ländern wie Oberösterreich und Steiermark gelingt es in der Regel noch, ihre personellen Interessen geltend zu machen. Die Verteilung der Funktionen in der österreichischen Bundesregierung auf die verschiedenen Landesorganisationen liefert ein anschauliches Bild:

Bundeskanzler, Vizekanzler, die zwölf weiteren Bundesminister sowie die zwei Staatssekretäre der gegenwärtigen österreichischen Bundesregierung verteilen sich nach ihrem Wohnort bzw. ihrer parteipolitischen Herkunft auf die neun Länder wie folgt:

18 Die beiden Parteien werden in der Öffentlichkeit noch immer als die „Grossparteien“ wahrgenommen und tituliert, wenngleich ihre Stimmenanteile von insgesamt über 90 Prozent zwischen 1945 und 1970 auf mittlerweile knapp über 50 Prozent abgesunken sind. Auf der Basis der Nationalratswahl 2013 stellen sie freilich noch immer die beiden grössten Parteien dar.

19 Dies wird dadurch unterstrichen (siehe Tabelle 2), dass neun von 16 Regierungsmitgliedern aus Wien oder Niederösterreich stammen (vgl. auch *Vahrner, Alois* 2014: Zur Koalition zwischen SPÖ und ÖVP: Hat „Neu Regierungen“ eine Chance?, in: *Khol, Andreas u.a. (Hrsg.)*: Österreichisches Jahrbuch für Politik 2013, Wien/Köln/Weimar, S. 185 – 188 (S. 188).

20 *Dachs, Herbert* 2003: Politische Parteien in Österreichs Bundesländern – zwischen regionalen Kalkülen und bundespolitischen Loyalitäten, in: *Herbert Dachs* (Hrsg.): Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat, Wien, S. 69 – 138.

21 *Dachs* 2003 (Fn. 20), S. 110.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Tabelle 2: Verteilung der Mitglieder der Bundesminister und Staatssekretäre auf die Bundesländer nach Wohnort bzw. Parteikarriere

Land	**SPÖ**	**ÖVP**	**gesamt**
Burgenland	BM Ostermayer		1
Kärnten	-	-	-
Niederösterreich	BM Heinisch-Hosek	VK Spindelegger BM Brandstetter BM Mikl-Leitner	4
Oberösterreich	BM Stöger	BM Mitterlehner STS Danninger	2
Salzburg	-	-	-
Steiermark	BM Klug STS Stessl	-	2
Tirol	-	BM Rupprechter	1
Vorarlberg	-	-	-
Wien	BK Faymann BM Bures BM Hundstorfer	BM Karmasin BM Kurz	5

Auch der vorangegangenen Bundesregierung von 2008 bis 2013 gehörte lediglich ein einziger Minister an, der aus Tirol stammte, keiner aus Salzburg oder Vorarlberg.

Diese Dominanz besteht auch in anderen Institutionen des bundesstaatlichen Systems: Die Zusammensetzung des österreichischen Bundesrates ist wesentlich am Prinzip der geometrischen Gleichheit orientiert[22], woraus sich ergibt, dass Niederösterreich (12) und Wien (11) 23 der 61 Mitglieder stellen. Bereits mit den Bundesräten Oberösterreichs (10) oder der Steiermark (9) haben diese Länder die Mehrheit im Vertretungsorgan der Länder in der Bundesgesetzgebung.

Tabelle 3: Vergleich der Repräsentation der Gliedstaaten in den zweiten Kammern Deutschland, Österreichs und der Schweiz

Bundesrat/Ständerat	**Deutschland**	**Österreich**	**Schweiz**
Sitze gesamt	69	61	48
Sitze kleinstes Land	3 (vier Länder)	3 (zwei Länder)	1 (vier Halbkantone)
Sitze grösstes Land	6 (vier Länder)	12 (zwei Länder)	2 (22 Kantone)

22 Vgl. *Gamper, Anna* 2005: „Arithmetische“ und „geometrische“ Gleichheit im Bundesstaat, in: *Weber, Karl/Wimmer, Norbert* (Hrsg.): Vom Verfassungsstaat am Scheideweg. Festschrift für Peter Pernthaler zum 70. Geburtstag, Wien/New York, S. 143 – 166 (S. 155 – 156).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Als weiteres Beispiel sei der Verfassungsgerichtshof genannt, von dessen 14 Mitgliedern keines aus Tirol oder Vorarlberg stammt.

Was die territoriale Verteilung gesamtstaatlicher oberster Organe und Institutionen betrifft, so gibt es in Österreich im Gegensatz zu Deutschland oder der Schweiz keine Berücksichtigung der föderalen Struktur: Sämtliche Bundesministerien (ausdrücklich angeordnet in Art. 5 B-VG), der Verfassungsgerichtshof, der Verwaltungsgerichtshof, der Oberste Gerichtshof, die Volksanwaltschaft und der Rechnungshof haben ihren Sitz in Wien. Dass sich daraus eine beträchtliche Konzentration insbesondere des juristischen Expertenapparates in Wien und allenfalls seinem Umland ergibt, liegt auf der Hand. Tabelle 4 veranschaulicht diese Konzentration im Vergleich mit der Schweiz und Deutschland.

Tabelle 4: Verteilung von Institutionen des Gesamtstaates auf das staatliche Territorium in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Institution	**Deutschland**	**Österreich**	**Schweiz**
Verfassungsgericht	Karlsruhe (Bundesverfassungsgericht)	Wien (Verfassungsgerichtshof)	Lausanne (Bundesgericht)
Oberster Gerichtshof	Karlsruhe (Bundesgerichtshof)	Wien (Oberster Gerichtshof)	Lausanne (Bundesgericht)
Oberstes Verwaltungsgericht	Leipzig (Bundesverwaltungs-Gericht)	Wien (Verwaltungsgerichtshof)	Lausanne (Bundesgericht)
Rechnungshof	Bonn (Bundesrechnungshof)	Wien (Rechnungshof)	Bern (Eidgenössische Finanzkontrolle)

4. Gegenbewegungen

4.1 Eine föderalistische Tradition des Westens?

Gegenbewegungen gegen „Wiener Dominanz" hatten im österreichischen Föderalismus durchaus Tradition. Dem Appell an Anti-Wien-Ressentiments kam und kommt in Landtagswahlkämpfen immer wieder Bedeutung zu.[23] Dennoch gab es vor allem in den ers-

23 Vgl. *Dachs, Herbert* 2006: Parteiensystem in den Bundesländern, in: *Herbert Dachs u.a.* (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, S. 1008 – 1023 (S. 1022).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ten Jahrzehnten nach 1945 nur wenige föderale Konflikte,[24] obwohl der österreichische Zentralismus immer einengender wurde.[25]

Ein erster Aufbruch aus dem Westen erfolgte im Jahre 1964 mit der legendären Schiffstaufe in Fußach. Da diesem Ereignis zwar nicht in seinen unmittelbaren verfassungsrechtlichen Folgen, wohl aber in der politischen Empfindung von Föderalismus in Österreich eine große Bedeutung zukommt[26], soll es an dieser Stelle kurz referiert werden:

In den früheren 1960er Jahren wurden Pläne, die österreichische Flotte der Bodenseeschiffe, die von den Österreichischen Bundesbahnen betrieben wurde, durch ein neues Bodenseeschiff zu erneuern, konkreter. Als das größte Problem sollte sich im weiteren Verlauf die Namensgebung herausstellen: Während es lange Zeit schien, als würde es von den Wiener Zentralstellen akzeptiert, dass das vom Bund bezahlte und betriebene Bodenseeschiff entsprechend dem Wunsch der Vorarlberger Landesregierung „Vorarlberg" genannt werden sollte, stellte sich relativ kurz vor der beabsichtigten Schiffstaufe am 21. November 1964 heraus, dass der zuständige Verkehrsminister entgegen den aus Vorarlberg artikulierten Wünschen den Namen „Karl Renner" vorsah. Als die offizielle Schiffstaufe vorgenommen werden sollte, machten geschätzte 20.000 Demonstranten diesen Plan zunichte. Verkehrsminister Probst konnte aus Sicherheitsgründen das Areal der Schiffswerft in Fußach nicht betreten, die Menge durchdrang die Absperrungen, jemand malte „Vorarlberg" auf den Schiffsbug, eine junge Frau und ein Mann, die sich vor nie gesehen hatten, wurden von der Menge akklamiert, die Schiffstaufe vorzunehmen.

Es dauerte ein gutes Jahr, bis Bundesminister Probst die Konsequenzen zog und dem Wunsch der Vorarlberger Rechnung trug.

Die Schiffstaufe von Fußach war ein eigentlich nichtiger Anlass, aber symbolträchtig. Erstmals hatte sich ein – vom maßgeblichen regionalen Zeitungsmedium, den Vorarlberger Nachrichten, gefördert – Bürgerprotest gegen Zentralismus in Österreich erfolgreich zur Wehr gesetzt.

„Fußach" hatte keine unmittelbaren verfassungsrechtlichen Folgen. Immerhin begannen in den darauffolgenden Jahren die ersten verfassungsrechtlichen Emanzipationsbewegungen: Die Länder entdeckten die Verfassungsautonomie, schufen Innovationen, sei es im Bereich der direkten Demokratie, der Staatszielbestimmungen, der parlamentarischen Kontrolle und der Grundrechte. Nicht alle, aber doch sehr viele dieser

24 Einer der wenigen war die Übernahme des Vorarlberger Landessenders durch den Bund, nachdem der Verfassungsgerichtshof den Rundfunk zur ausschliesslichen Bundeskompetenz erklärt hatte (VfSlg 2721/1954), aber auch dies war im Wesentlichen auf das Verhältnis Vorarlberg zum Bund reduziert.

25 Die Zentralisierungen erreichten 1962 einen ersten Höhepunkt mit der verfassungsrechtlichen Organisation des Bildungswesens und mit der Gemeindenovelle zur Bundesverfassung.

26 Zu diesem Ereignis näher *Wanner, Gerhard* 1980: Schiffstaufe Fußach 1964, Bregenz; siehe auch *Bußjäger, Peter* 2010: „Wir sind immer Föderalisten gewesen!" Vorarlberg und sein Verhältnis zum Bundesstaat, in: *Hämmerle, Kathrin/Plaikner, Peter* (Hrsg.): Vorarlberger Jahrbuch für Politik 2009/2010, Wien, S. 163 – 170 (S. 164 und 166).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Neuerungen gingen von den westlichen Bundesländern aus.[27] Mit der Abkehr von der Konkordanzdemokratie in den Ländern hatte Vorarlberg bereits 1923 begonnen, Tirol und Salzburg folgten 1998 mit der Beseitigung der Proporzsysteme in den Landesregierungen.[28]

In dieses Bild des föderalistisch orientierten Westens fügt sich auch die Gründung des Instituts für Föderalismusforschung[29] 1975 durch Tirol und Vorarlberg. Es sollte eine wissenschaftliche Speerspitze gegen zentralistisch orientierte Verfassungsrechtswissenschaft in Österreich bilden.

4.2 Die „Westachse"

Anlässlich der Übergabe des Vorsitzes in der Landeshauptleutekonferenz[30] durch den Tiroler Landeshauptmann Günther Platter an seinen Amtskollegen aus Vorarlberg, Markus Wallner, formulierten die beiden Akteure die Absicht, in Zukunft, eine „Westachse" bilden zu wollen. Die Aufmerksamkeit, die dem Vorhaben in der Öffentlichkeit beigemessen würde, war zunächst bescheiden.[31]

Als sich nach seiner Wahl zum Landeshauptmann von Salzburg mit Wilfried Haslauer ein weiterer führender Landesakteur der „Westachse" zugehörig sah[32], änderte sich das Bild. Nunmehr repräsentierten die drei von ÖVP-Landeshauptleuten geführten Länder ungefähr so viele Menschen wie das dominierende Bundesland Niederösterreich.[33] Die Westachse war eine klare Kampfansage an die Ostlastigkeit der beiden Regierungsparteien in Österreich.[34]

Ein konkretes Konzept oder eine Programmatik der Westachse konnte bislang nicht ausgemacht werden. Die „Westachse" dient denn auch eher als Drohgebärde gegenüber dem Vizekanzler der ÖVP Michael Spindelegger, nachdem alle drei genannten Landeshauptleute der ÖVP zuzurechnen sind.

Gewisse Emanzipationstendenzen sind aber auch in der SPÖ festzustellen: Die SPÖ hatte erheblich mehr Mühe, ihre Landesorganisationen von der Neuauflage der Koalition mit der ÖVP zu überzeugen als andere Landesorganisationen. Allerdings ist die SPÖ

27 Dazu näher *Bußjäger, Peter* 2008: Verfassungsinnovation – eine Angelegenheit des Westens?, in: *Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther* (Hrsg.): Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945, Wien, S. 89 – 101.

28 *Bußjäger* 2008 (Fn. 26), S. 96.

29 Heute Institut für Föderalismus.

30 Diese wechselt turnusmäßig nach jeweils einem halben Jahr. Vgl. dazu auch *Bußjäger, Peter* 2012: Die Landeshauptleutekonferenz. Vom Schatten in die Sonne?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden, S. 310 – 319 (S. 313).

31 Vgl. den Gastkommentar von *Plaikner, Peter* 2013: Wien und die Westachse, in: Tiroler Tageszeitung vom 06.08.2013.

32 Vgl. Starke Westachse gegen Wien, in: Vorarlberger Nachrichten vom 03.07.2013.

33 Siehe *Plaikner* 2013 (Fn. 30).

34 *Plaikner* 2013 (Fn. 30). Siehe auch die Schlagzeile Westachse will Wien bremsen, in: Tiroler Tageszeitung vom 18.09.2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

in Tirol und Vorarlberg traditionell schwach, sodass dieser Ausprägung einer möglichen Westachse realpolitisch wenig Einfluss zukommt.

Inhaltlich positionierte sich die ÖVP-Westachse jeweils *ad-hoc*:
Ein wichtiger Punkt sind bildungspolitische Themen: Im Gegensatz zur ÖVP auf Bundesebene steht die Westachse dem Gedanken der gemeinsamen Schule offen gegenüber, bzw. möchte zumindest Modellversuche starten, welche die ÖVP im Koalitionsübereinkommen mit der SPÖ vom Herbst 2013 ausdrücklich ausgeschlossen hatte.[35] Sie fordern beispielsweise auch mehr Geld für die Bundesschulen.[36]

Ein weiteres Anliegen ist die Steuerautonomie: Während die Länder in der Vergangenheit einem Steuerföderalismus ablehnend gegenüber gestanden waren, steht die Westachse auch solchen Bestrebungen offen gegenüber.[37]

Schließlich positionierte sich die Westachse auch mit Vorschlägen zur Föderalismus- und Verwaltungsreform. Hier wurde der Abbau der berüchtigten „Doppelgeleisigkeiten" zwischen Bund und Ländern gefordert.[38] Diese bilden ein fruchtbares Betätigungsfeld für Verwaltungsreformer: Es gibt eine Vielzahl von Bundesbehörden in den Ländern, deren Aufgaben problemlos in die Landesverwaltungen integrierbar wären, wodurch Synergieeffekte erzielt und Verwaltungspersonal eingespart werden könnte, bei zumindest gleichbleibender, wenn nicht verbesserter Effizienz. Dass dies grundsätzlich möglich wäre, hat die während der in Österreich seit jeher umstrittenen, nunmehr auf Grund verschiedener Skandale einigermaßen diskreditierten ÖVP-/FPÖ-Koalition Verwaltungsreform des Jahres 2001 gezeigt: Damals wurden die Bundesstraßen in die Verwaltung der Länder übertragen. Der Rechnungshof hat mittlerweile festgestellt, dass sich die „Verländerung" im Grundsatz bewährt und zu Einsparungen geführt hat.[39]

Augenscheinliche Erfolge der Westachse sind derzeit noch rar: Im Rahmen der Europawahl gelang es ihr im März 2013, dass die ÖVP eine Kandidatin aus Salzburg an wählbare Stelle rückte. Hingegen bewirkten weder das Bekenntnis zur Steuerautonomie noch zu neuen bildungspolitischen Wegen Änderungen in der Haltung der Koalitionsregierung.

In den Medien wurde und wird die Westachse auch kritisch als Störfeuer gegenüber Vizekanzler Michael Spindelegger empfunden. Der Umstand, dass die Vertreter der Westachse sich gegenüber Neuerungen im österreichischen bundesstaatlichen System

35 https://www.tirol.gv.at/meldungen/meldung/artikel/westachse-erhoeht-druck-auf-wien/(04.10.2013). Siehe auch das Interview von Landeshauptmann Wilfried Haslauer vom 03.07.2013 in den Vorarlberger Nachrichten: „Starke Westachse gegen Wien". Ebenso: ÖVP: West-Aufstand in der Bildungspolitik, in: Vorarlberger Nachtrichten vom 03.07.2013; ÖVP-Beton zerbröselt, in: Vorarlberger Nachrichten vom 04.07.2013. Siehe auch „Westachse" macht Druck, in: Vorarlberger Nachrichten vom 05.10.2013; ÖVP-Westachse will mitmischen, in: Vorarlberger Nachrichten vom 10.10.2013.

36 Landeschefs wollen mehr Geld für Bundesschulen, in: Tiroler Tageszeitung vom 23.09.2013.

37 Siehe Starke Westachse gegen Wien, in: Vorarlberger Nachrichten vom 03.07.2013.

38 Siehe etwa Westachse ruft nach Reformen, in: Tiroler Tageszeitung vom 05.10.2013.

39 Vgl. Bericht des Rechnungshofes „Verländerung der Bundesstraßen" Burgenland 2014/2, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

deutlich aufgeschlossener zeigen als andere Akteure auf Landesebene wie auch auf Bundesebene wird dagegen wenig ästimiert.

Eine Gelegenheit, die Kraft der Westachse zu erproben, ergab sich im Vorfeld der Regierungsbildung nach den Nationalratswahlen vom 29. September 2013. Nachdem die beiden Parteien SPÖ und ÖVP abermals knapp die absolute Mehrheit der Mandate im Nationalrat halten konnten, war es nach relativ kurzer Zeit gewiss, dass die beiden Parteien auch die neue Bundesregierung formieren würden.

Als durchsickerte, dass mit dem von der ÖVP gestellten bisherigen Wissenschaftsminister Karlheinz Töchterle der einzige Vertreter aus den westlichen Bundesländer abgelöst werden würde, forderte die „Westachse" einen Ministerposten.[40] Letztlich mit Erfolg: Im letzten Augenblick konnte durchgesetzt werden, dass der Landwirtschaftsminister von einem ÖVP-Vertreter aus Tirol gestellt wird.

Ein weiterer Vorstoß betraf das Anliegen, die derzeit allesamt in Wien angesiedelten gesamtstaatlichen Einrichtungen, wie den Rechnungshof, den Verfassungsgerichtshof oder den Verwaltungsgerichtshof in die Länder zu verlagern (siehe die Bemerkungen unter 3.).[41] Dies ist in Deutschland oder der Schweiz eine Selbstverständlichkeit. Diesem Vorstoß blieb freilich ein Erfolg ebenso versagt wie den vom Salzburger Landeshauptmann Wilfried Haslauer in die Koalitionsverhandlungen eingebrachten Vorschlägen zu einer stärkeren Föderalisierung im Bildungswesen.[42]

5. Schlussfolgerungen

Ob die Westachse eine neue Phase des österreichischen Föderalismus einläuten wird, in welcher dem innerösterreichischen West-Ost-Konflikt neue Bedeutung zukommt, ist noch unklar. Sie belegt aber immerhin, dass sich zumindest die Landesorganisationen der ÖVP im Westen wieder stärker ihrer föderalen Tradition besinnen. Wie durchsetzungsfähig und erfolgreich sie damit sind, wird sich ebenso weisen wie die Frage, ob auch andere Landesorganisationen der Bundesparteien, einen solchen eigenständigen Kurs gehen wollen.

Fraglos ist jedoch die „Westachse" auch Ausdruck eines Unbehagens gegenüber herrschender Dominanz im österreichischen politischen System durch den Osten Österreichs. Diese Dominanz könnte sich freilich angesichts der demographischen Entwicklung, die für Wien und sein Umland ein starkes Bevölkerungswachstum im Vergleich zu anderen Regionen Österreichs ausweist, verfestigen.

40 Siehe Der Westen will vertreten sein, in: Tiroler Tageszeitung vom 13.10.2013.

41 Siehe Der Wasserkopf und seine Provinzen, in: Tiroler Tageszeitung vom 18.09.2013.

42 Vgl. dazu Haslauer verhandelt Bildung für ÖVP, in: Kurier vom 15.10.2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Territoriale Veränderungen im Bundesstaat: Das Beispiel des Kantons Jura

Peter Hänni/Tamara Iseli

1. Die Vorgeschichte

1.1 Vom Wiener Kongress zur Einräumung des Selbstbestimmungsrechts des jurassischen Volkes

Bevor das Gebiet des Juras zur heutigen Schweiz gehörte, war es Bestandteil des Fürstbistums Basel, das einen souveränen Staat des Heiligen Römisch Reiches Deutscher Nation bildete. Der südliche Teil war jedoch schon immer eng mit den schweizerischen Kantonen verbunden, vor allem mit Bern, und genoss eine gewisse Autonomie[1]. Mit der Französischen Revolution 1792 fiel das Gebiet unter französische Herrschaft[2]. Nach dem Zusammenbruch des Französischen Reichs anfangs des 19. Jahrhunderts zeigte sich Frankreich bereit, den heutigen Schweizerkantonen gewisse Territorien abzutreten, insbesondere das alte Fürstbistum Basel, das sich von Frankreich loslösen wollte[3].

Nach dem Sturz Napoleons galt es, Europa territorial neu zu gliedern. Anlässlich des Wiener Kongresses im Jahre 1815 wurde das Gebiet des Fürstbistums Basel den Kantonen Basel und Bern zugewiesen[4]. Die Möglichkeit, einen eigenständigen Kanton Jura zu schaffen, wurde indessen nicht in Betracht gezogen. Diese Situation führte im jurassischen Teil des Kantons Bern von Anfang an zu massiven Spannungen. Es war der Beginn eines langen Kulturkampfes aufgrund von sprachlichen, religiösen und kulturellen Diskrepanzen. Der alte Kantonsteil war mehrheitlich reformiert und deutschsprachig, während das neu erworbene Gebiet (Berner Jura genannt) französischsprachig und teilweise katholisch war.

Die Spannungen erreichten einen ersten Kulminationspunkt mit der sog. Moeckli-Affäre, die manchmal auch als offizielle Geburt der jurassischen Frage bezeichnet wird. Der bernische Grosse Rat (Kantonsparlament) verweigerte im Jahre 1947 dem französischsprachigen Regierungsrat Moeckli die Führung des Baudepartements mit der Begründung, eine derart wichtige Funktion könne nicht einer französischsprachigen Person anvertraut werden[5]. Dies wurde als Affront empfunden seitens des bernjurassischen Volks und bewirkte eine ganze Reihe von Reaktionen. Separatistische Diskurse waren im Vordergrund und der Wille, einen neuen Kanton zu gründen, wurde auch dadurch

1 *Comment, Albert/Huber, Hans/von Greyerz, Hans* 1948: Gutachten über die Vereinigungsurkunde des Jura mit dem Kanton Bern, S. 24; *Pichard, Alain* 2004: La question jurassienne – avant et après la naissance du 23e canton suisse, Lausanne, S. 12.

2 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 14.

3 *Gasser, Adolf* 1978: Berne et le Jura (1815-1977), Bern, S. 7-8.

4 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 14-15.

5 *Gasser* 1978 (Fn. 3), S. 52; *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 32.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zum Ausdruck gebracht, dass die erste Unabhängigkeitsbewegung, das „Mouvement séparatiste jurassien“ gegründet wurde[6].

In der Folge wurde zudem ein Komitee („comité de Moutier“ genannt) gegründet, mit dem Ziel des Schutzes und der Förderung der Interessen des Juras[7]. Diese Bestrebungen führten 1950 zu einem ersten erfolgreichen Schritt, in dem die Existenz des jurassischen Volkes neben demjenigen des Alten Kantons Bern verfassungsrechtlich anerkannt wurde[8]. Insbesondere wurden die Gleichwertigkeit der beiden Sprachen sowie die Garantie von zwei jurassischen Sitzen in der Regierung verfassungsrechtlich verankert[9].

Dies genügte dem jurassischen Volk jedoch nicht und der Kampf ging weiter. 1951 wird das als zentraler Akteur bekannte „Mouvement séparatiste“ zum „Rassemblement jurassien“ mit dem klaren Ziel der Gründung eines 23. Schweizer Kantons, und in Folge löste sich das „comité de Moutier“ 1952 wieder auf[10]. Die Geschichte des „Rassemblement jurassien“ ist jedoch nicht nur von Erfolg geprägt. So verlangte es die Durchführung einer Probeabstimmung, die zum Ziel hatte zu beweisen, dass die Mehrheit der Jurassier einen eigenen Kanton gründen möchte. Die Abstimmung blieb hinter den Erwartungen zurück. Nicht nur der Alte Kanton stimmte negativ (was voraussehbar war), sondern die Jurassier selber lehnten das Anliegen mit knapper Mehrheit ab[11].

Nach diesem Misserfolg wurde der Kampf um einen eigenständigen Kanton jedoch nicht aufgegeben, und das „Rassemblement jurassien“ beschloss eine wichtige Änderung seiner Perspektive. Von nun an sollte nicht mehr vom historischen Jura die Rede sein, sondern der Schwerpunkt sollte auf die Sprache und die kulturelle Identität gelegt werden[12]. Der Kampf setzte sich fort und es kam zu Gewalttätigkeiten seitens gewisser separatistischer Gruppierungen (insbesondere durch den „Front de libération du Jura“) sowie Brandstiftungen und Drohbriefen[13], während andere Gruppierungen vor allem symbolische Gewaltakte in den Vordergrund stellten[14]. Unter dem Druck der Ereignisse und den Interventionen des Bundesrates musste die Berner Regierung handeln, eine Lösung der jurassischen Frage erschien nun unausweichlich[15].

Der Kanton Bern öffnete mit einer Änderung der Kantonsverfassung den Weg für eine selbstbestimmte Zukunft des jurassischen Kantonsteils. Am 1. März 1970 nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Bern eine Ergänzung der Kantonsverfassung an, mit der dem jurassischen Volk das Selbstbestimmungsrecht im Rahmen eines spezifischen

6 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 33-34.
7 *Chancellerie d'Etat du Canton du Jura (Hrsg.)* 1991: La République et Canton du Jura, 2. Aufl., Pruntrut, S. 34; *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 34.
8 *Gasser* 1978 (Fn. 3), S. 53.
9 *Gasser* 1978 (Fn. 3), S. 53; *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 37.
10 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 40 und 42.
11 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 46-47.
12 *Gasser* 1978 (Fn. 3), S. 63.
13 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 58-59.
14 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 60.
15 *Chancellerie d'Etat du Canton du Jura (Hrsg.)* 1991 (Fn. 7), S. 35.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Verfahrens eingeräumt wurde[16]. Dies stellte einen Schritt von historischer Bedeutung dar, einerseits für den Prozess der Gründung des neuen Kantons Jura, anderseits wegen der Originalität des dafür vorgesehenen Verfahrens, für das es in der Schweiz keine Vorbilder gab.

1.2 Das Verfahren zur Gründung des Kantons Jura

1.2.1 Das Konzept der Kaskadenabstimmungen auf kantonaler Ebene

Die Gründung des Kantons Jura erfolgte in mehreren Etappen. Gemäss dem vom Kanton Bern erarbeitete Prozedere musste zunächst die Frage geklärt werden, ob die bernjurassische Bevölkerung überhaupt einen neuen Kanton schaffen will. Entsprechend lautete die Abstimmungsfrage die dem jurassischen Volk vorgelegt wurde „Wollen Sie einen neuen Kanton bilden?“ Anschliessend sollte in einem zweiten Schritt den Bezirken die Möglichkeit gegeben werden, über ihre Kantonszugehörigkeit zu entscheiden. Je nach dem Ausgang der Abstimmung über die Grundsatzfrage hätte also jeder Bezirk über die Kantonszugehörigkeit in einem zweiten Urnengang entweder dem neuen Kanton beitreten oder sich für einen Verbleib beim Kanton Bern entscheiden können. Für den Fall, dass die Gründung eines neuen Kantons scheitern würde, hätten die zustimmenden Bezirke dennoch einen neuen Kanton gründen können. Dieser Mechanismus sollte schliesslich auch noch auf Gemeindeebene angewendet werden: Jede Gemeinde die an einen Bezirk grenzt, der sich anders entschieden hätte als ihr eigener, sollte die Möglichkeit erhalten, sich diesem anzuschliessen[17].

1.2.2 Die Ergebnisse der Abstimmungen

In der ersten Abstimmung stimmte das jurassische Volk, d.h. die Stimmberechtigten der sechs bernjurassischen Amtsbezirke, über die Frage der Neugründung eines eigenen Kantons ab. Am 23. Juni 1974 entschied sich die Mehrheit des jurassischen Volkes, einen neuen Kanton zu gründen und damit für die Unabhängigkeit des Juras. Das Datum kann damit als Geburtsstunde des 23. und letzten Kantons der Schweizerischen Eidgenossenschaft betrachtet werden[18].

Mit diesem ersten Entscheid stand aber bloss fest, dass ein neuer Kanton gegründet werden sollte, unklar blieb jedoch, welchen territorialen Umfang dieser Kanton haben sollte. Das Recht, als überstimmter Bezirk ein zweites Mal abstimmen zu können, wurde von den drei überstimmten Bezirken in Anspruch genommen. Anlässlich der zweiten Abstimmung entschieden sich die drei südjurassischen Amtsbezirke Courtelary, Neuenstadt und Moutier am 16. März 1975 für einen Verbleib beim Kanton Bern, ungeachtet der Tatsache, dass diese Bezirke französischsprachig sind. Damit stand fest, dass die Einheit des Juras nicht gewahrt werden konnte und der neue Kanton nur aus den drei

16 *Veiter, Theodor* 1971: Das jurassische Volk im Berner Jura und das Selbstbestimmungsrecht, Wien, S. 75 und 77.

17 *Gasser* 1978 (Fn. 3), S. 66; *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 70-71.

18 *Chancellerie d'Etat du Canton du Jura (Hrsg.)* 1991 (Fn. 7), S. 35; *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 80.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ehemaligen nordjurassischen Bezirken bestehen würde[19]. Der Berner Jura wurde somit in zwei Teile geteilt: der Nordjura mit den Bezirken Pruntrut, Freiberge und Delsberg die zusammen den neuen Kanton Jura bildeten und der Südjura, bestehend aus den Bezirken Moutier, Courtelary und Neuenstadt die beim Kanton Bern blieben[20].

Zwischen Juni und September 1975 wurden schliesslich noch die definitiven Grenzen des neuen Kantons mit Blick auf die wechselwilligen Gemeinden festgelegt. Dies hatte zur Folge, dass gewisse Gemeinden den Bezirk wechselten und somit auch den Kanton[21].

1.2.3 Die bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen einer Neugründung eines Kantons

Damit ein neuer Kanton überhaupt existieren kann, bedarf dieser von bundesrechts wegen einer Verfassung, m.a.W. die jurassischen Stimmberechtigten mussten sich eine eigene Verfassung geben. Dazu hatten sie einen Verfassungsrat zu wählen, der mit der Ausarbeitung der neuen Kantonsverfassung betraut wurde. Im Frühjahr 1977 wurde die kantonale Verfassung vom Verfassungsrat verabschiedet und knapp zwei Monate später von der Mehrheit der Stimmenden des zukünftigen Kantons ebenfalls gutgeheissen[22].

Eine kantonale Verfassung bedarf gemäss der Bundesverfassung auch noch der sog. Gewährleistung durch die Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 7 aBV; heute Art. 172 Abs. 2 BV). Damit soll sichergestellt werden, dass keine Widersprüche zwischen den Kantonsverfassungen und dem Bundesrecht, namentlich dem Verfassungsrecht, bestehen (Art. 6 aBV; heute Art. 51 Abs. 2 BV)[23].

Im Juni und September 1977 hiessen der Ständerat und der Nationalrat die jurassische Verfassung gut, jedoch mit einem Vorbehalt hinsichtlich des Art. 138 der jurassischen Verfassung, dem die Zustimmung verweigert wurde[24]. Dieser Bestimmung statuierte die Möglichkeit der Aufnahme der bernisch gebliebenen südjurassischen Bezirke in den Kanton Jura, sofern eine ordnungsmässe Trennung stattfindet. Darin sah das Bundesparlament eine versteckte Geltendmachung von Gebietsansprüchen gegenüber dem Kanton Bern. Zwar wurde anerkannt, dass die Bestimmung kein aggressives Vorgehen erlaube, doch störe sie das friedliche Zusammenleben im Bundestaat und stelle somit eine Verletzung der Bundestreue dar[25].

19 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 83.

20 Der Amtsbezirk Laufental, der nicht Teil des Verfahrens war, entschied sich zunächst für einen Verbleib beim Kanton Bern, wechselte jedoch später zum Kanton Basel-Landschaft, vgl. auch *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 117

21 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 83.

22 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 94; Les dates-clés de la République et Canton du Jura. http://www.jura.ch/CHA/SCH/Naissance-du-Jura-Historique.html (12.05.2014).

23 *Aubert, Jean-François* 2003, in: *Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal (Hrsg.)*: Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf, Art. 51 N 9.

24 *Chancellerie d'Etat du Canton du Jura (Hrsg.)* 1991 (Fn. 7), S. 43.

25 *Chancellerie d'Etat du Canton du Jura (Hrsg.)* 1991 (Fn. 7), S. 47; *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 94.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1.2.4 Die notwendige Änderung der Bundesverfassung

Das Verfahren zur Gründung des Kantons Jura fand seinen Abschluss mit der Änderung der Bundesverfassung. Wenn ein neuer Kanton entsteht, hat dies eine Veränderung des ganzen Gefüges zur Folge und bedarf einer Anpassung der Bundesverfassung. Insbesondere sind zwei Bestimmungen davon betroffen, zum einen muss der Verfassungsartikel geändert werden, der die Kantone auflistet (Art. 1 aBV; heute Art. 1 BV) und zum andern geht es um die Zahl der Abgeordneten im Ständerat, die in der Verfassung festgelegt ist (Art. 80 aBV; heute Art. 150 BV), da jeder Kanton Anspruch auf zwei Vertreter im Ständerat hat, erhöhte sich die Zahl der Mitglieder des Ständerates durch die Gründung des Kantons Jura von 44 auf 46[26].

Nach schweizerischem Verfassungsrecht kann die Bundeverfassung nur geändert werden, wenn sie von Volk und Ständen im Rahmen eines obligatorischen Referendums angenommen worden ist (Art. 123 Abs. 1 aBV; heute Art. 140 Abs. 1 lit. a BV). Dies bedeutet, dass sowohl die Mehrheit der Stimmenden wie auch die Mehrheit der Kantone zustimmen müssen (doppeltes Mehr). Am 24. September 1978 stimmten alle Kantone sowie die Mehrheit des Schweizervolks der Änderung der Bundesverfassung zu. Mit dem Inkrafttreten dieser Verfassungsänderung am 1. Januar 1979, erhielt der Kanton Jura auch offiziell seine Souveränität[27].

Dieses hier geschilderte Vorgehen mit dem Zustimmungserfordernis der verschiedenen Beteiligten ermöglichte die Schaffung eines neuen Kantons in einem geordneten und demokratischen Verfahren. Dieses Verfahren, das in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates keine Vorläufer hatte, wurde anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1999 fast unverändert in den Verfassungstext aufgenommen und wird deshalb auch bei künftigen territorialen Änderungen Anwendung finden (vgl. dazu Art. 53 Abs. 2 BV)[28].

2. Der Jura kommt nicht zur Ruhe – und neue Initiativen

2.1 Die Teilung des Jura als Stein des Anstosses

Die Gründung des neuen Kantons Jura brachte keine dauerhafte Beruhigung. Die Zweiteilung des historischen Jura wurde seitens separatistischer Kreise nicht als definitive Lösung des Jurakonflikts hingenommen. Sie plädierten weiterhin für eine Wiedervereinigung des jetzt gespaltenen Jura. Einen der Hauptkonflikte der jurassischen Frage bildete seit jeher der andauernde Minderheitenstatus des jurassischen Volks innerhalb des

26 *Biaggini, Giovanni* 2007: BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich, Art. 53 N 8; *Ruch, Alexander* 2008, in: *Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.)*: Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2. Aufl., Zürich, Art. 53 N 3-4.

27 *Chancellerie d'Etat du Canton du Jura (Hrsg.)* 1991 (Fn. 7), S. 43.

28 *Aubert* 2003 (Fn. 23), Art. 53 N 3 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kantons Bern. Mit der Ablösung der Nordbezirke, die jetzt den Kanton Jura bildeten, wurde dessen prekäre Stellung weiter akzentuiert[29].

In den südjurassischen Bezirken des Kantons Jura bildeten sich neue Kampforganisationen, die entweder für einen dauerhaften Verbleib beim Kanton Bern warben oder die Wiedervereinigung aller ehemaliger bernjurassischen Amtsbezirke anstrebten. Kristallisationspunkt dieser Bewegungen bildete die Gemeinde Moutier[30], die zum Zentrum heftiger Auseinandersetzungen wurde. Die Ursachen dieses Phänomen gehen auf die Abstimmungen von 1974 und 1975 zurück. Am 7. September 1975 entschied sich das Volk der Gemeinde Moutier mit 54% sehr knapp dafür, beim Kanton Bern zu bleiben[31]. Dies löste eine Welle der Empörung bei separatistischen Kreisen aus und es kam in den Jahren 1975-1980 zu heftigen Konflikten und Gewaltakten in der Stadt. Unter anderem wurden Strassen blockiert und Gastbetriebe verwüstet[32].

Hinzu kam der Skandal der schwarzen Kassen, der den Jura Konflikt anheizte. 1984 wurde ein Disziplinarverfahren wegen Verletzung des Gesetzes über die Staatsfinanzen gegen den Berner Regierungsrat eröffnet. Dieses Verfahren mündete in die Aufdeckung von geheimen Spendengeldern, die von der bernischen Regierung bezahlt wurden, um anti-separatistische politische Bewegungen finanziell zu unterstützen. Seitens des Kantons Jura wurden die Plebiszite der Jahre 1974 und 1975 infrage gestellt. Der Kanton Jura behauptete, dass diese finanzielle Unterstützung die Ergebnisse der Abstimmung verzerrt hätten. Das endgültige Urteil des Bundesgerichts im Jahre 1991 war jedoch klar: eine Wiederholung der Abstimmungen war ausgeschlossen. Ob die schwarzen Kassen die Stimmen tatsächlich verzerrt hatten, war für das Bundesgericht nicht relevant, denn die Regierung des Kantons Jura konnte nach Auffassung des Bundesgerichtes nicht im Namen von Bürgern handeln, die nicht unter ihrer Hoheitsgewalt leben[33].

2.2 Die Initiative „UNIR“

Vor diesem Hintergrund wurde am 15. November 1989 bei der Staatskanzlei des Kantons Jura die Initiative „UNIR“ vom „Rassemblement jurassien“ eingereicht. Diese bezweckte eine Angliederung der südjurassischen Amtsbezirke an den Kanton Jura. Das jurassische Parlament erklärte die Initiative „UNIR“ für zulässig und beauftragte die Regierung, den Willen der Initianten in der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes zu konkretisieren[34]. Dagegen erhob der Berner Regierungsrat beim Bundesgericht staatsrechtliche Klage (Art. 83 lit. b OG). Eine kantonale Initiative sei nur zulässig, sofern sie nicht gegen Bundesrecht oder höherrangiges kantonales Recht verstosse. Daraus ergebe sich insbesondere das Erfordernis der Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, eine

29 *Rennwald, Jean-Claude* 1984: La question jurassienne, Paris, S. 144.
30 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 105.
31 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 84.
32 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 109.
33 BGE 117 Ia 233.
34 Chronologie jurassienne. http://www.chronologie-jurassienne.ch/fr/008-PROBLEME-JURASSIEN/Loi-UNIR.html (12.05.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Voraussetzung, die in diesem Fall klarerweise nicht erfüllt sei. Diese Auffassung wurde vom Bundesgericht geteilt und es erklärte die Initiative „UNIR" am 17. Juni 1992 für nichtig[35]. Die Initiative stelle eine Verletzung der territorialen Integrität der Kantone und der Garantie ihrer Souveränität (Art. 5 aBV) dar. Zudem bestehe eine Verletzung des ungeschriebenen Verfassungsprinzips der Bundestreue, und somit eine Gefährdung des föderalen Friedens[36].

Das Gericht hat mit diesem Entscheid territoriale Veränderungen nicht ausgeschlossen, letztere setzen indessen die Einhaltung des verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahrens voraus[37]. Nicht zulässig ist ein einseitiges Vorgehen, sei es durch Gewalt oder auf gesetzgeberischem Weg. Die Initiative „UNIR", obwohl sie eine Absprache mit dem Kanton Bern und dem Bund nicht ausschloss, stellte ein ständiges einseitiges Vorgehen in den Vordergrund, das zur Erweiterung des Kantons Jura führen sollte, und dies zu Lasten seines Nachbarkantons[38].

Nach dem rechtlichen Debakel der Initiative „UNIR" nahmen Frustration und Enttäuschung in den separatistischen Kreisen des Südjura wieder zu. Zudem herrschte der Eindruck, der Kanton Bern zeige sich gegenüber den Anliegen der französischsprechenden bernjurassischen Bevölkerung zunehmend desinteressiert[39]. Die Situation war erneut durch erhebliche Gewaltakte geprägt. Diebstähle, Zerstörung von bernischen Denkmälern und Brandstiftungen nahmen beunruhigende Ausmasse an. Diese Gewaltakte fanden ihren Höhepunkt und ihr Ende mit dem Tod eines Militanten durch eine selbst fabrizierte Bombe in der Stadt Bern im Jahre 1993[40].

2.3 Die Vereinbarung vom 25. März 1994 und die Interjurassische Versammlung

Nachdem sich sowohl die jurassische Regierung wie auch die Berner Regierung für eine eidgenössische Mediation ausgesprochen hatten, nahm der Bundesrat das Anliegen im Frühjahr 1992 auf. Als erste Massnahme setzte er eine unabhängige Kommission (Widmer Kommission) ein, die mit der Suche nach einer Lösung der Jurafrage beauftragt wurde[41]. Am 7. April 1993 veröffentlichte die Widmer Kommission ihren Bericht. Deren Vorschlag schlug wie eine Bombe ein, denn sie stellte das Wiedervereinigungsziel in den Vordergrund. Der Bericht kam zum Schluss, die jurassische Einheit müsse wieder hergestellt werden und es sei innert sieben Jahren ein neuer Kanton mit sechs Bezirken zu schaffen. Sollte es innerhalb dieser Frist zu keinem Ergebnis kommen, müsste Moutier sich erneut über seine Kantonzugehörigkeit äussern können[42]. Während der Widmer-Bericht im Kanton Jura wohlwollend aufgenommen wurde, konnte sich der

35 BGE 118 Ia 195.
36 BGE 118 Ia 195 E. 5d.
37 *Biaggini* 2007 (Fn. 26), Art. 53 N 2.
38 BGE 118 Ia 195 E. 5d.
39 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 120.
40 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 122.
41 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 123.
42 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 126.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kanton Bern mit diesem Bericht überhaupt nicht anfreunden. Die einzige unmittelbare Folge des Berichtes war der Übertritt der kleinen Berner Gemeinde Vellerat in den Kanton Jura, der im Juli 1996 formaljuristisch abgeschlossen wurde[43].

Die Vorschläge der Kommission Widmer kamen offensichtlich zu einem zu frühen Zeitpunkt. Der Regierungsrat des Kantons Bern und die Regierung des Kantons Jura konnten sich schliesslich immerhin darauf einigen, den Jura-Konflikt politisch zu regeln. Deshalb unterzeichneten sie, unter der Federführung des Schweizerischen Bundesrates, am 25. März 1994 eine Vereinbarung, mit dem Ziel, eine politische Lösung anzustreben. Der Streit sollte nicht mehr von politischer Konfrontation geprägt sein, sondern der Dialog sollte im Vordergrund stehen[44]. In gewisser Hinsicht bildet die Vereinbarung den Beginn einer neuen Phase im Jura-Konflikt.

Zur Implementierung der Vereinbarung wurde die sog. Interjurassische Versammlung geschaffen mit dem Hauptmandat der Förderung des Dialogs. Dazu sollte die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Jura und dem Berner Jura verstärkt und Instrumente für diese Zusammenarbeit entwickelt werden. Die Interjurassische Versammlung setzt sich paritätisch aus Vertretern des Berner Jura sowie des Kantons Jura zusammen. Das Hauptziel besteht darin, eine Lösung für das Jura-Problem zu finden. Beide Kantone schliessen nicht aus, dass sich die Interjurassische Versammlung eines Tages mit der Frage der Wiedervereinigung beschäftigen wird. Dies ist jedoch nicht ihr Hauptzweck, sondern nur eine Eventualität[45]. Der Interjurassischen Versammlung wurde keine Frist gesetzt. Zudem liess die Vereinbarung, im Gegensatz zum Widmer Bericht, die Frage von Moutier offen. Immerhin wurde Moutier als Sitz der Interjurassischen Versammlung gewählt[46].

Die Vereinbarung vom 25. März 1994 ist das Ergebnis einer beidseitigen Konzessionsbereitschaft. Einerseits akzeptierte der Kanton Bern, dass der bernische Südjura und der Kanton Jura gemeinsame Interessen haben, und er nahm auch in Kauf, dass seine Vertreter in der Versammlung von der südjurassischen Bevölkerung gewählt wurden. Auf der anderen Seite beharrte der Kanton Jura nicht länger darauf, die Bevölkerung des Jura in seiner Gesamtheit als jurassisches Volk zu betrachten; er erklärte sich auch einverstanden damit, dass die südjurassischen Bezirke Teil des Kantons Bern sind. Zudem war der Kanton Jura bereit, auf das vom jurassischen Parlament am 23. September 1992 angenommene „UNIR“ Gesetz, Folge der Initiative „UNIR“, zu verzichten[47].

43 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 127.

44 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 128.

45 Dictionnaire du Jura – Assemblée Interjurassienne. http://www.diju.ch/f/notices/detail/6125/AIJ (12. 05.2014); *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 128.

46 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 129.

47 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 128-129; Journal officiel de la République et Canton du Jura du 30 septembre 1992, Nr. 38, S. 520.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2.4 Eine weitere Initiative: „Un seul Jura“

Knapp zehn Jahre nach Einsetzung der Interjurassischen Versammlung schien die Situation weitgehend blockiert zu sein, denn die Versammlung zeigte sich nicht imstande, neue Lösungsvorschläge zu entwickeln. Dementsprechend waren die Meinungen bezüglich der Wirksamkeit der Vereinbarung vom 25. März 1994 geteilt. Separatistische Gruppierungen zeigten sich zunehmend ungeduldig, weshalb das „Mouvement Autonomiste Jurassien“ am 12. September 2003 eine Volksinitiative mit dem Titel „Un seul Jura“ einreichte[48]. Diese Initiative verlangte vom jurassischen Parlament, einen Gesetzestext auszuarbeiten, der die Regierung beauftragt, der Bevölkerung und den politischen Instanzen des Berner Jura einen Vorschlag für eine geteilte Souveränität über die sechs Jurabezirke vorzulegen[49].

Die jurassische Regierung liess die Verfassungsmässigkeit der Initiative abklären. Der Gutachter kam zum Ergebnis[50], die Initiative sei aufgrund ihres einseitigen Charakters bundesverfassungswidrig. Damit verletze sie die Bundestreue (Art. 44 Abs. 2 BV). Zudem widerspreche sie der Vereinbarung vom 25. März 1994 und stelle diese überhaupt in Frage. Die jurassische Regierung übernahm die Beurteilung des Gutachters und stellte dem Kantonsparlament den Antrag, die Initiative abzulehnen und sie für unzulässig zu erklären[51].

Am 17. November 2004 wurde die Initiative “Un seul Jura„ jedoch, entgegen der Auffassung der jurassischen Regierung, vom jurassischen Parlament für materiell gültig erklärt[52]. Dies wurde damit begründet, dass „Un seul Jura“ sich in einem wesentlichen Punkt von der Initiative „UNIR“ unterscheide. Sie sei nämlich lediglich eine Absichtserklärung mit dem Willen zur Konsultation der kantonalen Behörden[53]. Die Argumentation erscheint indessen fragwürdig, denn ein einseitiges Vorgehen wurde darin nicht ausgeschlossen, sollten Konsultationen nicht zum Ziel führen. Wie schon erwähnt, kann eine kantonale Gebietsänderung grundsätzlich zulässig sein, bedarf jedoch eines verfassungsrechtlich konformen Verfahrens[54]. Bei einem einseitigen Vorgehen ist dies nicht gegeben und verletzt somit Art. 53 BV, der das Territorium der in Art. 1 BV aufgezählten Kantonen garantiert. Das Verbot der Verletzung der territorialen Integrität eines Kantons richtet sich sowohl an den Bund als auch an die übrigen Kantone[55]. Kein Kan-

48 L'initiative Un seul Jura acceptée par le Parlement jurassien. http://www.rfj.ch/Scripts/Index.aspx?id=2480410 (12.05.2014).

49 *Schumacher, Jean-Jacques* 2005: L'Assemblée interjurassienne: histoire et perspectives ...: 1985-2004, Pruntrut, S. 284.

50 Vgl. *Hänni, Peter*: Rechtsgutachten zur Initiative „Un seul Jura“ vom 30. Januar 2004. Cf. Journal des débats du Parlement de la République et Canton du Jura, Nr. 17/2004, S. 601.

51 *Schumacher* 2005 (Fn. 49), S. 284.

52 *Schumacher* 2005 (Fn. 49), S. 285; Journal officiel de la République et Canton du Jura du 24 novembre 2004, Nr. 42, S. 671.

53 L'initiative Un seul Jura acceptée par le Parlement jurassien. http://www.rfj.ch/ Scripts/Index.aspx?id=2480410 (12.05.2014).

54 *Biaggini* 2007 (Fn. 26), Art. 53 N 2.

55 *Ruch* 2008 (Fn. 26), Art. 53 N 8.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ton darf Anspruch auf Gebiete eines anderen Kantons erheben, dabei ist nicht nur gewaltsames Vorgehen sondern auch jedes andere einseitige Vorgehen unzulässig. Die gleiche Problematik hatte schon zur Nicht-Gewährleistung von Art 138 der jurassischen Verfassung sowie zur Ungültigkeitserklärung der Initiative „UNIR" geführt[56].

Die Initiative „Un seul Jura" hatte zum Ziel, die Jurassische Frage ein für alle Mal zu klären, was an sich wünschenswert ist. Angesichts der Annahme der Initiative durch das Parlament befand sich die jurassische Regierung in einem Dilemma: Sie hätte innert zwei Jahren einen Gesetzesentwurf im Sinne der Initianten ausarbeiten müssen[57]. Die jurassische Regierung befürchtete, der Kanton Bern werde sich mittels Klage gemäss Art. 120 BGG wegen Verletzung der territorialen Souveränität (Art. 53 BV) an das Bundesgericht wenden[58]. Soweit kam es jedoch nicht. Schon bevor die Initiative vom jurassischen Parlament für gültig erklärt worden war, hätte sich die bernische Regierung zur Absicht der jurassischen Behörden aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses aus separatistischen Kreisen äussern sollen. Die bernische Regierung verzichtete auf eine Beurteilung der Initiative und vertrat die Meinung, es sei Sache der Interjurassischen Versammlung, sich der Frage anzunehmen[59]. Auch die jurassische Regierung schloss sich dieser Auffassung an, denn es sei wünschenswert, die Frage der Bildung eines neuen Kantons, bestehend aus den sechs Jurabezirken im Rahmen der Interjurassischen Versammlung (und damit zusammen mit den offiziellen Vertretern des Berner Jura) zu diskutieren[60].

2.5 Die Vereinbarung vom 7. September 2005

Damit machten die beiden Kantonsregierungen klar, dass sie tatsächlich an einer politischen Lösung interessiert waren und nicht von neuem auf Konfrontationskurs gehen wollten. Am 7. September 2005 einigten sich der Regierungsrat des Kantons Bern und die Regierung des Kantons Jura (unter Mitwirkung des Bundesrates) darauf, der Interjurassischen Versammlung den Auftrag zur Durchführung einer Studie über die institutionelle Zukunft der interjurassischen Region zu erteilen. Der Auftrag bedurfte jedoch noch einer Bestätigung durch das jurassische Parlament. Dies geschah mit der Annahme des Gesetzes „Un seul Jura" durch das jurassische Parlament am 26. April 2006. Durch dieses Gesetz wurde die Interjurassische Versammlung mit der Ausarbeitung der Studie über eine Souveränitätsteilung beauftragt, womit das Vorgehen der beiden Kantonsregierungen definitiv bestätigt wurde[61].

56 *Ruch* 2008 (Fn. 26), Art. 53 N 9.

57 Journal officiel de la République et Canton du Jura du 24 novembre 2004, Nr. 42, S. 671.

58 *Ruch* 2008 (Fn. 26), Art. 53 N 9. Die Aussichten, vor dem Bundesgericht mit der Klage durchzudringen, waren zweifellos gegeben.

59 Interpellation Zuber vom 1. Juni 2004, Nr. 128/2004, Antwort des Regierungsrates.

60 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 135.

61 Cf. Schlussbericht der Interjurassischen Versammlung vom 22. April 2009, Studie über die institutionelle Zukunft der interjurassischen Region, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Das erwähnte Gesetz vom 26. April 2006, mit dem die umstrittene Initiative konkretisiert wurde, weist nach wie vor einseitige Züge auf. In Art. 1 Abs. 3 wird festgehalten, dass die jurassische Regierung die Studie selbst vornehmen wird, falls der Auftrag an die Interjurassische Versammlung nicht zustande kommt. Glücklicherweise konnten sich die beiden Kantone jedoch einigen. Die Initiative „Un seul Jura" trat in den Hintergrund und die Möglichkeit eines einseitigen Vorgehens verlor an Bedeutung. Der Arbeit in der Interjurassischen Versammlung wurde Vorrang eingeräumt und so eine neue Phase der Regelung der Jurafrage eingeleitet. Gleichzeitig wurde damit ein weiterer Versuch unternommen, die Einheit des Jura wieder herzustellen.

Der Auftrag an die Interjurassische Versammlung beinhaltete drei unterschiedliche Fragestellungen: Zum einen sollte eine Studie abklären, ob und unter welchen Voraussetzungen die Schaffung eines neuen politischen Kantonsgebildes, bestehend aus den sechs Bezirken Courtelary, Delsberg, Freiberge, Moutier, Neuenstadt und Pruntrut, möglich wäre. Zum andern wurde die Versammlung beauftragt, die Auswirkungen der direkten Partnerschaft, die sich aus den gemeinsamen interjurassischen Institutionen ergab, sowie die Wirkungen des Sonderstatus des Berner Jura, das mit dem entsprechenden Berner Gesetz vom 13. September 2004 (SStG) geschaffen worden war, zu untersuchen. Schliesslich umfasste der Auftrag die Prüfung aller anderen möglichen Lösungsansätze, deren Untersuchung nützlich schien[62].

Drei Jahre später, am 4. Mai 2009, veröffentlichte die Interjurassische Versammlung ihren Bericht und schlug unter anderem die Organisation einer Abstimmung über die institutionelle Zukunft des Berner Juras und des Kantons Jura als politische Lösung zur Jurafrage vor[63].

3. Die Konkretisierung der Vereinbarung: Ein neuer Anlauf zur Lösung des Konflikts

3.1 Die Absichtserklärung vom 20. Februar 2012

Auf den im 2009-Bericht enthaltenen Vorschlag der Interjurassischen Versammlung sind beide Kantone eingetreten, und am 20. Februar 2012 haben beide Kantonsregierungen eine Absichtserklärung zur Durchführung neuer Volksabstimmungen über die institutionelle Zukunft der interjurassischen Region unterzeichnet[64]. Diese nach intensiven bilateralen Verhandlungen abgeschlossene Vereinbarung sieht die Organisation von zwei gleichzeitigen Volksabstimmungen im Kanton Jura und im Berner Jura

62 Gemeinsamer Auftrag vom 7. September 2005 zur Durchführung einer Studie über die institutionelle Zukunft der interjurassischen Region, N 1.1, 1.2 und 1.3.

63 Schlussbericht der Interjurassischen Versammlung vom 22. April 2009, Studie über die institutionelle Zukunft der interjurassischen Region; AIJ en bref. http://www.aij.ch/CMS/default.asp?ID=100 (12.05.2014).

64 Absichtserklärung vom 20. Februar 2012 zur Durchführung der Volksabstimmungen über die institutionelle Zukunft der interjurassischen Region im Kanton Jura und im Berner Jura.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

vor. In einer zweiten Phase wird beabsichtigt, dass die Gemeinden ihr Recht bezüglich ihrer Kantonszugehörigkeit geltend machen können. Ziel der Absichtserklärung ist es, für die Jurafrage eine dauerhafte und definitive Regelung zu erreichen.

Gemäss Art. 11 der Absichtserklärung soll der Jurakonflikt im Sinne der Vereinbarung vom 25. März 1994 als definitiv gelöst gelten, wenn die in der Absichtserklärung vorgesehenen Verfahren abgeschlossen sind. Die Vereinbarung vom 25. März 1994 würde dann unwirksam und die Interjurassische Versammlung aufgelöst[65].

3.2 Das vorgeschlagene Verfahren für die Gründung eines neuen Kantons

3.2.1 Das Verfahren im Überblick (vgl. Grafik auf Seite 361)

1. Abstimmungen vom 24. November 2013: Gleichzeitig abgehaltene Volksabstimmungen im Kanton Jura und im Berner Jura.
2. Interkantonaler Vertrag: Abschluss eines Vertrags mit dem Kanton Jura über das Verfahren im Hinblick auf die Schaffung eines neuen Kantons.
3. Kantonale Abstimmungen: Obligatorische Volksabstimmungen in den Kantonen Jura und Bern über den interkantonalen Vertrag.
4. Wahl eines Verfassungsrates: Wahl eines Verfassungsrats mit Mitgliedern aus dem Kanton Jura und dem Berner Jura.
5. Entwurf einer Kantonsverfassung: Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs für den neuen Kanton durch den Verfassungsrat.
6. Abstimmungen im Kanton Jura und im Berner Jura : Gleichzeitige Volksabstimmungen im Kanton Jura und im Berner Jura über den Verfassungsentwurf.
7. Eidg. Verfahren: Verfahren auf Bundesebene[66].

3.2.2 Das Verfahren im Einzelnen

[1] Zunächst werden gleichzeitig Volksabstimmungen im Kanton Jura und im Berner Jura durchgeführt. Das Volk des Berner Juras als auch das jurassische Volk sollen darüber abstimmen, ob sie ihren jeweiligen Kantonsregierungen die Kompetenz erteilen, ein Verfahren zur Gründung eines neuen Kantons einzuleiten[67]. Im Kanton Jura werden die jurassischen Stimmberechtigten formell über eine Änderung der Kantonsverfassung abstimmen, während die Abstimmung im Berner Jura ihre gesetzliche Grundlage in einer dem fakultativen Referendum unterstehenden Änderung des Gesetzes über das Sonderstatut hat[68].

Je nach Ergebnis dieser Volksabstimmungen sind zwei verschiedene Konstellationen zu unterscheiden. Wird der Vorschlag über die Einleitung eines Verfahrens von den

65 Art. 11 Absichtserklärung (Fn. 64).

66 Regionale Volksabstimmung vom 24. November 2013 über die politische Zukunft des Berner Juras, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Bern an die Stimmberechtigten des Berner Juras, S. 8.

67 Art. 10 Absichtserklärung (Fn. 64).

68 Art. 3 und 4 Absichtserklärung (Fn. 64).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Stimmberechtigten im Kanton Jura, im Berner Jura oder von beiden abgelehnt, wird das Vorhaben, einen neuen Kanton zu gründen, definitiv aufgegeben[69].

Das Verfahren wäre auf kommunaler Ebene jedoch noch nicht beendet, denn die Gemeinden des Berner Jura hätten in diesem Fall noch die Möglichkeit, über ihre zukünftige Kantonszugehörigkeit anzustimmen. Anschliessend leiten die beiden Kantonsregierungen gegebenenfalls das Verfahren für einen Kantonswechsel dieser Gemeinden gemäss Art. 53 Abs. 3 BV ein[70].

Ergeben sich umgekehrt in beiden Abstimmungen Ja-Mehrheiten, werden die beiden Kantonsregierungen verpflichtet, das Verfahren zur Gründung eines neuen Kantons einzuleiten. Gemeinden im Berner Jura, die dem neuen Kanton nicht angehören möchten, könnten innert zwei Jahren eine Abstimmung über den Verbleib beim Kanton Bern verlangen[71].

[2] Wird die Grundsatzfrage nach [1] von beiden Bevölkerungsgruppen mit „Ja" beantwortet, besteht der nächste Schritt darin, dass die beiden Kantonsregierungen einen Vertrag über das Verfahren im Hinblick auf die Schaffung eines neuen Kantons abschliessen.

[3] Dieser Vertrag ist in beiden Kantonen dem obligatorischen Referendum unterstellt und beinhaltet u.a. die Regeln über die Wahl eines Verfassungsrats. Die Notwendigkeit des Referendums ergibt sich in beiden Kantonen aus den jeweiligen Kantonsverfassungen: Im Kanton Jura unterstehen interkantonale Vereinbarungen, die von der Verfassung abweichen oder diese ergänzen, nach Art. 77 lit. f KV-Jura dem obligatorischen Referendum. Auch im Kanton Bern verlangt Art. 61 Abs. 1 lit. c KV-Bern ein obligatorisches Referendum, falls eine interkantonale Vereinbarung abgeschlossen wird, die mit der Kantonsverfassung nicht vereinbar ist. Die Abweichung von der Kantonsverfassung besteht darin, dass mit dem Verfassungsrat ein neues gemeinsames Organ entstehen wird[72].

[4] Nehmen beide Kantonsbevölkerungen die interkantonale Vereinbarung an, führen die beiden Kantonsregierungen im Berner Jura und im Kanton Jura die Wahl des Verfassungsrats durch[73], bestehend aus der gleichen Anzahl Mitglieder des Kantons Jura wie des Berner Juras (paritätische Zusammensetzung)[74]. [5 und 6] Aufgabe dieses Verfassungsrates ist es, die Verfassung des neuen Kantons auszuarbeiten, die dann der betroffenen Bevölkerung zur Genehmigung vorgelegt wird (Art. 51 Abs. 1 BV). Stimmt diese der Verfassung zu, bedarf es letztendlich noch der Genehmigung der Bundesversammlung (Art. 51 Abs. 2 BV in Verbindung mit 172 Abs. 2 BV).

Anzumerken bleibt, dass dieser Verfassungsrat erst ab dem Zeitpunkt gewählt werden kann, wo der Perimeter des neuen Kantons definitiv festgelegt worden ist, und man

69 Art. 10 Absichtserklärung (Fn. 64).
70 Art. 10 Absichtserklärung (Fn. 64).
71 Art. 10 Absichtserklärung (Fn. 64).
72 *Aubert* 2003 (Fn. 23), Art. 53 N 4.
73 Art. 10 Absichtserklärung (Fn. 64).
74 *Aubert* 2003 (Fn. 23), Art. 53 N 4.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

weiss, welche Gemeinden dereinst zum neuen Kanton gehören werden. Das Verfahren auf Gemeindeebene, in welchem die Gemeinden des Berner Juras abstimmen können ob sie beim Kanton Bern bleiben wollen, ist folglich vorher durchzuführen[75].

[7] Nach Abschluss des kantonalen Verfahrens folgt das unter 3.3. zu skizzierende Verfahren auf Bundesebene.

3.3 Verfahrensrechtliche Vorgaben des Bundesrechts

3.3.1 Minimalvorgaben für das kantonale Verfahren

In der schweizerischen Bundesverfassung wird in Art. 53 festgehalten, welche Zustimmungserfordernisse im Falle einer Änderung im Bestand der Kantone (Abs. 2) bzw. einer Gebietsveränderung (Abs. 3) bestehen. Es wird die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone und eine Zustimmung auf Bundesebene verlangt.

Das Einverständnis der betroffenen Bevölkerung bedeutet, dass eine Zustimmung der Stimmberechtigten mit Wohnsitz im fraglichen Gebiet (obligatorisches Referendum) vorliegen muss[76]. Dieses Erfordernis wird hier erfüllt, denn in den vorgesehenen Abstimmungen über die Einleitung eines Verfahrens zur Gründung eines neuen Kantons wird dem Volk des Berner Juras, sowie dem Volk des Kantons Jura die Möglichkeit gegeben, sich zur Gebietsänderung bzw. zur Bestandesänderung zu äussern. Die betroffene Bevölkerung wird dann ein zweites Mal ihre Zustimmung geben, indem sie die neue Verfassung des neuen Kantons Jura annimmt.

3.3.2 Das bundesrechtliche Verfahren

Schliesslich bedarf das Verfahren zur Gründung eines neuen Kantons der Zustimmung auf Bundesebene. Nach Art. 53 BV ist zu unterscheiden, ob wir es mit einer Änderung im Bestand der Kantone (Abs. 2) oder mit einer Gebietsveränderung (Abs. 3) zu tun haben. Geht es um ersteres, wird die Zustimmung von Volk und Ständen verlangt, während im zweiten Fall nur die Zustimmung der Bundesversammlung in der Form eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses (Art. 163 Abs. 2 BV) erforderlich ist[77].

Die Bestandesänderung gemäss Art. 53 Abs. 2 BV erfasst klassischerweise drei Hauptanwendungsfälle. Erstens liegt eine Bestandesänderung vor, wenn zwei bestehende Kantone sich im Sinne einer Fusion zu einem neuen Kanton zusammenschliessen; zweitens, wenn ein bestehender Kanton in zwei neue Kantone geteilt wird; und drittens, wenn ein neuer Kanton aus Teilen eines weiter bestehenden Kantons gegründet wird, wie dies bei der Gründung des Kantons Jura der Fall war[78]. In allen drei Varianten müssen Volk und Stände zustimmen. Das hat damit zu tun, dass eine Bestandesände-

75 Regionale Volksabstimmung vom 24. November 2013 über die politische Zukunft des Berner Juras, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Bern an die Stimmberechtigten des Berner Juras, S. 9.

76 *Biaggini* 2007 (Fn. 26), Art. 53 N 8.

77 *Aubert* 2003 (Fn. 23), Art. 53 N 13; *Biaggini* 2007 (Fn. 26), Art. 53 N 12.

78 *Biaggini* 2007 (Fn. 26), Art. 53 N 7; *Ruch* 2008 (Fn. 26), Art. 53 N 14 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

rung Auswirkungen auf das kulturelle und politische Gleichgewicht hat[79]. Zudem bedingt eine Bestandesänderung auch eine formelle Revision der Schweizerischen Bundesverfassung (insbesondere der Art. 1 und Art. 150 BV).

Geht es dagegen um einen Wechsel der Kantonszugehörigkeit von Gemeinden und Bezirken (oder anderen Teilgebieten von Kantonen), ohne dass damit eine Bestandesänderung verbunden ist, handelt es sich um eine Gebietsveränderung im Sinne von Art. 53 Abs. 3 BV[80]. In diesem Fall bedarf es auf Bundesebene der Zustimmung der Bundesversammlung zur Gebietsänderung, die gleichzeitig mit der Gewährleistung der neuen Kantonsverfassung erfolgen kann[81].

Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, welche der beiden Bestimmungen anwendbar ist. Die Antwort ist nicht eindeutig: Rein formaljuristisch betrachtet liegt eine blosse Gebietsveränderung vor, denn am bisherigen Bestand der Kantone ändert sich nichts. Anderseits wird (ebenso formaljuristisch gesehen) ein neuer Kanton Jura gegründet, den es so vorher noch nicht gegeben hat, was den Vorgang in die Nähe einer Bestandesänderung rückt. Der Entscheid über diese Frage liegt bei den eidgenössischen Räten und damit stehen politische Überlegungen im Vordergrund. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre es angezeigt, Volk und Stände im Rahmen eines obligatorischen Referendums über den „neuen" Kanton entscheiden zu lassen. Dafür spricht zum einen, dass die Gebietsänderung nicht bloss von untergeordneter Bedeutung ist. Sodann würde auch die Rolle des (bisher klar zweisprachigen) Kantons Bern tangiert, der nach seinem Selbstverständnis eine Brücke zwischen Deutsch- und Westschweiz bildet. Schliesslich liesse sich die erhöhte Legitimität, die vom obligatorischen Referendum ausgeht, für dieses Verfahren ins Feld führen.

3.4 Die Abstimmung vom 24. November 2013 und ihre Konsequenzen

Am 24. November 2013 fanden im Rahmen der ersten Etappe des oben dargestellten Verfahrens die ersten Abstimmungen statt. Sowohl in den Gemeinden des Berner Jura als auch im Kanton Jura wurde über die Einleitung des Prozesses zur Gründung eines neuen, gemeinsamen Kantons Jura abgestimmt. Das Ergebnis bestätigte die bisherigen Ergebnisse früherer Abstimmungen: Während in den drei südjurassischen Bezirken des Berner Jura (Courtelary, Moutier und Neuenstadt) der Vorschlag mit 71.84% verworfen wurde, stimmten im Kanton Jura 76.57% zu[82]. Im Berner Jura befürworteten einzig die Stimmberechtigten der Gemeinde Moutier den Vorschlag (55.36% Ja).

79 *Ruch* 2008 (Fn. 26), Art. 53 N 3-4.

80 *Moritz, Jean* 2008: „Partage de souveraineté" et modification du territoire des cantons de Berne et du Jura. Quel(s) processus?, in: Revue jurassienne de jurisprudence (RJJ), Nr. 1/2008, S. 19. Beispiele dazu sind der Wechsel des Bezirks Laufental vom Kanton Bern zum Kanton Basel-Landschaft und der Wechsel der Gemeinde Vellerat vom Kanton Bern zum Kanton Jura, vgl. dazu auch *Aubert* 2003 (Fn. 23), Art. 53 N 12.

81 *Moritz* 2008 (Fn. 81), S. 18.

82 Communiqué de presse de l'Assemblée interjurassienne du 24 novembre 2013, Vote sur l'avenir institutionnel de la région jurassienne.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Mit diesem Abstimmungsergebnis ist die Gründung eines neuen Kantons Jura definitiv vom Tisch. Die jurassische Regierung hat das Resultat der Abstimmungen offiziell anerkannt und festgestellt, dass die Herstellung der historischen Einheit des Juras kein politisches Ziel mehr ist. Das Verfahren zur Gründung eines neuen Kantons ist abgeschlossen und es wird auf die Gründung eines neuen Kantons mit dem Berner Jura verzichtet[83]. Damit besteht auch kein Grund mehr, die Interjurassische Zusammenarbeit besonders zu fördern. Die Beziehungen werden sich normalisieren und die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Jura und dem Berner Jura wird nicht mehr in der Perspektive einer institutionellen Annäherung betrachtet[84]. Die Interjurassische Versammlung soll bis voraussichtlich Ende 2015 aufgelöst werden. Denkbar wäre auch, dass die Interjurassische Versammlung noch solange weiter besteht, bis die Verfahren auf kommunaler Ebene abgeschlossen sind, d.h. bis sich die Gemeinden des Berner Jura über ihre Kantonszugehörigkeit geäussert haben werden [85].

Von der Möglichkeit, auf kommunaler Ebene eine zweite Abstimmung über die Kantonszugehörigkeit zu verlangen, hat bisher einzig Moutier Gebrauch gemacht. Am 15. April 2014 hat der Gemeinderat von Moutier offiziell beim Regierungsrat des Kantons Bern den Antrag gestellt, die gesetzliche Grundlage zur Durchführung einer Abstimmung der Bevölkerung von Moutier über die definitive kantonale Zugehörigkeit der Stadt vorzubereiten[86].

Der Regierungsrat hatte die notwendigen Vorbereitungen bereits vor dem Eingang des formellen Gesuchs eingeleitet. Kurz nach der regionalen Abstimmung vom 24. November 2013 erteilte er der Staatskanzlei einen entsprechenden Auftrag[87], denn mit dem Gesuch seitens von Moutier war gerechnet worden. Moutier bildete einen der Kristallisationspunkte im Jurakonflikt. Die Stadt Moutier hatte auch seit vielen Jahren wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass die Jurafrage nicht geregelt sei[88]. Die Möglichkeit, Gemeindereferenden durchzuführen, wurde nicht zuletzt mit Blick auf die Gemeinde Moutier in die Absichtserklärung vom 20. Februar 2012 aufgenommen[89].

Der Ausgang der Volksabstimmungen bezüglich der Kantonszugehörigkeit von Moutier war in der Stadt immer sehr knapp, schon anlässlich der Gründung des Kantons Jura, aber auch im Jahre 1998, als sich 50,5% der Stimmenden im Rahmen einer Konsultativabstimmung für einen Verbleib beim Kanton Bern entschieden[90].

83 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la reconstitution de l'unité du Jura du 27 mai 2014, S. 10.

84 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la reconstitution de l'unité du Jura du 27 mai 2014, S. 14.

85 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la reconstitution de l'unité du Jura du 27 mai 2014, S. 17.

86 Medienmitteilung der Staatskanzlei des Kantons Bern vom 15. April 2014, Gemeindeabstimmung über allfälligen Kantonswechsel in Moutier: Kanton erarbeitet die nötigen gesetzlichen Grundlagen.

87 Ebenda.

88 Rapport du Conseil municipal au Conseil de Ville relatif à la Question jurassienne du 19 février 2013, S. 3.

89 Rapport du Conseil municipal au Conseil de Ville relatif à la Question jurassienne du 19 février 2013, S. 2.

90 *Pichard* 2004 (Fn. 1), S. 131-132.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Stimmberechtigten von Moutier werden somit Gelegenheit erhalten, in einem demokratischen und rechtlich geordneten Verfahren über ihre Kantonszugehörigkeit zu entscheiden. Für die Stadtbehörden ist diese Abstimmung eine logische Konsequenz des Resultats des Referendums vom 24. November 2013[91]. Die Stimmberechtigten von Moutier sollen auf der Grundlage eines interkantonalen Vertrags, der von den beiden Kantonsregierungen zusammen mit den Gemeindebehörden auszuarbeiten sein wird, entscheiden[92]. Die Gemeindeabstimmung wird voraussichtlich frühestens Ende 2016 stattfinden können[93]. Die Vorbereitung der gesetzlichen Grundlagen und die Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung nehmen einige Zeit in Anspruch. Falls Moutier sich für einem Kantonswechsel entscheiden sollte, bedarf die Gebietsveränderung noch der Zustimmung der Bundesversammlung gemäss Art. 53 abs. 3 BV. Moutier hat demnach noch einen langen Weg vor sich.

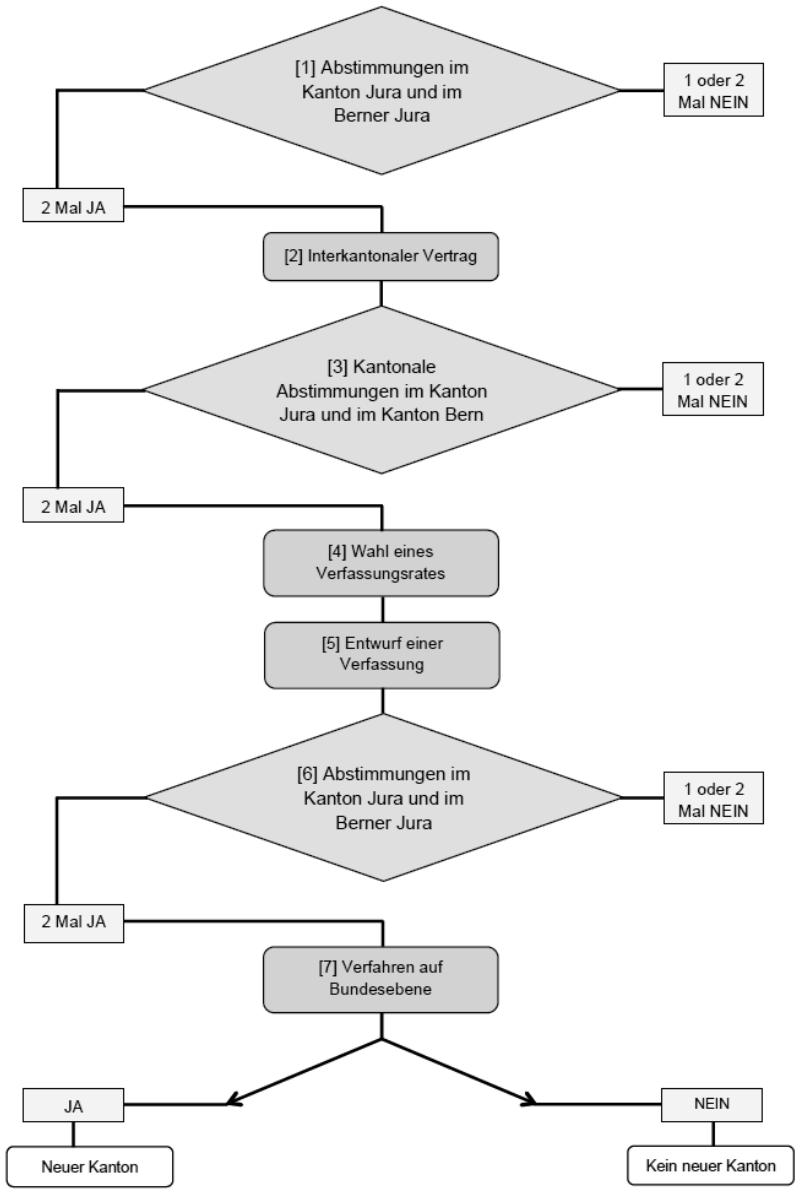
91 Rapport du Conseil municipal au Conseil de Ville relatif à la Question jurassienne du 18 février 2014, S. 6.

92 Medienmitteilung der Staatskanzlei des Kantons Bern vom 5. Februar 2014, Gemeindeabstimmung in Moutier: Erstes Treffen zwischen der regierungsrätlichen Juradelegation und dem Gemeinderat von Moutier.

93 Medienmitteilung der Staatskanzlei des Kantons Bern vom 15. April 2014, Gemeindeabstimmung über allfälligen Kantonswechsel in Moutier: Kanton erarbeitet die nötigen gesetzlichen Grundlagen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Das vorgeschlagene Verfahren für die Gründung eines neuen Kantons Jura



Quelle: Botschaft vom 24. November 2013 des Regierungsrates des Kantons Bern an die Stimmberechtigten des Berner Juras (http://www.sta.be.ch/sta/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmuggen/abstimmungen/ergebnisse_abstimmungen/2013.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2013/09/2013-09-12- abstimmungsbotschaft-de.pdf)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gibt es ein Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens?

Klaus-Jürgen Nagel

Die katalanische Regierung und die Mehrheit des katalanischen Parlaments wollen die Katalanen am 9.11.2014 fragen, ob Katalonien ein Staat werden soll. Diejenigen, die das befürworten, sollen dann in einer zweiten Frage klären, ob dieser Staat unabhängig sein soll. Laut den am 1.5.2014 von der Tageszeitung *La Vanguardia*veröffentlichten Ergebnissen einer vom katalanischen regierungsnahen *Centred'Estudisd'Opinió* (CEO) durchgeführten Umfrage antworten 47,1% mit einem doppelten „ja" (SI-SI); 8,6% sagen SI-NO; 19,3% dagegen sind gegen die Staatlichkeit; 11,1% werden sich nicht an der Abstimmung beteiligen und 11,2% sind unentschieden bzw. geben keine Antwort.[1] Eine absolute Mehrheit für die Unabhängigkeit gibt es also nicht, doch ist festzuhalten, dass –je nach Umfrage- über 70% oder fast 80% der Befragten sich ein Referendum wünschen. Die spanische Regierung, Parlamentsmehrheit und die Mehrheit der Spanier außerhalb Kataloniens dagegen wollen nicht, dass eine solche Abstimmung stattfindet.[2]

Die hohen Zahlen für die Unabhängigkeit überraschen –der katalanische Nationalismus hat eine lange Geschichte, trat aber lange Zeit nicht für die Trennung von Spanien ein, sondern für eine Anerkennung der Nation durch und innerhalb Spaniens, die aber letztlich nie erreicht wurde. Aus einer Bewegung zur Verteidigung der katalanischen Sprache und Kultur wurde unter Eingliederung föderaler Traditionen Ende des 19. Jahrhunderts eine politische Bewegung, aus der 1901 die LligaRegionalista hervorging. Diese forderte für Katalonien Autonomie, aber auch Mitgestaltung in Spanien. Eher linke katalanistische Kräfte waren dagegen in der zweiten spanischen Republik (1931-1939) führend, als Katalonien zum ersten Mal ein Autonomiestatut erhielt – sie waren föderalistisch. Nach Ende des Frankismus wurde Katalonien von 1980 bis 2003 von Jordi Pujol regiert, dessen Partei ConvergènciaDemocràtica de Catalunya (CDC, heute mit UnióDemocràtica de Catalunya –UDC- zusammengeschlossen im Bündnis CiU, Convergència i Unió) eine Erweiterung der Autonomie forderte, auch im Kontext eines „Europa der Regionen", in dem die Mitgliedstaaten, so nahm man an, an Macht verlieren würden und daher die Eigenstaatlichkeit nicht unbedingt erforderlich wäre. Heute erklärt Pujol, in einem Referendum für die Unabhängigkeit Kataloniens stimmen zu wollen.[3]

1976 zogen nur 2% der befragten Katalanen die Unabhängigkeit den anderen Alternativen (Zentralstaat, Autonomiestaat, Föderalismus) vor. Noch bis 2006 war das Mo-

1 Eine von der Tageszeitung selbst in Auftrag gegebene Umfrage ergab 48,1% für die Staatlichkeit, davon aber nur 84,7% für die Unabhängigkeit, also 40,7% SI-SI (7.2.14).

2 Nach einer im Auftrag der Vanguardia durchgeführten Umfrage sind außerhalb Kataloniens 58% der Befragten dagegen, dass die Zentralregierung in Katalonien ein Referendum über die Unabhängigkeit zulässt (9.9.13).

3 Vgl. Nagel, Klaus-Jürgen 2013: Katalonien – vom Autonomismus zum Separatismus?, in: Europa Ethnica 70, 1-2, S. 32-45.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dell des Autonomiestaats die präferierte Alternative der Katalanen (wobei allerdings durchaus an mehr Autonomie gedacht wurde). Lange hielt eine absolute Mehrheit der Befragten dieses Modell für ausbaufähig; oft war der Föderalismus die zweite Option. Die Kurve der Befürworter der Unabhängigkeit steigt dagegen ab 2009 rapide. Sie stellen heute auch bei einer 4-Alternativen-Frage mit weitem Abstand die größte Gruppe.[4]

Dieser Beitrag untersucht die Ereignisse, die seit 2006 den beschriebenen Wandel erklären können. Er konzentriert sich dabei auf Verfassungs- und Demokratiefragen. Denn die in den deutschen Medien angebotenen Einschätzungen („der" Sezessionismus als „Krankheit" oder „Gift", unberechtigt, da tatsächliche Erniedrigung, Knechtung oder „Not" nicht vorlägen) werden vom Verfasser in dieser Pauschalisierung nicht geteilt. Die unten angeführten immer wieder angebotenen Erklärungsmuster sind ebenfalls wenigstens im katalanischen Fall falsch:

- „folkloristisches Getöse" als „Ausweis der Hilflosigkeit und Mutlosigkeit" passt wenig zu einer von politisierten und oft hoch qualifizierten jungen Menschen geführten und sehr optimistischen Bewegung,
- „Kleinstaaterei" passt nicht auf Bewegungen, die wie die katalanische und schottische ja Unabhängigkeit in einem Europa auf ihre Fahnen geschrieben haben, in dem sehr viele Staaten kleiner sind als Katalonien,
- „Egoismus" und „Absage an Solidarität" erklärt nicht, warum die Unabhängigkeit erst jetzt angestrebt wird, und warum reichere Regionen wie etwa die Balearen sie nicht suchen[5],
- der Vergleich mit der „Lombardei", oft auch direkt mit der Lega Nord, übersieht den nicht xenophoben und europafreundlichen Charakter der Bewegung,
- der Vergleich mit Bayern dagegen übersieht, dass Katalonien sich als Nation sieht, aber kein Staat, auch kein Mitgliedstaat, ist.[6]

4 Vgl. zu den Zahlen*Martínez-Herrera, Enric/Miley, Thomas Jeffrey* 2010: The Constitution and the Politics of National Identity in Spain, in: Nations and Nationalism 16, 1, S. 6-30; *Liñeira, Robert* 2013: Catalunyadavant de la consultasobre la independència. Participació, votimotivacions, in: Quaderns de l'Institut de CiènciesPolítiques i Socials 4, Oktober. Der Vertrauensverlust in den Autonomiestaat begann bereits, bevor die Finanzkrise sich auf die Bevölkerung auswirkte.

5 Dagegen liegt eine Korrelation mit der Auswirkung der Krise durchaus vor, allerdings beginnt letztere später. Zu letzten Entwicklungen im Finanzsystem des Autonomiestaats vgl. *Nagel, Klaus-Jürgen* 2013: Autonomiestaat und Krise – Autonomiestaat in der Krise?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden, S. 346-362, und Kölling, Mario 2014: Die Autonomen Gemeinschaften in den Verhandlungen zum Finanzrahmen 2014-20, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2013, Baden-Baden, S. 377ff. Nach katalanischen Zahlen betrug das finanzielle Defizit mit dem Zentralstaat 2010 5,8 bzw. 8,5% (nach den Berechnungsmethoden, auf die man sich früher mit dem Zentralstaat geeinigt hatte). Unter den 15 Autonomen Gemeinschaften des Normalregimes lag Katalonien nach Steuerkapazität an dritter Stelle, nach Finanzausgleich lag Katalonien nach verfügbaren Ressourcen an 10. Stelle, unterBerücksichtigung der regionalenPreisdifferenzen an 14. Stelle (*Diplocat – Public Diplomacy Council of Catalonia* 2013: Fiscal Deficit and Current Finance System of the Spanish Autonomous Communities, Catalonia Background Information Series E/2013/3.2/EN. Date 14/06/2013)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Dagegen wird der wachsende Wunsch nach Unabhängigkeit (oder wenigstens nach einer den Respekt vor der demokratischen Entscheidung der Katalanen unterstreichenden Abstimmung darüber) hier als ursprünglich vermeidbare Konsequenz des Scheiterns anderer Formen der Akkommodierung der katalanischen Nation im spanischen Staat der Autonomien gesehen.

1. Das „Scheitern" des Statutsprozesses (2003-2010)[7]

Nach dem Ende der Ära Pujol in Katalonien 2003 und dem überraschenden Wahlsieg der Sozialisten in Spanien 2004 schien ein „föderalistischer Frühling" möglich.[8] Die Sozialisten hatten versprochen, sich einem katalanischen Vorschlag nach einem neuen, erweiterten Statut nicht zu widersetzen und einen in Katalonien mehrheitsfähigen Text in Madrid durchzuwinken. Das katalanische Parlament verabschiedete mit einer Mehrheit von fast 90% seiner Abgeordneten einen Text, der neben der nationalen Anerkennung u.a. ein die Reihenfolge der Steuerkraft respektierendes Finanzregime, eine Sicherung der Kompetenzen gegen eine ausufernde Rahmengesetzgebung, und, in einige Bereichen, bilaterale Beziehungen zu Madrid vorsah. Das spanische Parlament „hobelte den Text glatt" (Alfonso Guerra) bzw. verwässerte ihn stark.[9] Dieser Text wurde dem katalanischen Volk in einem obligatorischen Referendum im Sommer 2006 vorgelegt und mit großer Mehrheit (74%), wenn auch ohne großen Enthusiasmus (die Beteiligung lag unter 50%) angenommen. Die führende Oppositionsfraktion im spanischen Parlament (Partido Popular, PP) und einige sozialistische Politiker (PSOE) erhoben Klage beim Verfassungsgericht. Nach langen Beratungen kam das Gericht schließlich 2010 zu einem Urteil, das die wesentlichen Teile des also vom katalanischen Volk im Referendum ratifizierten Gesetzes für verfassungswidrig erklärte bzw. mit verpflichtenden Interpretationen versah, die es stark einschränkten. Bereits während dieses langen Beratungsprozesses eines als politisiert und als unfair zusammengesetzt wahrgenommenen Gerichts[10] hatte es Warnungen gegeben, dass eine Gerichtsentscheidung gegen den ka-

6 Der Einfachheit halber wurden alle Verweise auf die deutsche Presse aus einem einzigen Artikel entnommen (Prosinger, Wolfgang: Die Welt als Wohlfühldorf, Der Tagesspiegel 13.5.14), damit die Quellenliste nicht ausufert. Vgl. zu einer Auseinandersetzung mit den Gründen Nagel, Klaus-Jürgen 2014: Warum will Katalonien ein Referendum über die Unabhängigkeit?", in: Stegmann, Tilbert/Sancliment-Solé, Martí (Hrsg.): Katalonien. Der diskrete Charme der kleinen Staaten, Münster, S. 73-89.

7 Vgl. *Nagel, Klaus-Jürgen* 2010: Der Autonomiestaat – ist das Ende der Fahnenstange erreicht?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010, Baden-Baden, S. 287-305.

8 *Nagel, Klaus-Jürgen* 2005: Verfassungs- und Statutsreformen in Spanien: ein föderalistischer Frühling?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden, S. 458-474.

9 Vgl. *Nagel, Klaus-Jürgen* 2006: Autonomiestatute und/oder/statt Föderalismus? Zum Stand der Reform des spanischen ‚Staates der Autonomien'", Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden, S. 395-408.

10 Auf die Wahl der Richter haben die Autonomen Gemeinschaften keinen Einfluss.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

talanischen Volkswillen einen Legitimitätskonflikt hervorrufen würde. Am 26.11.2009 hatten zwölf katalanische Tageszeitungen unterschiedlicher politischer Orientierung einen gleich lautenden Leitartikel unter dem Titel „Die Würde Kataloniens" veröffentlicht, in dem daran erinnert wurde, dass der fragliche Gesetzestext immerhin schon Objekt einer Volksabstimmung gewesen war. Während der langen Jahre der Beratungen des Gerichts sickerten immer wieder Nachrichten darüber durch, welche Artikel keinen Bestand haben würden. In dieser Zeit gerieten die Parteien, die den Prozess ja angeführt und das Statut verhandelt hatten, unter Druck. „Plattformen" in und neben den Parteien CiU und ERC (Esquerra Republicana de Catalunya)[11] forderten nun das Recht auf Entscheidung auch über die Unabhängigkeit in einem Referendum. Zwischen September 2009 und April 2011 fanden in ungefähr der Hälfte der katalanischen Gemeinden solche bürgerorganisierte „Referenden" statt, an denen über 800000 Katalanen und ansässige Ausländer teilnahmen. Gerade in diesen Jahren sinkt die Zustimmung zum Autonomiestaat (ab 2006-7) und bald darauf steigt die Zahl der Befürworter der Unabhängigkeit steil an.

2. Die Zivilgesellschaft übernimmt das Ruder

Auf der Basis der in diesen Befragungen erzielten Mobilisierung bildete sich im März 2012 die ANC (AssembleaNacionalCatalana), die es in wenigen Monaten schaffte, große Teile der Bevölkerung zu mobilisieren, um am Nationalfeiertag (11.9.12) eine Demonstration unter dem Motto „Katalonien, ein neuer Staat in Europa" durchzuführen. Die massive Beteiligung an dieser Demonstration (1-1,5 Millionen Teilnehmer; Katalonien hat eine Bevölkerung von nicht ganz 7,6 Millionen) stellte nicht nur den Autonomiestaat in Frage, sie übte zugleich Druck auf die nationalistischen Parteien Kataloniens aus, die ja das Statut mit dem Ziel einer Erweiterung und Sicherung der Autonomie verhandelt hatten, aber damit- wenigstens in den Augen der sich hier manifestierenden katalanischen Öffentlichkeit – nun gescheitert waren. Besonders die autonomistische CiU sah sich gefordert, einen radikalen Kurswechsel zu vollziehen. Artur Mas (CiU), seit 2010 Chef einer Minderheitsregierung, die sich meist vom PP stützen ließ, löste das Parlament auf, und CiU stellte sich der Wahl nun mit dem Versprechen, eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit durchzuführen. „Die kuriose Metamorphose eines kühl kalkulierenden Pragmatikers in einen feurigen Nationalisten" (Leo Wieland, Frankfurter Allgemeine Zeitung 27.11.2012)[12] war zwar nicht vom Erfolg gekrönt,

11 Seit 1992 propagiert die ERC in ihren Programmen die Unabhängigkeit, hatte aber am Vorschlag des neuen Statuts mitgearbeitet und ihn bis zu den Verhandlungen im spanischen Parlament mitgetragen. Auch nach 2006 beteiligte sich die Partei an der sozialistisch geführten Regierung Kataloniens.

12 Die antikatalanistische Presse in Madrid (besonders El Mundo) und Barcelona sieht den Kurswechsel auch als Ablenkungsmanöver von schlechter Regierung und Korruption (vgl. eine Zusammenstellung entsprechender Äußerungen in *Barnosell, Genís* 2013: El „procés" català, L'Avenç 393, September, S. 62-67) kann aber die Frage, warum gerade diese Art der „Ablenkung" gerade in Katalonien gewählt wurde, nicht beantworten.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

denn nach einem trotz der Wirtschaftskrise vor allem um das „Recht auf Entscheidung“ (*dret a decidir*) geführten Wahlkampfs verlor CiU fast 8% und 12 Mandate. Doch zusammen mit den erfolgreichen anderen Kandidaturen und Parteien, die ein *dret a decidir* mit Volksabstimmung einforderten, erreichten die für die Souveränität eintretenden Kräfte die absolute Mehrheit. ERC konnte Stimmen und Mandate mehr als verdoppeln. Eine linke, basisbewegte und für die Unabhängigkeit eintretende Kandidatur (CUP) erreichte 3 Mandate. Die Linksgrünen (ICV), die für ein Referendum eintraten, aber keine gemeinsame Position für oder gegen die Unabhängigkeit haben, erhielten drei Mandate mehr. Auf der anderen Seite erhielten auch die gegen das *dret a decidir* und für die spanische Einheit eintretenden Parteien (PP und besonders die katalanische Ciutadans-Partei –C’s-, vom Ursprung her eine Partei gegen die katalanische Sprachpolitik) bessere Ergebnisse. Dagegen fielen die föderalistischen katalanischen Sozialisten, die (damals) immerhin auch eine Volksabstimmung, aber ausdrücklich im Rahmen der spanischen Legalität und nach Absprache mit der Regierung, im Wahlprogramm hatten, auf ein historisches Tief. Die für eine katalanische Parlamentswahl hohe Wahlbeteiligung von etwa 68% (ein Rekord) zeigte, dass auch in der Wirtschaftskrise ein Wahlkampf mobilisierungsfähig war, der fast ausschließlich um die nationale Frage gekreist hatte. Die oft gehörte Behauptung, dass katalanische Nationalisten nur bei niedriger Wahlbeteiligung gewinnen können, muss als widerlegt gelten.

	2012	% der gültigen-Stimmen	Sitze	2010	% der gültigen-Stimmen	Sitze
CiU	1116259	30,7	50	1202830	38,4	62
PSC	524707	14,4	20	575233	18,4	28
ERC	498124	13,7	21	219173	7,0	10
PP	471681	13,0	19	387066	12,4	18
ICV-EUiA	359705	9,9	13	230824	7,4	10
C‘s	275007	7,6	9	106154	3,4	3
CUP	126435	3,5	3	-	-	-
Solidaritat p. independència	46838	1,3	-	102921	3,3	4
Andere	163516	4,5	-	214444	6,9	-
Wahlbeteiligung	3668310	67,8 (% der Wahlberechtigten)		3152630	58,8 (% der Wahlberechtigten)	

Institut de Ciències Polítiquesi Socials 2012: Anuari Polític de Catalunya, S. 18.[13]

Im Parlament gibt es heute also eine absolute Mehrheit für die Volksabstimmung.[14] Folgt man den Umfragen, dann lagen Ende 2013, ein Jahr nach der Wahl, ERC und

13 Zu einer ausführlicheren Wahlanalyse vgl. *Medina, Lucia/Liñeira, Robert/Freixanet, Maria* 2013: Vot i canvi. Una estimació dels fluxos de vot a les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012 a partir de les dades del Sondeig de l’ICPS, in: Quaderns de l’Institut de Ciències Polítiques i Socials, Januar.

14 Die Zustimmung für die Unabhängigkeit ist geringer. Sie steht im Programm von ERC und CUP und ist die Präferenz der allermeisten Abgeordneten der CDC. UDC dagegen steht nicht für diese Option,

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

CiUKopf an Kopf, verfügten aber zusammen über eine knappe absolute Mehrheit. Die radikalen Ausleger auf beiden Seiten (CUP und C's) wachsen weiter enorm, während die staatsweiten Parteien PP und PSC-PSOE beträchtliche Verluste zu erwarten haben (La Vanguardia 22.12.2013).

Die Minderheitsregierung Artur Mas' war von Anfang an von der Tolerierung durch mindestens eine andere größere parlamentarische Gruppe abhängig. Trotz der Differenzen in der Krisenbekämpfungspolitik haben CiU und ERC entgegen vielen Erwartungen zusammengearbeitet und auch einen gemeinsamen Haushalt durchgebracht. Doch konnte die Zivilgesellschaft den Druck auf die Parteien aufrecht erhalten, das Wahlversprechen eines Referendums über die Unabhängigkeit weiter zu verfolgen. Das wird auch durch das Vordringen der Symbolik und besonders auch der Fahne der *independentistes* in der Öffentlichkeit deutlich.[15] ANC und der historische Verein *Òmnium Cultural* (1961 gegründet zur Verteidigung der katalanischen Sprache und eine der Säulen des kulturkatalanistischen Widerstands gegen Franco) organisierten am 11.9.13 eine 400 km lange Menschenkette durch ganz Katalonien, die nach einigen Quellen wieder mehr als eine Million Menschen mobilisierte. Möglichkeiten zur Parteibildung oder Kandidaturen aus dem linken Spektrum der Bewegung (Arcadi Oliveres, Teresa Forcades)[16] haben sich dagegen im Jahr 2013 nicht verwirklicht. Zugleich hat sich die Bewegung durch Gründung kastilisch sprachiger, aber für die Unabhängigkeit Kataloniens eintretender Gruppen wie *Súmate* verstärkt.[17] Langsam verschieben sich auch die Selbstidentifikationen: Nach neueren Umfragen „fühlen" sich nur noch 3% ausschließlich spanisch und 2,4% mehr spanisch als katalanisch. Die mittlere Gruppe („sowohl als auch") ist immer noch die stärkste (37,9%), aber die Befragten, sie sich entweder „mehr" (26,7%) oder „nur" (29,0%) als Katalanen sehen, haben zusammen eine klare absolute Mehrheit.[18]

stellt aber nur ca. ¼ der Abgeordneten der CiU. Dagegen stimmen aus der Fraktion ICV-EUiA viele Abgeordnete für die Unabhängigkeit.

15 Das Zeigen der Anfang des 20. Jahrhunderts geschaffenen *estelada*, die – orientiert an der kubanischen Fahne- ein blaues Dreieck mit weißem Stern in die traditionelle katalanische nationale Vier-Streifen-Fahne einschließt, unterstreicht die Forderung nach einem eigenen Staat. Vgl. *Santamaría, Antonio* 2013: Simbología e identidad nacional, ElViejoTopo 311, Dezember, S. 35-41.

16 La Vanguardia 2.6.13.

17 Im Falle einer Volksabstimmung werden Barcelona und seine kastilisch sprachigen Vorstädte den Ausschlag geben. Vgl. zur Verwendung der kastilischen Sprache in den Kampagnen von ANC, Convergència und ERC Ara, 16.3.13, El Punt Avui 15.4.13 und La Vanguardia 10.9.13. Zu *Súmate*, Ara 1.2.14. Eine Kampagne zum Verbleib bei Spanien etwa nach dem Motto der auch von der britischen Regierung unterstützten *Better Together* Kampagne gibt es in Katalonien nicht, da die meisten Gegner der Unabhängigkeit ja gar nicht abstimmen wollen und mit der spanischen Regierung davon ausgehen, dass es kein Referendum geben wird. Erste Ansätze aber in der *Plataforma Societat Civil Catalana*, vgl. zur Gründung La Vanguardia 24.4.14 (8000 Unterschriften).

18 Vgl. La Vanguardia 6.10.13.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit?

Die katalanische Parlamentsmehrheit sieht sich beauftragt und legitimiert, eine Volksabstimmung über die katalanische Unabhängigkeit vorzubereiten. Sie hat einen Rat für den Nationalen Übergang (CATN) einberufen, der als Expertengremium sowohl das Referendum als auch –im Falle eines Sieges der Befürworter der Unabhängigkeit- die Schaffung staatlicher Strukturen (z.B. eines auswärtigen Dienstes und einer Steuerverwaltung)[19] vorbereiten helfen soll.

Der CATN hat fünf legale Wege aufgezeigt, zu einem Referendum über die katalanische Unabhängigkeit zu gelangen:[20]

- ein vom Zentralstaat nach Art. 93 der Verfassung einzuberufendes Referendum (vorgesehen für besonders wichtige Angelegenheiten)
- die nach Art. 150.2 vorzunehmende Übertragung der Kompetenz, ein solches Referendum einzuberufen, auf die katalanische Generalitat (sozusagen der „schottisch-britische" Weg)
- eine Modifikation des staatlichen Organgesetzes zur Einberufung von Referenden (der Präzedenzfall war die andalusische Volksabstimmung zur Erreichung der Autonomie auf dem schnellen Weg, die zunächst an der fehlenden Mehrheit in der Provinz Almería gescheitert war)
- eine Reform der Verfassung
- schließlich eine nach katalanischem Recht erfolgende Volksbefragung. Katalonien hat nach seinem Statut die Möglichkeit, Volksbefragungen zu veranstalten. Ein katalanisches Ausführungsgesetz (4/2010) regelt solche Befragungen (unter der Bedingung ihrer Autorisierung durch die Zentralregierung), ist aber nicht in Kraft, da das Verfassungsgericht zur Zeit noch überprüft, ob es der Verfassung entspricht. Ein neues katalanisches Gesetz über Volksbefragungen, die keine Referenden sind, könnte aber verabschiedet werden.

In keinem Fall binden die Ergebnisse solcher Referenden oder Volksbefragungen den jeweiligen Gesetzgeber. Der spanische Regierungschef Rajoy hat wiederholt geäußert, keinerlei Referendum oder Volksbefragung zum Thema der katalanischen Unabhängigkeit zu autorisieren.[21]

Mit der Zustimmung der katalanischen Sozialisten können die Befürworter einer Volksbefragung inzwischen nicht mehr rechnen. Die katalanische sozialistische Partei (PSC) im spanischen PSOE hatte im Wahlprogramm 2012 noch das *dret a decidir* verteidigt. Noch am 28.2.13 stimmten die Abgeordneten des PSC abweichend vom PSOE im spanischen Parlament für eine von CiU eingebrachte Resolution für das *dret a de-*

19 Weit weniger fortgeschritten sind z.B. die Pläne für eine eigene Sozialversicherung und die Zentralbank; hier gibt es keine Verwaltungen, auf die man aufbauen könnte.

20 Vgl. Punt Avui 30.4.13; Deia 8.9.13; Jaume López in Ara 23.12.13. Das einschlägige Gutachten ("informe") des CATN trägt den Titel: "La consulta sobre el futur polític de Catalunya", abgeliefert im Juli 2013. Das kürzlich gebildete *Col.lectiu Praga* aus ca. 50 Verfassungsjuristen katalanischer Universitäten unterstützt diese Position; vgl. El Punt Avui 4.2.14.

21 Vgl. z.B. Ara 10.12.13.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

cidir. Doch nach schwierigen Verhandlungen zeichnet am 6.7.13 auch der PSC die „Declaración de Granada“, in dem die Sozialisten ihr altes Projekt einer Verfassungsänderung formulierten: Nennung der Autonomen Gemeinschaften in der Verfassung, föderale Reform der zweiten Kammer, Kompetenzkataloge, konstitutionelle Etablierung der Ministerpräsidentenkonferenzen, ein transparentes Fiskalregime (aber ohne Garantie der Reihenfolge der Steuerkraft nach Finanzausgleich!). Katalanische Beobachter stellten fest, dass die Reformen nicht in Richtung auf einen einer plurinationalen Demokratie angemesseneren asymmetrischen Föderalismus zielten und z.B. auch hinter das Projekt der Fundació Rafael Campalans, der Stiftung der katalanischen Sozialisten, zurückfielen.[22] Die Glaubwürdigkeit der Realisierbarkeit des Projekts und selbst der ernste Wille dazu stehen in Zweifel. Denn selbst gewöhnliche Verfassungsänderungen (der Kernbereich ist noch besonders geschützt und wurde noch nie geändert) brauchen in Spanien mindestens 3/5 der beiden Kammern, d.h. politisch, die Zustimmung der beiden spanischen Großparteien, während selbst starke katalanische Parteien keine Rolle spielen, da sie nicht einmal zusammen mit einer der „Großen“ die geforderte Mehrheit erreichen. Da dies ja allen Beteiligten bekannt ist, steht die Ernsthaftigkeit politischer Forderungen, die von einer der „großen“ Parteien nicht akzeptiert werden können, in Zweifel. Die in der Deklaration von Granada manifestierte Anpassung des PSC an die Interessen des PSOE führte in Katalonien zur Formierung innerparteilicher Gegenströmungen (*Avancem*, *Catalunya i Llibertat*)[23] und letztlich zur Abspaltung dissidenter Abgeordneter. Ernest Maragall, der Bruder des Olympiabürgermeisterns von Barcelona und katalanischen Ministerpräsidenten Pasqual Maragall und frühere Erziehungsminister, brach schließlich mit der Partei und gründete eine neue (Nova Esquerra Catalana – NEC). Dagegen rechtfertigt die PSC-Führung die Erklärung von Granada als „tercera via“ gegen Mas und Rajoy. Der jetzt zurückgetretene Parteiführer Navarro nahm an, dass der Moment für eine solche Verfassungsänderung zur Überwindung des Staates der Autonomien in eine föderale Richtung günstig sei.[24]

3.1 Die Souveränitätsdeklaration des katalanischenParlaments

Im Januar 2013 verabschiedete das katalanische Parlament mit 85 von 135 Stimmen eine Erklärung seiner Souveränität und des Selbstentscheidungsrechts der Katalanen

22 Die allerdings der PSC nie formell akzeptiert hatte. Vgl. zu Reaktionen der katalanischen Öffentlichkeit auf die Deklaration FerranRequejo in Ara 21.7.13 sowie ElTemps 23.7.13, El Punt Avui 24.7.13, Ara 22.12.13, La Vanguardia 27.12.13.

23 Vgl. das Interview mit Toni Comín in El Punt Avui 25.7.13 sowie Ara 12.12.13.

24 Vgl. Interview mit Navarro in Ara 29.9.13, zum Standpunkt des PSOE Ramón Jauregui in La Vanguardia 30.9.13. Zur geringen Glaubwürdigkeit des PSOE in großen Teilen der katalanischen Öffentlichkeit trägt bei, dass der PSOE Pasqual Maragall während der Vorbereitung des Statuts eben nicht unterstützte, sondern politisch “im Regen” stehen ließ. Die in Spanien stark wachsende populistische Partei der Baskin Rosa Diez, UPyD, will einen Bundesstaat ausdrücklich ohne jede Anerkennung von Asymmetrien und stellt den Alleinvertretungsanspruch des PSOE auf den Föderalismus in Frage.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

(*Declaració de Sobirania i del Dret a Decidir*).[25] Das Parlament hatte allein seit 1989 mindestens sieben Mal Erklärungen abgegeben, in denen die „nationale Realität" oder auch direkt die Existenz einer katalanischen Nation und ihres Selbstbestimmungsrechts verteidigt wurde, z.B. in den Jahren 1989, 1998, 2010 und 2011.[26] Es handelte sich um rechtlich unverbindliche Deklarationen. 2013 jedoch holte die Regierung ein Rechtsgutachten beim Verfassungsrat über die eventuelle Verfassungswidrigkeit der Erklärung des Parlaments ein, und klagte dann beim Verfassungsgericht.

Im Februar 2014 wies das Gericht einstimmig die Auffassung zurück, das katalanische Parlament sei ein juristisch und politisch souveräner Akteur. Eine Mehrheit sah die Deklaration als rechtlich relevant an und damit das Gericht als zuständig, und erklärte sie für verfassungswidrig; eine Minderheit aus fünf Richtern sah sie als politischen Akt, der daher außerhalb der Zuständigkeit des Gerichts läge. Schließlich hatte das Gericht ja sogar selbst in seinem Urteil zum katalanischen Statut 2010 das Vorwort, in dem die Tatsache festgestellt wurde, dass das katalanische Parlament Katalonien als Nation ansieht, wegen seiner rechtlichen Irrelevanz passieren lassen. Mit besonderem Interesse lasen spanische und katalanische Rechtswissenschaftler das Urteil aber auch im Hinblick auf eine eventuelle Ausübung des *dret a decidir*: Während einige Interpretatoren der Ansicht sind, dass ein solches Recht nicht anerkannt und daher eine Volksbefragung, so sie das katalanische Parlament einberuft, vom Gericht, sollte es von der spanischen Regierung angerufen werden, wohl verboten werden würde, sahen andere Wissenschaftler besonders aus dem *Col.lectiu Praga* auch und gerade nach dem Spruch des Gerichts die Möglichkeit, eine konsultative Befragung zu veranstalten. Dies allerdings unter der Voraussetzung, bei entsprechendem Ergebnis dann doch über eine Verfassungsänderung verhandeln zu müssen. Nach dieser Auffassung ist eine einseitige Unabhängigkeitserklärung ausgeschlossen, aber es wäre möglich, nach kanadischem Vorbild bei einer im katalanistischen Sinn erfolgreichen Abstimmung politischen Druck auf eine konstitutionelle Neuregelung ausüben zu können.[27] Die nach dieser Interpretation mögliche Unterscheidung zwischen einem *dret a decidir* (ja) und einem Recht auf nationale Selbstbestimmung (nein) wurde auch Objekt der Diskussionen im spanischen Parlament – Rajoys Verweigerung jeglicher Volksbefragung wäre dann eine politische Entscheidung, die rechtlich nicht zwingend geboten wäre. Die in der Verfassung festgelegte unauflösliche Einheit der spanischen Nation müsste es sich gefallen lassen, gegen das Demokratiegebot der Partizipation (der Katalanen als spanische Bürger) an ihrer politischen Zukunft abgewogen zu werden.

25 Vgl. La Vanguardia 23.1.13.

26 Vgl. El País 15.2.14. Laut spanischer Verfassung gibt es nur eine Nation in Spanien, die spanische.

27 Zu den verschiedenen Interpretationen vgl. Ara 27.3..14 und 1.4.14; Diari de Tarragona 27.3.14; Josep Maria Vilajosana in El País 5.4.14.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.2 Frage und Zeitpunkt der Volksbefragung

Nachdem Regierungschef Rajoy die Veranstaltung eines Referendums wiederholt abgelehnt hatte – aber bevor das spanische Parlament über die Frage einer Delegation der Kompetenz entschieden hatte -, einigte sich der katalanische Ministerpräsident Mas mit wichtigen politischen Akteuren Kataloniens auf die Frage und den Zeitpunkt, nicht aber auf die Methode der Befragung. Schon im September 2013 hatte die katalanische Regierung eingesehen, dass angesichts der absehbaren Nichteinigung mit der spanischen Seite ein von der spanischen Regierung selbst durchgeführtes Referendum kaum zu erwarten war.[28] Während aber die Regierung vor allem eine Frage suchte, die für möglichst viele Akteure akzeptierbar war (besonders auch für UDC und eventuell für den PSC), wollte die ANC, gestärkt durch den Erfolg der Menschenkette am 11.9.13, ebenso wie ERC eine schnelle Einigung auf eine klare Frage, wenn möglich nach britischem Vorbild.[29] Auch der CATN empfahl nach einem Vergleich verschiedener Unabhängigkeitsreferenden (Slowenien 1990, Estland und Ukraine 1991, Eritrea 1993, Südsudan 2011) eine klare Frage (El Punt Avui 24.9.13). Artur Mas verhandelte zuerst mit Duran i Lleida von der Partnerpartei UDC und aus dieser Verhandlung ging die bereits erwähnte Zweifragenlösung hervor.[30] Der nächste Partner, ERC, akzeptierte den Vorschlag, auch wenn die Partei einen früheren Zeitpunkt (vor dem schottischen Referendum am 18.9.) vorgezogen hätte. Auch mit ICV ließ sich ein Einvernehmen herstellen, und Herrera, der als Kopräsident der Partei im Gegensatz zur der der Unabhängigkeit zuneigenden Dolors Camats eine asymmetrisch föderalistische Lösung vorgezogenen hatte, erklärte nun, er würde auch die Frage nach der Unabhängigkeit bejahen, falls der Staat nicht bald in Verhandlungen einträte.[31] Sogar die linke und radikale CUP stimmte zu. Außerparlamentarische Kräfte wie die ANC, aber auch die Gewerkschaften zeigten sich ebenfalls einverstanden, während der Verband der Großunternehmer, *Foment de Treball*, das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage beklagte.[32] Die Einigung auf Frage und Datum vor der Klärung der Rechtsgrundlage schloss den PSC vom Prozess aus, dessen innere Opposition meldete sich stärker zu Wort (Gruppe *Avancem*).[33] Rosa Diez (UPyD) verlangte von Rajoy, Mas bei Nichtaufgabe „seines" Souveränitätsprojekts für unfähig zur Ausübung seines Amtes zu erklären und die katalanische Autonomie nach und nach abzuerkennen (beginnend mit der Unterstellung der katalanischen Polizeikräfte unter

28 La Vanguardia 10.9.13.

29 Vgl. Ara 12.9.13; 11.12.13.

30 Vgl. den Wortlaut der Fragen in der Presseerklärung der Vertretung der Generalitat de Catalunya in Deutschland und Österreich, 13.12.13.

31 Der aus der alten kommunistischen Partei kommende Fraktionspartner EUiA behält aber seinen föderalen Standpunkt bei und wird ggf. vermutlich ein SI-NO propagieren. Vgl. Ara 15.12.13 und 22.12.13.

32 Ara 13.12.13. Die im *Cercle Català de Negocis* zusammengeschlossenen unabhängigkeitsfreundlichen Unternehmer stimmten erwartungsgemäß zu.

33 Vgl. Ara 15.12.13. Pérez Rubalcaba, Vorsitzender des PSOE, hält die Festlegung der Frage für eine "Erklärung der Selbstbestimmung" (13.12.13).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

das staatliche Kommando und mit der Übernahme der Finanzhoheit).[34] Auf der anderen Seite kommentierten Akademiker, dass bei einer Mehrheit für die erste Frage aber einer fehlenden für die zweite die Alternative eines nicht-unabhängigen Staates leicht gewinnen könnte, obwohl eigentlich nur um die 10% der Katalanen sie präferierten.[35] Zugleich sei nicht klar, in welchem genauen föderalen, konföderalen oder assoziierten Verhältnis zu Spanien sich ein solcher nichtunabhängiger Staat befände.[36] Artur Mas hingegen zeigte sich offen, auch über die Frage mit der spanischen Regierung noch zu verhandeln, doch Rajoy nannte für jegliche Verhandlung den Verzicht auf das *dret a decidir* als Vorbedingung.[37] Weiterhin ungeklärt sind die Fragen nach der Ermittlung der Mehrheit (gerechnet auf den Zensus oder die abgegebenen Stimmen?), nach einem eventuellen Quorum, und die nach dem Mindestalter und des Teilnahmerechts der Ausländer.[38] Im Dezember 2013 glaubten nur 38% der befragten Katalanen, dass die Abstimmung tatsächlich am 9.11.2014 stattfinden wird (La Vanguardia 22.12.13). In einem Brief vom 20.12.13 informierte Artur Mas ausländische Staats- und Regierungschefs, um im Ausland Verständnis für die Abstimmung zu wecken.[39]

3.3 Die Verweigerung der Delegation der Kompetenz nach britischem Vorbild durch das spanische Parlament

Seit seinem Wandel vom Autonomisten zum Befürworter eines Referendums und der Unabhängigkeit hatte Artur Mas durchgehend betont, das Referendum bzw. die Befragung (*consulta*) sollte ohne Bruch der spanischen Legalität durchgeführt werden. Da die spanische Regierung nicht bereit war, selbst ein Referendum durchzuführen, blieb der „britische" Weg einer Delegation dieser Kompetenz vom Zentralstaat auf die katalanische Generalitat; falls dieser zurückgewiesen würde, konnte man eine selbst organisierte Volksbefragung, quasi also den Weg Quebecs, in Betracht ziehen. Nur als "últim recurs" (letztes Mittel; La Vanguardia 8.9.13) sieht Mas die Möglichkeit, als Plebiszit verstandene Parlamentswahlen einzuberufen, denen dann ja – analog zum Kosovo – eine unilaterale Unabhängigkeitserklärung folgen könnte. Letztlich blieb unklar, ob solche Wahlen durch Auflösung des Parlaments herbeigeführt werden würden (z. B. als eine Reaktion auf ein Verbot jeglicher *consulta* im November 2014), oder ob zuerst die Legislaturperiode bis 2016 zu Ende geführt wird.

Am 16.1.14 beschloss das katalanische Parlament, dem spanischen Gesetzgeber eine Gesetzesinitiative für ein Organgesetz vorzulegen, das nach Artikel 150.2 der spanischen Verfassung die zentralstaatliche Kompetenz der Einberufung und Durchführung

34 Vgl. Ara 15.12.13.

35 Vgl. besonders die Kritiken von Jaume López in Ara 17.12.13 und von Jordi Muñoz in Ara 22.12.13.

36 Vgl. Lòpez Bofill in El Punt Avui 18.12.13.

37 Ara 17.12.13 und 18.12.13.

38 Im Gegensatz zum auch in Katalonien gültigen spanischen Wahlrecht waren bei den lokalen "Referenden" der Jahre 2009 bis 2011 auch 16-17 jährige Personen und die gemeldeten Ausländer zugelassen worden, auch um den nicht ethnischen Charakter der Bewegung zu betonen.

39 Abdruck der englischen Version in Ara 3.1.14.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dieses Referendums auf die katalanische Generalitat delegiert. Neben den Abgeordneten des PP und der C's trugen auch die katalanischen Sozialisten diesen Beschluss nicht mit, obwohl sie in den Jahren 2003 und 2006 die Delegation der gesamten Kompetenz noch selbst gefordert hatten. Drei der zwanzig PSC Abgeordneten brachen die Fraktionsdisziplin, 14 Ortsvereine erklärten sich für die *consulta*, die Spannungen mit den prokatalanistischen Strömungen in der Partei (*Avancem* und *Agrupament Socialista* des Bürgermeisters von Lleida, Ros) vertieften sich. Am Tag nach der Abstimmung veröffentlichte die Presse eine "*Crida socialista pel referèndum*", die von 122 Sozialisten unterzeichnet war, darunter Exminister der Zentral- und der katalanischen Regierung und Europaabgeordnete.[40]

Das katalanische Parlament entsandte drei seiner Abgeordneten, Turull (CiU), Rovira (ERC) und Herrera (ICV), die am 8.4.14 dem spanischen Unterhaus den Gesetzentwurf der Parlamentsmehrheit vorlegten.[41] Nach Ansicht der spanischen Regierung und der Parlamentsfraktionen des PP und des oppositionellen PSOE war aber die Kompetenz nicht delegationsfähig, da der Verfassungstext nur "Materien" der Kompetenz zur Delegation zulasse; außerdem ergäbe sich aus dem Wesen der Kompetenz, dass diese nicht delegiert werden könne, da nur die spanische Nation (die einzig existierende) souverän sei und eine einseitige Abtrennung eines Staatsteils nur aufgrund des Willens der dortigen Bevölkerung sowieso nicht erfolgen könne. Daher könne man die Frage auch nicht konsultieren. Das Recht (*ley*) über der Demokratie – Rajoy unterstrich, dass er, an Verfassung und Recht gebunden, die Kompetenz nicht einmal delegieren könnte, wenn er das wollte. Er wie andere Gegner der Gesetzesinitiative betonten besonders den Zweck der Volksabstimmung – Rechtsmissbrauch müsse verhindert werden, denn das Ziel der Gesetzesinitiative sei die Sezession und diese verfassungswidrig. Die Verteidiger des Gesetzesinitiative (die drei katalanischen Abgeordneten sowie Mitglieder des spanischen Parlaments aus CiU, ERC, baskischer Volkspartei und der Vereinigten Linken) betonten dagegen, dass ihr Gesetzesvorschlag ja auf ein nicht obligatorisches Referendum abziele mit dem die Meinung der katalanischen Bevölkerung ermittelt würde, dass die Kompetenzübertragung nicht permanent sei, und einige von ihnen strichen auch besonders heraus, dass man den Gesetzesvorschlag ja auch in den parlamentarischen Weg einspeisen und dann dabei den Text verhandeln könnte. Herrera (ICV) betonte besonders, dass es doch besser sei, demokratische Forderungen zu kanalisieren statt sie einfach abzuweisen. Gegenüber einem "übertriebenen Rechtspositivismus" betonten sie ihr demokratisches Mandat und den demokratischen Charakter einer solchen Abstimmung. Rechtlich wurde hervorgehoben, dass selbst das Verfassungsgericht in seinem Urteil gegen die Souveränitätserklärung einen Raum für Abstimmungen gelassen habe, dass schließlich auch über das Autonomiestatut ja nur in Katalonien abgestimmt worden sei, dass die Kompetenz für Volksbefragungen nach eigenem Recht ja auch bestünde (Art. 122 des Statuts) und der Überprüfung durch das Verfassungsgericht

40 In El Punt Avui 17.1.14.

41 Vgl. Cortes Generales 2014: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión plenaria núm. 180 celebrada el martes 8 de abril.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

standgehalten hätte. Auf die der Haltung der spanischen Regierung entgegenstehende Praxis und Rechtsauffassung in Kanada und in Großbritannien wurde wiederholt hingewiesen. Die links stehenden Verteidiger des Gesetzentwurfs betonten, dass doch auch die spanischen Sozialisten ihrem Bekenntnis zu einer mehr partizipatorischen Demokratie treu bleiben sollten, und appellierten in diesem Sinne an den PSOE. Ein Vertreter der baskischen Volkspartei brachte den Vorschlag ein, in ganz Spanien abzustimmen, die Unterschiede zwischen den Territorien würden dann ja sowieso deutlich werden.[42]

Die Gesetzesinitiative wurde mit 297 gegen 47 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Die beiden großen spanischen Parteien sowie einige kleinere stimmten dagegen, katalanische, baskische, galicische und eine der kanarischen Parteien sowie die Vereinigte Linke stimmten dafür. In einer populistischen Reaktion auf die Abweisung erinnerte Mas an die letzte Änderung der spanischen Verfassung (Schuldenbremse) und verglich den raschen Gehorsam gegenüber "la senyora Merkel" mit der Unmöglichkeit für die Katalanen, eine Verfassungsänderung zu erreichen[43], den einzigen Weg, den Rajoy und Rubalcaba eröffnet hatten, wohl wissend, dass dieser in der Praxis die Zustimmung beider spanischer Parteien erforderte, aber die der Mehrheitsparteien des katalanischen Parlaments (CiU und ERC) und die der katalanischen Bevölkerung dabei überflüssig wären, also gerade derjenigen, die eine Änderung wünschten.

3.4 Der nächste Schritt: Volksbefragung nach katalanischem Recht, Neuwahl oder Repression?

Spätestens seit der Menschenkette (11.9.13) war immer wieder das Dilemma diskutiert worden, vor dem Katalonien jetzt steht: was ist zu tun, wenn der Staat weder selbst ein Referendum organisiert noch die Kompetenz dazu an Katalonien delegiert? Nun käme in Frage, eine Volksbefragung aufgrund des Autonomiestatuts durchzuführen[44] und dabei eventuell die bereits beschlossenen Fragen zu stellen[45], oder Neuwahlen als Plebiszit für die Unabhängigkeit zu veranstalten. Die Präferenzen der Bevölkerung sind

42 Selbst bei hundertprozentiger Zustimmung in Katalonien würde eine Unabhängigkeit aber angesichts des Bevölkerungsgewichts in einem spanischen Referendum scheitern, worauf J. M. Vilajosana in einem Presseartikel hinwies (ElPaís 5.4.14).

43 Vgl. La Vanguardia 10.4.14.

44 Manche Akteure hatten diesen Weg von vornherein der "Bitte" um Delegation der Kompetenz vorgezogen, da letztere ja eine Anerkennung des spanischen Rechts bedeutete; vgl. La Vanguardia 17.9.13.

45 Artur Mas ist auch jetzt noch zu Verhandlungen bereit. In seinem am 30.4.14 in The Guardian veröffentlichten Artikel "Scotland is getting its referendum – next up Catalonia" heisst es: ""... the Law of Consultations, now being finalised in the Catalan parliament, will establish a legal path to hold a nonbinding vote under our Statute of Autonomy, which is also a Spanish law that permits this. (...) This date and question have the support of six different political parties represented in parliament. If Madrid has an alternative proposition to put to our people, we will of course ensure that it is also included on the ballot paper. This process will be legal, transparent and democratic." (meine Hervorhebung).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nicht klar.[46] Die spanischen Parteiführer Rajoy (PP) und der kürzliche zurückgetretene Rubalcaba (PSOE) haben sich gleich lautend gegen eine solche *consulta* ausgesprochen.[47] Rechtsgrundlage wäre ein aufgrund Art. 122 des Autonomiestatuts zu verabschiedendes Gesetz. Doch liegt ein solches bereits vor – seine Verfassungswidrigkeit wird seit 2010 vom Verfassungsgericht geprüft, und es ist daher nicht in Kraft. Ein neues Gesetz wurde seit Mitte 2013 immer wieder angekündigt, zur Zeit (Juni 2014) ist seine Verabschiedung für September angesagt (La Vanguardia 12.4.14) – die Einberufung der *consulta* müsste dann praktisch sofort erfolgen, damit diese wirklich am 9.11. stattfinden könne. Es dürfte aber nicht leicht werden, ein Gesetz zu verabschieden, das nicht von der spanischen Regierung vor das Verfassungsgericht gebracht und damit erst einmal blockiert wird. Das Statut sieht außerdem vor, dass ein katalanisches Volksbefragungsgesetz den Artikel 149.1.32, der die zentralstaatliche Kompetenz für Referenden festlegt, nicht verletzen darf (El Temps 15.4.14). Wahlbehörden und Zensus sind in Spanien zentralstaatlich geregelt und dürften für eine eigene *consulta* nicht benutzt werden. Die das Gesetz befürwortenden Parteien scheinen sich einig zu sein, den Zensus aus den Daten der Ortsverwaltungen und mit Hilfe des katalanischen statistischen Instituts IDESCAT zu ermitteln, da so eventuell auch die 16-17jährigen und die Ausländer erfasst werden könnten. Zugleich sollen die ca. 150000 Auslandskatalanen die Möglichkeit bekommen, sich freiwillig in den Zensus aufnehmen zu lassen, dagegen könnten die außerhalb Kataloniens, aber in Spanien wohnenden Katalanen (die ja nach spanischen Recht keine sind) nicht erfasst werden. Es dürfte schwer sein, diese Ideen nicht nur gerichtsfest, sondern auch effizient umzusetzen. Außerdem haben die Gegner der *consulta* und hier besonders die Ciutadans-Partei bereits ihren Boykott angekündigt[48]; insbesondere wollen sie die Weitergabe ihrer Daten durch die Ortsbehörden verhindern, und einzelne Bürger haben bereits gerichtliche Urteile für ihre Person erreicht. Die Bürgermeister des PP und einige Sozialisten wie der Bürgermeister von Tarragona, Ballesteros, wollen sich weigern, die gesamten Daten ihrer Gemeinden weiterzugeben.[49] Weiter bleibt abzuwarten, wie die Kosten der Volksbefragung im Haushalt ausgewiesen werden – auch hier öffnen sich den Gegnern der *consulta* Blockademöglichkeiten und Rechtswege.[50] Interessanterweise erwarten übrigens sowohl die spanische wie die katalanische Regierung internationale Unterstützung – Rajoy bei der Verhinderung der *consulta*, Francesc Homs bei ihrer Durchführung.[51]

Wohl auch angesichts der absehbaren Probleme, die zum Scheitern oder auch zum Verbot der *consulta* führen könnten oder die Seriosität der eventuellen Ergebnisse in Frage stellen würden, sieht Artur Mas inzwischen plebiszitäre Wahlen zwar nicht als

46 La Vanguardia vom 6.10.13 gibt 56,6:32,3 für eine selbstorganisierte *consulta*, La Vanguardia vom 22.12.13 meldet 30:45 dagegen.

47 Ara 22.12.13.

48 Vgl. Ara 20.12.13.

49 Vgl. Ara 9.1.14.

50 Vgl. Ara 20.12.13.

51 Vgl. Ara 30.12.13 und 6.1.14.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

das beste, wohl aber als das wahrscheinlichste Szenarium an.[52] Für seinen Partner Duran i Lleida (UDC) dagegen wären solche Wahlen ein Scheitern des Prozesses.[53] Auch in ICV (z.B. bei Ernest Urtasun, dem Spitzenkandidaten der Europawahlen, vgl. La Vanguardia 16.5.14) gibt es Widerstand. Dagegen scheint der ANC in seinen neuen Szenarien die Neuwahlen, eine Einheitsliste aus allen die Unabhängigkeit unterstützenden Parteien, und dann bei gegebenem Erfolg eine unilaterale Unabhängigkeitserklärung zu präferieren; der Erklärung müsste dann die Übernahme der Kontrolle des katalanischen Territoriums folgen.[54]

Schon der Bericht des CATN sah die plebiszitären Wahlen und/oder eine einseitige Erklärung der Unabhängigkeit durch das Parlament als Alternativen, die der *consulta* vorzuziehen seien, wenn eine solche nur in unseriöser Weise durchgeführt werden könnte oder vom Staat verboten würde.[55] Immerhin kann Mas qua Statut Neuwahlen einberufen, wenn im Dekret auch nichts über den plebiszitären Charakter stehen dürfte. Allerdings bleibt dem Staat immer die Möglichkeit der Suspendierung der Autonomie nach Artikel 155 der spanischen Verfassung, mit der die PP-Chefin in Katalonien, Sánchez Camacho, ja bereits gedroht hat (Ara 20.12.13). Eventuell käme die Erklärung des Belagerungszustands hinzu (El Mundo 29.5.13).[56] Zusätzlich oder alternativ käme auch infrage, Katalonien finanziell auszutrocknen, da die wesentlichen Steuern ja von zentralstaatlichen Behörden eingesammelt werden (ebd.). Gelegentlich werden als Alternativen auch eine zentralisierende Verfassungsreform genannt, die mit den jüngsten Entwicklungen in der spanischen öffentlichen Meinung konform ginge, wo ja die Zustimmung zum Autonomiestaat rapide abnimmt und der Wunsch nach seiner Eingrenzung oder gar Abschaffung wächst.[57] Oder doch ein spanienweites Referendum, mit dem die katalanische Bevölkerung sogar einverstanden wäre (51,8:46,2% nach La Vanguardia 6.10.13), die aber selbst als Abschluss eines Unabhängigkeitsprozesses zwischen den katalanischen Parteien umstritten bleibt.[58] Genannt werden zur Verhinderung einer *con-*

52 Deklarationen in Le Figaro und Radio France, wiedergegeben in La Vanguardia 12.4.14.

53 Vgl. La Vanguardia 27.4.14.

54 Zur Kritik der Position vgl. Branchadell in Ara 29.4.14 und Morente in La Vanguardia 22.4.14.

55 Vgl. El País 25.7.13; Ara 26.7.13.

56 Weitergehend dann schließlich der Einsatz des Militärs, das nach Art. 8 der spanischen Verfassung ja zur Sicherung der Integrität des Staatsgebiets eingreifen darf.

57 Von 2010 bis 2012 verdoppelte sich der Anteil der Spanier, die den Autonomiestaat abschaffen wollen, von 14 auf fast 25% (vgl. La Vanguardia 13.1.13). Der Vorschlag einer rezentralisierenden Verfassungsänderung (*Aula Política.Instituto de Estudios de la Democracia – Universidad CEU San Pablo* 2013: Recuperar España. Una propuesta desde la Constitución, Madrid) stößt allerdings auf das Problem der notwendigen Zustimmung der Sozialisten.

58 Ein entsprechender Vorstoß von Francesc Homs und die Reaktionen von ERC und CUP in La Vanguardia 7.2.14. Dabei ist den meisten Akteuren klar, dass selbst nach einer erfolgten Unabhängigkeitserklärung Verhandlungen notwendig sein werden, z.B. über die Regelung von Staatsschuld, Rentenfonds, EU-Mitgliedschaft etc. Das Ergebnis wird ratifiziert werden müssen, dann sicher auch durch eine spanische Volksabstimmung. Nach Bassets (dem Redaktionschef von El País) wird selbst nach eventuell erfolgreicher *consulta* nicht die Unabhängigkeit kommen, sondern eine Verhandlungslösung (Ara 10.12.13).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sulta oder einer Neuwahl auch Konzessionen in letzter Minute[59], doch haben führende Regierungspolitiker wie Finanzminister Montoro immer wieder gesagt, für den Verzicht auf die *consulta* gäbe es keine Prämie (Ara 27.12.13). Der spanische Wähler würde ein Zurückweichen von dieser Position sicher jetzt nicht mehr honorieren. Artur Mas kann nach der erfolgten Massenmobilisierung nicht mehr, wie vor 2012, die in Katalonien ja populäre Karte der *reforma fiscal* spielen, um dafür auf die Abstimmung ersatzlos zu verzichten (und hat dies ja auch schon zugegeben, vgl. Ara 12.9.13). Trotz der Mobilisierung und der verhärteten Fronten glauben manche Beobachter, dass es noch zu Verhandlungen zwischen den beiden Regierungen kommen kann (vgl. Ignacio Lago in El País 9.10.13). Weiter bestehende Kontakte zwischen Mas und Rajoy (über Mittelsmänner) sind von Mas zugegeben worden.[60] Doch könnten diese zarten Pflanzen Opfer des Wahlkalenders werden, der für 2015 spanische Parlaments- und Kommunalwahlen vorsieht.

4. Nachwort: Die Europawahlen vom 25.5.14

Da Spanien bei Europawahlen ein einziger Wahlkreis ist, haben es Parteien, die nur in einem Teil des Staates, z.B. in Katalonien, kandidieren, besonders schwer, Sitze zu erhalten. Das führt normalerweise zu gemeinsamen Listen von nicht staatsweiten Parteien, die oft eine Rotation im Parlament vereinbaren. In diesem Jahr aber stand die gesamte Kampagne vor allem unter dem Zeichen des *dret a decidir*, und europäische Themen rückten in den Hintergrund. Von vornherein hatten CiU, Mas, und der PSC-Dissident Ernest Maragall mit seiner Nova Esquerra Catalana versucht, diesmal eine Einheitsliste aller für das *dret a decidir* eintretenden Parteien zu organisieren.[61] Nachdem ICV und die CUP sich verweigert hatten, scheiterte schließlich auch der Versuch, wenigstens zu einem Einverständnis zwischen CiU und ERC zu gelangen. Neben Personalfragen[62] spielte dabei sicher auch die Rivalität der in Umfragen gleichauf liegenden Parteien eine Rolle. Schließlich kandidierten CDC und UDC auf einer Liste[63], gemeinsam mit dem baskischen PNV. Der Versuch der ERC, mit Linksnationalisten aus

59 Besonders wird oft an ein Finanzabkommen gedacht, war doch bis 2012 ein solches die Forderung besonders von CiU. Eine Regelung der Finanzen nach baskischem Vorbild hat in Katalonien immer höhere Zustimmungsquoten als die Unabhängigkeit, da die bestehende Regelung von rechts bis weit nach links als ungerecht angesehen wird. Umfragen zufolge würden 67,1% der Katalanen einem Abkommen zustimmen, das ein Finanzregime nach baskischem Modell plus die Absicherung der Kompetenzen im Bereich Erziehung und Kultur und die bestehende Regelung der Sprachgesetze (*modellingüístic*) enthielte – doch auch nach einem solchen Abkommen halten 58,5% die *consulta* noch für notwendig (La Vanguardia 22.12.13). Das bestehende katalanische Modell der Sprachpolitik ist durch das neue spanische Organgesetz zur Reform des Erziehungswesens (*Ley Wert*) und durch mehrere richterliche Entscheidungen in Gefahr.

60 Interview in La Vanguardia 2.2.14.

61 Vgl. El Punt Avui 25.7.13, Ara 17.12.13, 18.12.13, La Vanguardia 4.1.14.

62 Vgl. Ara 9.1.14.

63 UDC-Abgeordnete sind in der Fraktion der EVP, CDC-Abgeordnete bei den Liberalen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dem Baskenland (Bildu), Galicien (BNG) und Mallorca (PSM) eine Liste zu bilden[64], scheiterte, und ERC blieb nur Maragalls Nova Esquerra. Die CUP präsentierte keine Kandidatur; doch Podemos, die neue Kandidatur der Bewegung der „Empörten", akzeptierte die CUP-Position zum Selbstbestimmungsrecht.

Wenn einerseits das Scheitern der Einheitsliste Zweifel am Projekt des ANC für die plebiszitären Wahlen weckt[65], so bestätigte andererseits das Wahlergebnis diejenigen, die für das *dret a decidir* eintreten. Bei einer auf 47,6% gestiegenen Wahlbeteiligung ergab sich in Katalonien folgendes Resultat:[66]

ERC 23,7%, CiU 21,9%, PSC 14,3%, ICV-EUiA 10,3%, PP 9,8%, C's 6,3%, Podem 4,7%, UPyD 1,3%, andere 7,9%.

Damit hat ERC zum ersten Mal CiU in einer Wahl überholt. ERC, CiU, ICV, Podem, also diejenigen Kräfte, die eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit wollen, zählen gemeinsam fast 61% der Stimmen.

64 Vgl. Ara 18.12.13.

65 Nicht einmal bei einer relativ unwichtigen Wahl konnten sich die katalanistischen Kräfte auf eine gemeinsame Liste einigen, obwohl sie ja nach erfolgter Wahl wieder in verschiedenen ideologischen Fraktionen hätten unterkommen können; vgl. Branchadell in Ara 29.4.14.

66 Ara 26.5.14.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Scottish Independence: The Terms of the Debate

Charlie Jeffery

By the time this contribution is published, Scotland will have voted Yes or No to the question 'should Scotland be an independent country?' in the referendum held on 18 September 2014. While this may seem a straightforward enough question, the two sides in the debate, for and against Scottish independence, had quite different understandings of what 'Yes' or 'No' really meant. The outcome will have been determined by the relative success of each side in framing the debate around their particular understanding of what independence – or, indeed Scotland's continuing membership of the UK – really meant.

1. What the Yes side meant by 'Yes' and 'No'

The Yes side of the debate was dominated by the Scottish National Party, which was able to form a majority government in Scotland after the 2011 Scottish Parliament election. As well as forming a pro-independence government the SNP was also by far the biggest component of the official pro-independence campaign, Yes Scotland. What the Yes side thought 'Yes' and 'No' meant was set out at length in the Scottish Government's mammoth White Paper, *Scotland's Future*, published in November 2013. The White Paper marked out the terrain of independence in three ways.

The first was to set out a fairly select number of areas in which an independent Scotland would be markedly different to a Scotland remaining within the UK. The aim was to pose tough challenges to the claim that, as the official No campaign's title put it, Scotland would be 'better together' with the rest of the UK. The intention was to mark out clear dividing lines between Scotland and the rest of the UK and to signal the problems and disadvantages a No vote would imply. Here, in effect, we learned something about what the Yes side thought a Yes vote would bring, but also what 'No' would mean:

- For example, by voting Yes Scotland would get 'governments it voted for', that is governments with majority support in Scotland. This was code for no longer having Conservative-led UK-level governments with weak representation in Scotland; at the last UK election in 2010 the Conservatives secured just one seat in Scotland. The converse message of course was that by voting No Scotland would be subjected to more Conservative government, now and in the future.
- Another prominent theme in the White Paper was that Scotland would no longer face policies like the so-called 'bedroom tax', the UK Government policy to limit the housing benefit (that is a publicly funded rent subsidy) paid to low income families in social housing if their home had more bedrooms than strictly needed to accommodate their family. This controversial policy had been widely criticised for ejecting people from long-term family

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

homes when often there was no alternative accommodation available nearby with fewer bedrooms. The controversy was used in the White Paper as an emblem for the different values of fairness and social justice the Scottish Government argued an independent Scotland would reflect in its welfare policies. But if Scotland voted No, then it would remain subject to such perceived unfairness and injustice.

- In similar vein the White Paper announced that an independent Scotland would introduce comprehensive pre-school childcare and with that offer a greater sense of equality of opportunity to women as well as supporting women's participation in the labour market, to general economic benefit. Voting No by implication would be bad for Scotland's women.
- And the White Paper promised that Scotland would no longer harbour nuclear weapons. The UK's fleet of nuclear-armed submarines is based in Scotland; in the event of a Yes vote an independent Scottish Government would require their removal within years. But if Scotland voted No, nuclear weapons – including the new generation missiles the UK Government was planning to acquire – would remain in Scotland for the foreseeable future.

Beyond this 'dividing line' strategy to mark out very different consequences for a Yes and a No vote, the White Paper also set out, second, a number of areas in which the government of an independent Scotland would not so much do things differently than the rest of the UK, but would rather do those things *better* if Scotland were an independent state. The most obvious area here was an economic policy vision which was not significantly different in the balance of market and state or in nurturing key economic sectors than that already pursued by the UK government in and for Scotland. The argument was rather that economic policy would be better attuned to Scottish circumstances and less led by the gravitational pull of London and the South East of England if Scotland were independent. In this context 'Yes' meant 'the same but better'.

Third, there were areas in which the same things would happen in an independent Scotland *in much the same way and with the same institutions* as they happened with Scotland as part of the UK. The most obvious example was currency. After a Yes vote Scotland would share in a formal sterling currency union involving a common central bank – the Bank of *England* – a common monetary policy, common financial services regulation and some kind of fiscal pact on debt and deficits, the latter placing limits around Scotland's fiscal autonomy. But there were plenty more examples of other continuities and of institutions that would remain shared between an independent Scotland and the rest of the UK, like a continuing common travel area (which would avoid a physical border between Scotland and the rest of the UK and would maintain shared external border arrangements), a common research area for universities in Scotland and the rest of the UK (with shared institutions for the allocation of research funding), reciprocal broadcasting arrangements between a new Scottish Broadcasting Service and the BBC, and so on.

Nicola McEwen has called this an 'embedded independence', an independent statehood embedded in continuing partnerships with the rest of the UK. This partnership vision was set out most strikingly in a speech by the Scottish First Minister, Alex

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Salmond, in July 2013 when he spoke of six unions that Scotland currently shared with the rest of the UK: common membership of the European Union; common membership of the defence union institutionalised in NATO; the currency union with common use of the pound sterling; the union of the crowns in which Scotland and the rest of the UK shared the same head of state, the Queen; the social union of shared 'ties of language, culture, trade, family and friendship'; and finally the political union of 1707 which established a single Parliament for Scotland and the rest of (what later, after the establishment of union with Ireland in 1800, became) the UK. Of these six unions only the last would be ended by Scottish independence; the other unions would remain as part of a continuing and close partnership between Scotland and the rest of the UK.

Some of this was no doubt tactical, designed to provide a sense of reassurance that independence would not be a leap in the dark. But it also had many echoes of equivalent conceptions of independence in other places with strong pro-independence parties like Catalonia, the Basque Country and Quebec. In each of these cases the mainstream proponents of independence have argued that independence is about recalibrating rather than ending (or 'separating') relationships with the residual state.

2. What the No side meant by 'Yes'

This aspect of what the Yes side meant by 'Yes' – close, continuing partnership – became the core terrain of the referendum debate. Logically enough such a conception of independence as continuing partnership required a willing partner in order to be realised. This was not a meaning of 'Yes' that was shared by the No side in the Scottish debate.

The No side had two main components: the UK Government; and the three pro-union parties – Labour, the Conservatives and the Liberal Democrats – which were (often somewhat uncomfortable) partners in the official No campaign which ran under the title Better Together.

The UK Government responded to the challenge of the referendum in two ways. The first was accept that the SNP Government elected in 2011 had a legitimate mandate to hold a referendum on independence. Indeed, the UK Government went further than this by agreeing a legal basis for the referendum that would put it beyond legal challenge (through a one-off empowerment of the Scottish Parliament to legislate on a matter – in this case the constitution – which is otherwise an exclusive power of the UK Parliament). It also agreed that it would abide by the result, Yes or No, and work with the Scottish Government to implement whichever the outcome was.

All this was set out in the Edinburgh Agreement between the UK and Scottish Governments of October 2012. In addition that Agreement left the operational issues of the referendum – referendum question wording, referendum date, the franchise and campaign funding rules – to be decided in Scotland. The only condition the UK Government insisted on was that there would be a simple yes/no question (whereas the Scottish Government had toyed with the idea of a three option referendum offering voters the choice of status quo, independence, and extended devolution as a middle option).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

All this stood in stark contrast to the attitude of the Spanish central government to the ambition of the pro-independence majority government in Catalonia also to hold an independence referendum in 2014. The willingness of the UK Government not just to allow but actively to enable a referendum reflected the calculation that to deny a legitimately elected pro-independence government in Scotland the right to hold a referendum would likely increase support for independence. It also reflected the conviction that Scottish voters would use their right to decide to decide 'No'.

The second way the UK Government responded to the independence challenge was to nurture the No vote. It did so in particular through its series of *Scotland Analysis* papers. Between February 2013 and May 2014 thirteen such papers – amounting in total to around twice the length of the Scottish Government's White Paper's 670 pages – were produced. The *Scotland Analysis* series had a core of papers on economic issues, but covered also EU and international relations, defence and security, university research, borders and migration, and welfare. They were detailed and data-heavy, affecting a more or less scholarly approach designed to convey a sense of objectivity (although of course the data presented was selective). The core argument, common across the series, was that the status quo was whatever the policy issue a better option than independence and gave Scotland the 'best of both worlds': a powerful devolved Parliament and continued access to the scale and strength of the UK as a whole.

The *Scotland Analysis* series regularly engaged with the Scottish Government's vision of independence-as-partnership, generally giving a message that there would be no guarantees that the partnership arrangements foreseen by the Scottish Government would be ones a residual UK would wish to enter into. That message hardened with the publication of the *Scotland Analysis* paper on currency union in February 2014.

The currency union paper presented a stark analysis that a formal currency union would not be in the rest of the UK's interest. It was accompanied by the unusual publication of the advice of the Permanent Secretary (the chief civil servant) to the Treasury, Sir Nick MacPherson, that currency union was not in the UK's interest. And closely coordinated speeches by the finance policy leads of all three main pro-union parties – in the UK Government George Osborne as Conservative Chancellor of the Exchequer and Danny Alexander as Liberal Democrat Chief Secretary to the Treasury, and in the UK opposition Ed Balls as Labour Shadow Chancellor – reiterated a common mantra: 'It is not going to happen'.

Much of Osborne et al's justification was couched in the language of economics, but was really much more about hard ball politics. This coordinated strike was an attempt to blow a hole in the Scottish Government's vision for many aspects of independence - not just the economic ones - as a continuing partnership between two independent states using many of the same institutions, like the Bank of England, which currently provide services for the UK as a single state.

The message to the Yes camp was that it could have independence, but it would not be 'embedded' independence but (for want of a better phrase) 'real' or 'classical' independence with an independent currency and all that goes with it. Similarly there were at various points hints and warnings about the possibility of a physical border between

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Scotland and the rest of the UK (especially if an independent Scotland were to have a different immigration policy than the rest of the UK), the rejection of a common research area for university research funding, and the loss to Scotland of BBC's programming. Scotland's membership of the EU and NATO would also be at risk. So what the No side meant by 'Yes' was a stark vision of independence in which Scotland would be very much on its own. This stark vision was at one level certainly a tactical ploy. The intention was to make independence appear as difficult and risky as possible, a vision which became widely known as 'Project Fear' (a term allegedly used internally by the Better Together campaign to describe its approach).

But there was also something deeper at play. The rejection of independence-as-partnership and the presentation of an alternative 'real' independence as what would await Scotland in the event of a Yes vote reflected a wider understanding held across parties and other opinion-formers – the 'establishment' – schooled in the UK political system centred in London. That understanding has historical resonances in British experience and memory of great power status. It is revealed most obviously in contemporary politics in the UK's relationship with the EU, which remains one uneasy about moving beyond market integration into areas central to traditional understandings of national sovereignty (or, as it might otherwise be expressed, national *independence*): currency, border controls and internal security matters, and defence and the capacity to project military power internationally. The understanding of national sovereignty projected externally by the UK 'establishment' onto the EU is essentially the same as that which was projected internally into the Scottish referendum debate. The point was made forcefully – and with a characteristic incomprehension of, and condescension towards, the Yes side's understanding of independence – by the leading journalist Larry Elliott:

> 'Real independence is not on offer to the Scottish people in this September's referendum. The Yes campaign is really suggesting that Scotland becomes Britain's Massachusetts, lacking its own currency and central bank but using its limited autonomy to have higher taxes and public spending and to be altogether more groovy than the rest of the country. A number of issues arise from this, not least what constitutes real independence. To be fully independent a country must be in charge of its own affairs, be able to protect its own territory and run its economy. That means having its own currency, setting interest rates and having control over the budget. By this token, of course, eurozone members are not really truly independent. They have ceded some of their national autonomy to a central bank that sets monetary policy for all of them.'

3. What the No side meant by 'No'

The stark interpretation by the UK Government and the wider UK political establishment of what 'Yes' meant was accompanied by a softer line on what 'No' meant by other parts of the No side. In the run-up to the referendum proposals accumulated from pro-union parties and think tanks on various forms of further-reaching devolution that might be offered to Scotland in the event of a No vote. This was the carrot to go alongside the 'Project Fear' stick.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

First out of the blocks was the 'Devo-Plus' group formed by the Scottish centre-right think tank Reform Scotland in May 2012 with the first of three reports setting out in turn a vision of greater tax devolution for Scotland, some devolution of welfare policy, and a commitment to the constitutional entrenchment of the Scottish Parliament (so it would become indissoluble by the UK Parliament, which at the moment it is not). The Liberal Democrats followed in October 2012 with the report of their Home Rule and Community Rule Commission. This covered much of the same ground as Devo-Plus, adding to it a commitment to strengthen local government in Scotland. The Commission published a second report in March 2014 which attempted to identify common themes across the various proposals which might become the basis of a shared commitment on the pro-union side, as well as envisaging a process for agreeing and implementing further devolution reforms.

Then came the London-based, Labour-leaning think tank the Institute for Public Policy Research with its 'Devo-More' project which set out in two reports in January 2013 and March 2014 its own schemes of tax devolution and devolution in welfare policy.

Like the Liberal Democrats, both the Labour Party and the Conservative Party set up commissions to explore further-reaching devolution. Labour's Devolution Commission published its final report in March 2014. This again echoed many of the proposals of the other pro-union/more devolution voices, offering more strengthening of local government than the Liberal Democrats, less welfare devolution than Devo-Plus or IPPR, and a commitment to the constitutional entrenchment of the Scottish Parliament.

Labour's Commission also – and most strikingly – set out by some way the least far-reaching of all of the pro-union schemes for tax devolution and (under the strong influence of former Prime Minister Gordon Brown) the strongest articulation of all of the purposes and benefits of what it called 'the sharing union'. So while the other tax devolution schemes propose somewhere between 55 per cent and two-thirds of the Scottish Parliament's spending being covered by its own tax revenues, Labour's Commission set a ceiling of 40 per cent. And it did that as a second step in a process which first specified that 60 per cent of the Scottish Parliament's spending needed to be funded by transfers from Westminster of tax revenues generated by the UK-wide taxpayer. This was intended to make concrete the idea of shared purposes (in part described in the language of social and economic rights) by pooling resources across the union.

With that the Labour Commission's proposals place by some way the strictest limits on future devolution. This was confirmed when the Conservatives' Commission reported in June 2014 with a significantly more ambitious scheme of tax devolution than Labour had recommended. Later in June 2014 the three pro-union parties than offered a (rather meek) joint pledge to put their various proposals to the UK electorate in the May 2015 UK general election and to look to implement some version of 'devo-more-than-now'.

3.1 The median voter: neither Yes nor No

Labour's position on more devolution was arguably the most important as it is both the main competitor to the SNP in the Scottish Parliament and the party in the UK Parlia-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ment most dependent for its prospects there on the size of its contingent of Scottish MPs. This tension between electoral logics in Scotland and at Westminster explained the relative modesty of its Commission's proposals, which were a compromise between devolution-sceptics (largely among Labour MPs at Westminster for whom the Conservative Party is the main competitor) and devolutionists in Scotland who face the competitive challenge of the SNP in Scottish Parliament elections.

How did that compromise play into the referendum debate? Insight into that question is available in what we know of constitutional preferences in Scotland. The referendum in September offered a binary choice: Yes or No. Voters' opinions about Scotland's constitutional future did not and do not map onto this binary choice. Opinion is split three ways between the status quo, fuller devolution, and independence. This can be illustrated with data from the Scottish Social Attitudes Survey, as in the table below.

Who Should Decide What?

	2010 %	2011 %	2012 %	2013 %
The Scottish Parliament should make all decisions for Scotland	28	43	35	31
The UK Government should make decisions about defence and foreign affairs; the Scottish Parliament should decide everything else	32	29	32	32
The UK Government should make decisions about taxes, benefits, defence and foreign affairs; the Scottish Parliament should decide everything else	27	21	24	25
The UK Government should make all decisions for Scotland	10	5	6	8

Source: Scottish Social Attitudes (2014), The Score at Half Time: Trends in Support for Independence, at: http://www.scotcen.org.uk/media/270726/SSA-13-The-Score-At-Half-Time.pdf

The first row in the table describes Scottish independence, as advocated by the Scottish Government in the referendum campaign. The second – where the Scottish Parliament 'should decide everything' except defence and foreign affairs (but including taxes and welfare benefits) – is an approximation to what has become known in shorthand as 'devo-max', or maximal devolution while remaining in the UK. The third broadly describes the status quo, as advocated by the UK Government in the referendum campaign, and the last the situation that existed before devolution.

While there is some year-to-year churn it is clear that the status quo has had the support of only around a quarter of Scots and the repeal of devolution altogether of at best one in ten. By contrast, there has been a clear majority in public opinion for a constitutional situation that moves beyond the status quo. This majority has been more or less evenly split between independence and devo-max. But there has also been a clear majority for staying in the union if all the non-independence options are added together.

As the two sides in the debate developed their referendum strategies it was clear that the devo-max group was the key group (the 'median voter' in political science language) needed to make a majority either for a UK Government focused on the merits of the status quo or a Scottish Government seeking Scottish independence.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

The views of the median voter explained the strategies on both sides of the debate. The Scottish Government's vision of independence-as-partnership was intended to signal reassurance, through institutional continuity, that independence would not be a leap in the dark. In that way the Yes side hoped to open out from the one-third or so of hard-core pro-independence supporters into the devo-max grouping. The UK Government's insistence on 'real' independence in the event of a Yes vote was intended to make independence appear as stark, difficult and risky as possible, limiting its appeal to the hard core and deterring devo-maxers from supporting it. Equally the proposals on further-reaching devolution by Labour and the rest were intended to open out from the core No vote of status quo supporters into devo-max territory.

4. Might 'Yes' and 'No' End Up Meaning Much the Same?

At the time of writing – June 2014, three months before the referendum – the No side was ahead, though with a narrower advantage than it had enjoyed through 2013 and early 2014. Opinion polls were averaging at around 57% No and 43% Yes. The Yes side appeared more confident in its approach and more coherent in its message. The No side – whether in the UK Government or in the cross-party Better Together campaign appeared confused and inconsistent. Most commentators were predicting a Yes vote of 45%-plus, so at the very least strong support for independence but a narrow majority for No overall. Some felt the outcome would be very close, with a narrow Yes majority a genuine possibility. Most agreed that a narrow No would put strong pressure on the pro-union parties to produce a robust and credible common proposal for enhanced devolution, perhaps delivered by some form of consultative commission or a more deliberative and open convention. Many felt that a Yes victory would shift the terms of debate on the No side and open up a willingness, after all, to negotiate a new partnership with Scotland, no doubt with tight conditions and limitations on an independent Scotland's sovereignty in areas like monetary policy, fiscal policy and immigration. Either process – delivering enhanced devolution or negotiating conditional independence – would no doubt take some time to unfold. But might it be that the outcome would be much the same: a Scotland with significantly enhanced powers of self-government embedded in continuing interdependencies with the rest of the UK?

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

6. Außereuropäische Länderberichte

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Ambivalenz der Kontrolle: Mexikanische Bundesstaaten und Munizipien zwischen Ausgabenkontrolle und fiskaler Autonomie seit der Demokratisierung

Constantin Groll

1. Einleitung

Mexikos Föderalismus gilt im internationalen Vergleich als hochgradig zentralisiert. Dies wird einerseits anhand des geringen demos-beschränkenden politischen Systems deutlich,[1] als auch an einem hochgradig zentralisiertem fiskalen Föderalismus. So vereinnahmt die mexikanische Zentralregierung einen überragenden Teil - 96% - der gesamten Staatseinnahmen. Gleichwohl werden über 46% der öffentlichen Ausgaben, u.a. mittels ungebundenen (*participaciones*) sowie zweckgebundenen föderalen Transfers (*aportaciones*) von Bundesstaaten und Munizipien getätigt.[2] Zweckgebundene föderale Transfers unterliegen der Weisungspflicht der föderalen Regierung und werden durch föderale Organe überprüft, weshalb einige mexikanische Wissenschaftler auch von einer Föderalisierung öffentlicher Aufgaben anstatt von einer Dezentralisierung sprechen.[3]

Der mexikanische Föderalismus gilt nicht nur aufgrund der Fiskalbeziehungen als zentralisiert, auch der politische Prozess wird als hochgradig zentralistisch eingestuft. Dies ist zum einen eine Folge der jahrzehntelangen Hegemonie der Partido Revolucionario Institutional (PRI) deren Machtsystem sich wie ein informeller „institutioneller Überzug“[4] mit eigener Organisations- und Machtlogik über die Interaktion zwischen subnationalen und nationalen politischen Arenen legte und zu einer erheblichen Machtkonzentration in den Händen der föderalen Exekutive führte.[5] Zum anderen schwächt das Wahlsystem die Stellung der Gouverneure und mindert die Rückbindung der nationalen Politik an subnationale Interessen. Aufgrund des Mischwahlsystem für Senat und Abgeordnetenhaus, des Verbots der konsekutiven Wiederwahl von Gouverneuren, Abgeordneten und Senatoren, einer, im lateinamerikanischen Vergleich, geringen Überrepräsentation bevölkerungsschwacher Bundesstaaten (*malapportionment*) [6] und dem

1 *Stepan, Alfred* 2004: Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism, in: *Gibson, Edward L. (Hrsg.)*: Federalism and Democracy in Latin America, Baltimore, S. 30–85.

2 Hinzu kommen individuellen Vereinbarungen zwischen der Zentralregierung und einzelnen Bundesstaaten (*convenios de cooperación*) oder Subventionen (*subsidios*), die in diesem Artikel aufgrund ihrer geringeren Größenordnung nicht berücksichtig werden.

3 *Mendoza, Enrique Cabrero* 2010: Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras, in: Política y Sociedad (Madrid), Jg. 47, Nr. 03.

4 *Gibson, Edward L.* 2012: Boundary Control Subnational Authoritarianism in Federal Democracies, Cambridge, S. 116.

5 *Carpizo, Jorge* 1978: El presidencialismo mexicano, Ciudad de México.

6 *Samuels, David/Snyder, Richard* 2001: The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective, in: British Journal of Political Science 31, S. 651–71.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fehlenden Mitbestimmungsrecht des Senats in Fragen der Haushaltsgesetzgebung ist der Einfluss der subnationalen politischen Eliten auf die föderale Ebene begrenzt. Zudem beschränkt die mexikanische Verfassung von 1917, obwohl ursprünglich durch einen starken dualen Föderalismus geprägt,[7] durch zahlreiche Modifikationen im Laufe der Jahrzehnte die politische Autonomie (*self-rule*) der Bundesstaaten und Munizipien.

Trotz dieses hohen Zentralismus des mexikanischen Föderalismus sind besonders seit dem Ende der PRI-Hegemonie vermehrt Stimmen laut geworden, die den Bundesstaaten und Gemeinden eine relative, wenn auch informelle und beschränkte Autonomie zusprechen. So haben Demokratieforscher darauf hingewiesen, dass es subnationalen politischen Eliten, trotz der Wahlrechtsreformen Anfang der 1990er Jahre, möglich ist, autoritäre subnationale Regime zu errichten und ihre Macht durch persistente Klientelnetzwerke zu erhalten.[8] Parteienforscher sind zu einem ähnlichen Schluss gekommen, indem sie feststellten, dass insbesondere die Gouverneure, trotz der Pluralisierung des politischen Wettbewerbs zu „*intermediarios políticos*“[9] aufgestiegen sind, die innerhalb der Parteiorganisationen einen entscheidenden Einfluss auf die Besetzung von Parteipositionen und auf die föderalen Kongressabgeordneten genommen haben. Weitere Stimmen weisen darauf hin, dass nicht nur der finanzielle Spielraum der subnationalen Einheiten stetig gestiegen ist, sondern auch das die Möglichkeiten der diskretionalen Verwendung der fiskalen Mittel zugenommen haben.[10]

Die Frage nach der Autonomie subnationaler Regierungen ist aber nicht nur für politische Prozesse und die Demokratisierung von Interesse, sondern auch für die sozioökonomische Entwicklung Mexikos von großer Bedeutung. So wurde die Aufgabenteilung in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen mit den relativ schwachen sozialen Erfolgen in den letzten Jahren in Verbindung gebracht. Schließlich ist es bemerkenswert, dass trotz einer annähernden Verdreifachung föderaler Transfers seit dem Jahr 2000 nur sehr geringe Fortschritte in der Verbesserung der Sozial-, Bildungs- und Sicherheitsindikatoren in Mexiko erzielt worden sind. Besonders die Verausgabung in manchen Bundestaaten und Munizipien gelten als intransparent und ineffizient.[11]

---

7 *Serna de la Garza, José María* 2008: El Sistema Federal Mexicano - Un Análisis Jurídico, Ciudad de México.

8 *Benton, Allyson Lucinda* 2012: Bottom-Up Challenges to National Democracy: Mexico’s (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves, in: Comparative Politics, 44, Nr. 3. S. 253–71.; *Gibson, Edward L.* 2005: Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries, in: World Politics, Nr. 58, S. 101–32; *Gibson* 2012 (Fn.4); *Giraudy, Agustina* 2009: Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization Argentina and Mexico in Comparative Perspective, Dissertation.

9 *Hernández Rodríguez, Rogelio* 2008: El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores, Ciudad de México, S. 50.

10 *Sobarzo, Horacio*, 2009: Reforma fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales“, in: *Lustig, Nora (Hrsg.):* Los grandes problemas de México, Bd. Economia, III, Ciudad de México; *Cejudo, Guillermo* 2009: Hacia la construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas, Ciudad de México.

11 *Cejudo, Guillermo/López Ayllón, Sergio/Ríos, Alejandra* 2012: La política de transparencia en México, Ciudad de México.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Der Beitrag geht der Frage nach dem Umfang subnationaler Autonomie am Beispiel der Verausgabung öffentlicher Gelder nach. Konkret wird untersucht, welche Regelungen der Transparenz und Rechenschaftslegung bestehen und wie effektiv bestehende föderale Kontrollmöglichkeiten sind. Dazu wird in einem ersten Schritt das formale Regelungswerk und die zuständigen föderalen und subnationalen Institutionen dargestellt und bewertet. In einem zweiten Schritt wird, u.a. anhand von Daten des föderalen Rechnungsprüfungsbehörde (*Auditoría Superior de la Federación, ASF*), die Verausgabungspraxis in den Bundesstaaten und Gemeinden und die Wirksamkeit föderaler Kontrollen bewertet und Grauzonen und Beschränkungen der Kontrollmöglichkeiten aufzeigt.

Anhand dieser Analyse wird sichtbar, dass trotz der stetig gestiegenen Kontrollanstrengungen föderaler Organe ein signifikantes, wenn auch beschränktes Maß an subnationaler Autonomie in der Verausgabung öffentlicher Mittel besteht. Der mexikanische Fall zeigt damit, dass auch in einem hochgradig zentralistischen Föderalismus von „oben" verordnete Kontroll- und Prüfanstrengungen für ein mehr an Transparenz, Rechenschaftspflicht und Responsivität subnationaler Regierungen nur begrenzte Wirkung entfalten solange sie einerseits nicht auf Basis einer klaren Aufgabenteilung und Kooperation zwischen den Regierungsebenen fußen und zum anderen nicht mit effektiven zivilgesellschaftliche Kontrollmechanismen verbunden sind. D.h. es gilt die Bedingungen einer aktiven Partizipation der Bevölkerung zu gewährleisten welche die Rechenschaftspflicht öffentlicher Stellen von „unten" einfordert und vorantreibt.

2. Die Ambivalenz föderaler Kontrolle

2.1 Grundlagen des Fiskalföderalismus in Mexiko

Kernstück des heutigen fiskalen Föderalismus in Mexiko ist das 1979 beschlossene Nationale System der Fiskalen Koordinierung *(SNCF, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*), das auf Basis des föderalen Gesetzes der fiskalen Koordinierung (*Ley de Coordinación Fiscal, LCF*) die Zuständigkeiten zwischen den Regierungsebenen im Bereich der Steuer- und Ausgabenautorität festlegt. Aufgrund dieser freiwilligen Übereinkunft werden alle relevanten Steuern von der föderalen Ebene vereinnahmt und mittels eines festen Verteilungskoeffizienten in Form von zweckungebundenen föderalen Transfers (*participaciones*) an die Bundesstaaten und über die Bundesstaaten an die Gemeinden verteilt. Obwohl die Bundesstaaten so gut wie alle signifikanten Besteuerungsrechte aufgegeben haben, konnten sie aufgrund erzielter Synergieeffekte und den Abbau negativer Doppelbesteuerung und ineffizienter Steuerverwaltung und nicht zuletzt aufgrund der steigenden Erdöleinnahmen höhere Einnahmen als vor dem SNCF erzielen. [12] [13]

12 *Díaz Cayeros, Alberto* 1997: Asignacion politica de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones, in: Perfiles Latinoamericanos (México), Jg. 06, Nr. 10, S. 35–73.

13 Bundesstaaten verfügen über insgesamt 13 "eigene" Steuern von denen die Mehrheit im Schnitt allerdings nur 7 anwendet. Haupteinnahmequelle der Munizipien ist die Grundsteuer, die allerdings

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zweite Säule des Fiskalföderalismus in Mexiko stellen zweckgebundene föderale Transfers (*aportaciones*) dar. Diese vormals über spezifische föderale Programme mit zumeist hoher föderaler Diskretionalität verteilten Mittel wurden nach dem Verlust der Kongressmehrheit der PRI im Jahr 1997 auf Druck der Bundesstaaten in einen, ebenfalls durch das LCF geregelten, Haushaltsposten (*Ramo 33*) überführt. Innerhalb dieses Haushaltspostens bestehen derzeit acht einzelne Transferfonds, die jeweils für unterschiedliche Ausgabezwecke bestimmt sind. Sie werden jeweils anhand von festen Verteilungskriterien in Koordination der zuständigen föderalen Ministerien und des Finanzministeriums (*Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP*) an die Bundesstaaten und über die Bundesstaaten an die Munizipien überwiesen (siehe Tabelle 1). Bei der Verausgabung dieser Mittel sind die Bundesstaaten und Munizipien an die, je nach Transferfond engen oder weichen, föderalen Richtlinien gebunden.

Participaciones[14] werden rechtlich als originär bundesstaatliche Einnahmen behandelt und machen durchschnittlich 32% der verfügbaren Einnahmen der Bundesstaaten und durchschnittlich 33% der Einnahmen der Munizipien aus. *Aportaciones* stellen, spätestens seit dem Urteil des obersten Gerichtshofes im Jahr 2004 (Ortega 2004), rechtlich gesehen keine eigenen Einnahmen der Bundesstaaten und Munizipien dar, sondern werden diesen lediglich zur Verausgabung von der Föderation bereitgestellt. Die Bedeutung der *aportaciones* für die Haushalte der Bundesstaaten und Munizipien ist seit ihrer Einführung stetig gewachsen und übersteigt heute die Bedeutung der *participaciones* in beiden Regierungsebenen (vgl. Darstellung 1).

Grundsätzlich hat sich dieses System der zentralisierten Vereinnahmung und dezentralisierten Verausgabung in Mexiko, trotz der Option der Bundesstaaten aus dem System auszutreten, als relativ stabil erwiesen. Allerdings bedeutet dass nicht, dass eine optimale Aufgabenteilung erzielt wurde. So ist das sehr hohe vertikale fiskale Ungleichgewicht problematisch. Die Konzentration der Einnahmen auf der föderalen Ebene hat nicht nur zu einer Schwächung der bundesstaatlichen Steuerbehörden geführt, sondern auch dazu, dass kaum Anreize für Bundesstaaten und Gemeinden bestehen, eigene Steuerquellen optimal auszuschöpfen und die Effektivität und Qualität der (subnationalen) Verausgabung zu erhöhen, da sie selbst in nur geringem Maße für die politischen „Kosten" einer höheren Besteuerung aufkommen müssen.[15] Dementsprechend, und unter dem Eindruck stetig wachsender föderaler Transfers seit der Jahrhundertwen-

von den bundesstaatlichen Legislativen festgelegt wird und im internationalen Vergleich sehr geringe Einnahmen generiert.

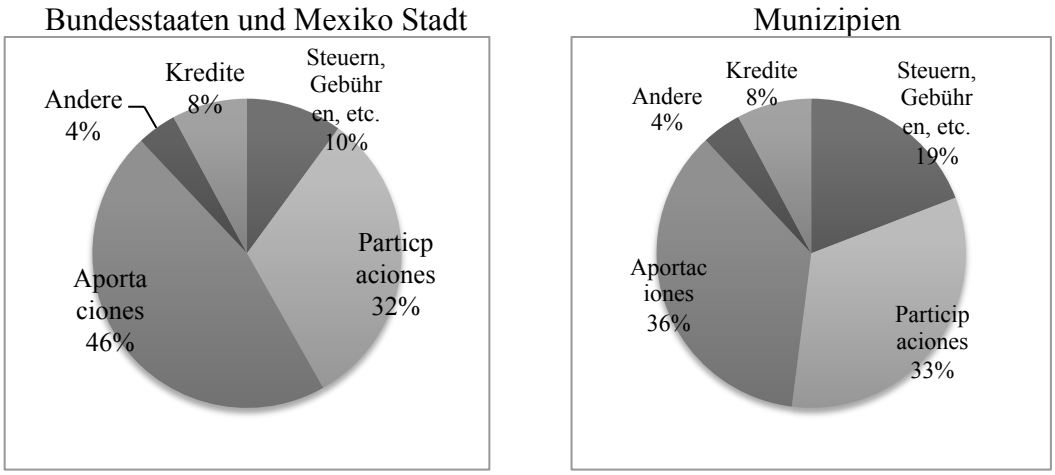
14 Als *participaciones* werden drei verschieden Transfertöpfe (*Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario, Fondo de Fomento Municipal*) zusammengefasst, die insgesamt 20% der föderalen verteilungsfähigen Einnahmen darstellen (*Recaudación Federal Participable*, RFP).

15 *Giugale, Marcelo/Webb, Steven Benjamin* 2000: Achievements and challenges of fiscal decentralization: lessons from Mexico, Washington, D.C.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

de, ist die föderale Regierung zunehmend darauf bedacht, die Ausgabepraxis in den Bundesstaaten und Gemeinden zu reglementieren, vereinheitlichen und zu überwachen.

Abbildung 1: Komposition der bundesstaatlichen und munizipalen Einnahmen (2011)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der SHCP.[16]

2.2 Mechanismen der Kontrolle und Überprüfung subnationaler Verausgabung

Zwei allgemeine Aspekte sind bei der Betrachtung des Kontroll- und Prüfsystem subnationaler Verausgabung zu beachten. Bundesstaaten sind laut Artikel 40 der Verfassung frei und souverän, womit *participaciones* und eigene Einnahmen, da Resultat einer „freiwilligen" Übereinkunft zwischen der Zentralregierung und den Bundesstaaten, nicht Bestandteil des föderalen Kontrollsystems sind. Vielmehr unterliegen sie der jeweiligen bundesstaatlichen Gesetzgebung und werden von den bundesstaatlichen Prüfungsstellen (Auditorías Superiores Locales, ESFL) evaluiert. Ferner können bundesstaatliche von föderalen Rechtsnormen abweichen. Zwar legt die Verfassung eine Harmonisierung bundesstaatlicher mit föderalen Gesetzen fest, in der Praxis weisen bundesstaatliche Gesetze, z.B. im Bereich der Transparenz oder der Rechnungslegung, bedeutende Unterschiede zu föderalen als auch zwischen den Bundesstaaten auf.[17]

Wesentliche rechtliche Grundlage für zweckgebundene Transfers bildet das LCF. Neben den Verteilungskriterien, sowie den ministerialen Zuständigkeiten für die einzelnen Fonds verpflichtet es die Bundesstaaten und Munizipien zur Informations- und Auskunftspflicht gegenüber dem Finanzministerium (SHCP) und der Öffentlichkeit und bestimmt, dass die Verausgabung durch unabhängige Stellen evaluiert wird. Für den Fall der Transferfonds FAIS (FISE; FISM) und FORTAMUN-DF verpflichtet es die Bundesstaaten und Gemeinden, die Zustimmung gewählter Repräsentanten der Zivilge-

16 *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)*: Coordinación con Entidades Federativas, Ciudad de México, http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUB LICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/coordinacion.aspx (01.07.2014)

17 *Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)* 2011: Por qué gastan así? Ranking de normatividad estatal del gasto público, Ciudad de México.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sellschaft (comités ciudadanos) über Höhe der erhaltenen Mittel, die geplanten Bauwerke und deren Kosten, Lage, Ziele, Nutznießer und nach Fertigstellung die erreichten Resultate der Öffentlichkeit (d.h. ihren Bewohnern) einzuholen.

Besonders seit dem Jahr 2008 sind auf der föderalen Ebene wichtige Gesetze reformiert worden, die versuchen, eine erhöhte Transparenz und Rechenschaftspflicht, eine nationale Harmonisierung der öffentlichen Haushaltsführung und eine indikatorenbasierte Evaluation der zweckgebundenen Transfers zu ermöglichen.[18] So wurde durch die Reform des 134. Verfassungsartikels festgeschrieben, dass öffentliche Ressourcen anhand von Kriterien der Effizienz, Effektivität, Transparenz und Ehrlichkeit verausgabt und jährlich evaluiert werden müssen. Durch den Beschluss des „*Ley General de Contabilidad Gubernamental*" wurde ein wichtiger Schritt unternommen, die Buchführung auf allen Regierungsebenen zu vereinheitlichen und die Informationspflichten der Bundesstaaten und Gemeinden an das Finanzministerium zu erhöhen. Zudem wurde durch die Änderung des „*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria"* die Einrichtung einer indikatorenbasierten Leistungsbewertung für die Föderalregierung und für durch Bundesstaaten und Munizipien verausgabte föderale Gelder eingerichtet. Bundesstaaten und Munizipien müssen, basierend auf einem durch Finanzministerium (SHCP) bestimmten System, über die Ausführung, Ausgabenposten und Ergebnisse föderaler Ressourcen informieren.

Tabelle 1. Zweckgebundene föderale Transfers (*aportaciones*)

Fonds	Empf. **	Ziel	Verteilungskriterien (im LCF)	Anteil Aportac. (2007-09)	Wichtigste gesetzl. Normen (2013)	Ministerien	Lohnausgaben %
FASP	B	Verbrechensbekämpfung, Verbesserung der Sicherheitsinfrastruktur	Festgelegt durch den CNS auf Vorschlag der SEGOB anhand von versch. Indikatoren (Bevölkerungsanteil, Gefängnisauslastung, Jährliches Wachstum an angeklagten und verurteilten Straftätern, Fortschritte in der Umsetzung des Nationalen Sicherheitsplans (Professionalisierung, Ausstattung, technische Modernisierung und Sicherheitsinfrastruktur)	1,5	CPEUM (134); LCF (44,45,46); LFPRH; LGCG; LOAPF; PEF	SHCP, SSP, SEGOB	10%
FAIS (FISM)	M	Verbesserung der lokalen Infrastruktur in Zonen mit extr. Armut und Marginalisierung	Wie FISE, falls Daten nicht vorhanden, auf Basis von: a) Anteil lokaler Bevölkerung mit weniger als zwei Mindestlöhnen, b) Anteil der analphabetischen Bevölkerung über 15 Jahre, c) Anteil der lokalen Bevölkerung ohne Elektrizitätszugang	8,7	CPEUM (134), LCF (23-35, 46); LFPRH; LGCG; LOAPF; LG de Des.Soc .(77);PEF	SHCP, SEDESOL	0%
FAIS (FISE)	B	Verbesserung der regionalen Infrastruktur in Zonen mit extremer Armut und Marginalisierung (inter-munizipal)	Auf Basis eines globalen Armutsindex (Pro-Kopf Einkommen, Bildungsniveau, Wohnsituation, Entwässerung, Zugang zu Gas, Elektrizität)	1,2	CPEUM (134), LCF (23-35, 46); LFPRH; LGCG; LOAPF; LG de Des.Soc. (77); PEF	SHCP, SEDESOL	0%

18 *Auditoría Superior de la Federación (ASF)* 2014: „El Sistema de Evaluación del Desempeño en el Gasto Federalizado", Ciudad de México. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm (01.07.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

FAEB	B	Leistungen in den drei Niveaus der Primärbildung, Ausweitung der Abdeckung	Kein Verteilungskriterium im LCF (auf Basis historischer Abkommen)	55,4	CPEU (3,73,134); LCF (26.28, 48, 46,49); LFPRH; LGCG; LOAPF;LGEP (13,16) PEF	SHCP, SEP	90%
FASSA	B	Sicherung der Gesundheitsversorgung, Krankheitsprävention, Verbesserung der Qualität und Versorgung mit Medikamenten	Festes Kriterium nur für Ausgaben die "Gleichheit fördern" mit Indikatoren wie Bevölkerung, Sterblichkeit, Marginalisierung, Haushalt und föderale Ausgaben	13,3	CPEUM (4, 134); LCF (29-31,46); LFPRH; LGCG; LOAPF; LGS (3, 13,18); PEF	SHCP ,SSA	90%
FORTAMUN - DF	M	Finanz. Verpflichtungen decken, öffentl. Sicherheit und Wasserversorgung verbessern	Direkt proportional der Anzahl der Einwohner pro Bundestaat und Munizip	10,1	CPEUM (134); LCF (36-38,46); LFPRH; LGCG; LOAPF; PEF	SHCP	80%
FAM	B	Verringerung des Hungerleidens, Sicherstellung der Chancengleichheit, Investitionen in Bildungsausstattung (primär, sekundär, tertiär)	Abhängig von den im PEF festgelegten Kriterien	3,2	CPEUM (134); LCF (39-41, 46); LFPRH; LGCG; LOAPF;PEF	SHCP	0%
FAETA	B	Aus-bildung von Erwachsenen, Ausweitung der Bildung und Verringerung der Bildungslücke	Publiziert durch die SEP im DOF; das LCF legt fest, dass die Verteilungsformel dazu beiträgt die Ungleichheiten im Bereich der Grund-Bildung, Alphabetisierung und Ausbildung schließen.	1,1	CPEUM (134); LCF (42,42,46); LFPRH; LGCG;LOAPF ;PEF	SHCP, SEP	90%
FAFEF	B	Verbesserung der Infrastruktur, finanz. Sanierung (Bildung, Bevölkerungsschutz, Pensionen)	Festgelegt im PEF	5,5	CPEUM (134); LCF (46,47); LFPRH; LGCG; LOAPF; PEF	SHCP	0%

Quellen: (*) SHCP (2013): Resúmen Ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del ramo 33; Gesetze: CPEUM - Constitución de Política de los Estados Unidos Mexicanos; LCF - Ley de Coordinación Fiscal; LFPRH - Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; LGCG - Ley de Contabilidad Gubernamental; LOAPF -Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; LGS - Ley General de Salud; LGEP - Ley General de Educación Pública; LGDS - Ley de Desarrollo Social; LFTAIPG - Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
** M = Munizipien; B = Bundesstaaten

Tabelle 1 listet, geordnet nach den acht Transferfonds, die beteiligten föderalen Institutionen auf. Es wird deutlich, dass je nach Fonds unterschiedliche Ministerien mit einbezogen werden, obgleich das Finanzministerium (SHCP) eine übergeordnete Rolle einnimmt. Auf Basis des durch den Kongress beschlossenen Haushalts definiert das Ministerium den Zeitplan für die Zuteilung der föderalen Gelder und ist dafür zuständig, alle Informationen über die Verausgabung der Transferregime zu sammeln und zu publizieren.[19] Dagegen nehmen die einzelnen Ministerien eine mehr oder weniger aktive admi-

19 Das SHCP informiert den Kongress im drei monatlichen Rhythmus mittels drei verschiedenen Formaten (Formato Nivel Fondo, Formato Único, Avance de Indicadores)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nistrative Begleitung der Transfers in den einzelnen Bundesstaaten bzw. Munizipien vor. Gelder können entweder, mittels jährlich neu zu verhandelnden Verträgen zwischen Bundesstaaten und Ministerien (wie im Rahmen des FASP) oder auf Basis von festgeschriebenen Indikatoren und Bedarfsanalysen (wie im Falle des FAIS durch SEDESOL) verteilt werden. In den meisten Fällen (FASP, FAIS, FAEB, FASSA) legen Ministerien spezifische Zielvorgaben fest, in welchen Bereichen bzw. welche spezielle Ausgabeposten die Gelder je Bundesstaat oder Munizip verausgabt werden können und versuchen mittels Indikatoren die Zielerreichung zu begleiten. Darüber hinaus sind in einigen Fällen (z.B. FAIS, FASP) die zuständigen Ministerien dazu befugt Sanktionen, z.B. in Form von Zurückhaltung von Transfers zu verhängen.[20]

Eine wichtige Rolle für die (ex-post) Überprüfung föderaler Ausgaben spielt die nationale Rechnungsprüfungsbehörde (*ASF*). Diese überprüft jährlich, mittels Stichproben die gesetzestreue Verwendung der föderalen Gelder, u.a. explizit die *aportaciones*, auf Basis des LCF (Art. 49). Zudem bildet die ASF die Anlaufstelle für Anzeigen wegen Veruntreuung öffentlicher (föderaler) Gelder. Die ASF ist verpflichtet, ihre Beobachtungen dem nationalen Kongress jährlich zu berichten und im Falle des Verstoßes oder bei Verhaltensunstimmigkeiten die subnationalen Stellen darauf hinzuweisen und falls dem keine Beachtung geschenkt wird, die Verantwortlichkeiten zu benennen und mögliche Sanktionen gegenüber den föderalen Stellen vorzuschlagen. Gleichwohl kann die ASF selbst keine Sanktionen verhängen.[21]

Allerdings ist die ASF aufgrund des Umfangs und der Komplexität der dekonzentrierten föderalen Ausgaben bei der Prüfung auf die Zusammenarbeit mit den bundesstaatlichen Prüfstellen (ESFL) angewiesen und führt lediglich knapp 53% der Prüfungen der *aportaciones* (Ramo 33) selbst durch (vgl. Tabelle 2). Jedoch ist die Ausstattung, Unabhängigkeit und Professionalisierung der verschiedenen ESFL sehr unterschiedlich. So bestehen erhebliche Divergenzen wie autonom diese Instanzen in den jeweiligen Bundesstaaten sind, z.B. aufgrund der Regelungen über die fachlichen Voraussetzungen des (Spitzen-)Personals, den Bedingungen für die Absetzung des (Spitzen-)Personals, den spezifischen Befugnissen und Prüfaufträgen der Institution, der finanziellen sowie personellen Ausstattung und den Bedingungen für eine Kooperation mit der ASF. Deshalb gelten die ESFL (obwohl Ausnahmen bestehen) als weniger autonom, geringer qualifiziert und professionalisiert als die ASF, was zu einer relativ schwachen Kontrolle der Verausgabung bundesstaatlicher Mittel führt.[22] Die Zusammenarbeit wird mittels je einzelnen Abkommen zwischen der ASF und der jeweiligen ESFL festgelegt.

Zusammenfassend wird deutlich, dass im Laufe der Jahre ein relativ umfangreiches Regelwerk für die dekonzentrierten föderalen Ausgaben mit multiplen involvierten Stellen und einem relativ umfangreichen Dokumentations- und Informationsaufwand für

20 *Cabrero/Mendoza* , „Gobierno y política local en México".

21 *ASF* 2014, (Fn.18).

22 *Cejudo/López Ayllón/Ríos* 2012, (Fn. 11); *García Vázquez, Nancy* 2007: Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999-2005, Ciudad de México.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bundesstaaten und Gemeinden besteht, das, insbesondere dank der Reformen in den Jahren 2007 und 2008 ausgeweitet wurde. Kritiker weisen allerdings auf mehrere Schwachstellen dieses normativen Gerüsts hin. Zum einen liegt der Fokus des Informationsaustausches auf einer Überprüfung mittels vorgefertigten Formularen basierenden Dokumentation der Verausgabung und kaum auf einer Wirkungsanalyse.[23] Zum anderen sind die Zeit- und Personalkosten der Bundesstaaten und v.a. der Gemeinden, um diesen Informationspflichten gerecht zu werden hoch, da zum Teil Überschneidungen bestehen und Informationen für unterschiedliche Stellen bereitgestellt werden müssen. So ist es z.B. in größeren Gemeinden üblich, dass mindestens ein Mitarbeiter mit der Aktualisierung der Informationen für einen einzelnen Fonds beschäftigt ist. Kleinere Gemeinden, die Mehrzahl der Munizipien in Mexiko, sind dagegen oft überfordert, da es entweder an der Qualifikation der Mitarbeiter oder an genügend Mitarbeitern fehlt.[24]

Ebenfalls sind die Vorgaben zur zivilgesellschaftschaftlichen Beteiligung bei Investitionen in die lokale und subnationale Infrastruktur in der Praxis nicht unproblematisch. Zum einen ist, wie in Mexiko Stadt, das Interesse der Bürger an einer Teilnahme an den *Comités Ciudadanos* ungenügend, oder aber, wie in vielen peripheren Munizipien, ist das nötige Fachwissen für eine stichhaltige Kontrolle der Investitionen in der Bevölkerung nicht gegeben oder dieser Kontrollmechanismus wird durch Klientelnetzwerke untergraben.[25]

Auch die Kontrollen der ASF verlaufen, insbesondere vor 2008, nicht reibungslos. So musste die Kontrollbehörde mit (teilweise) erheblichem Widerstand durch bundesstaatliche Stellen gegen die Überprüfung der Verwendung dekonzentrierter föderalen Ausgaben rechnen.[26] [27] Auch ist erst im Laufe der Zeit eine fast umfassende Kontrolle (vgl. Tabelle 2) möglich geworden, was zum einen dem gewachsenen Personalstand, zum anderen Lern- und Professionalisierungseffekt geschuldet ist.[28] [29] Sie ist dennoch

23 *Cejudo, Guillermo/Gerhard, Roberto* 2009: La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS, Ciudad de México; *Cejudo, Guillermo/Ríos, Alejandra* 2009 La rendición de cuentas del gobierno municipal en México, Ciudad de México.

24 *Cabrero Mendoza, Enrique* 1996: Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Ciudad de México.

25 Persönl. Interview INFAED (*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*), *Secretaría de la Gobernación* (SEGOB), Mexico Stadt, am 21.02.2014.

26 *Cejudo* 2009, (Fn. 10).

27 Die spiegelt (wohl in einem extremen Ausmaß) der Fall des Bundesstaates Oaxaca wieder. Gouverneur, als auch die bundesstaatliche Legislative weigerten sich in den Jahren 2001-2003 mit der ASF zu kollaborieren. Prinzipielles Argument war die Souveränität des Bundesstaates. Im Jahr 2006 beschloss der oberste Gerichtshof schließlich die Rechtmäßigkeit der Fähigkeit der ASF.

28 Die ASF hat den Umfang der kontrollierten föderalen Transfers seit dem Jahr 2000 schrittweise erweitert, was zum einen mit einem Anstieg der Mitarbeiter und zum anderen aufgrund von Lern- und Synergieeffekten basiert. Der Prozess der Evaluierung erfolgt in der Regel durch ein 3-4 köpfiges Team, das neben der normativen Korrektheit auch pro Bundesstaat und Fonds mittels drei wöchiger Aufenthalte vor Ort eine Stichprobenprüfung einzelner Ausgabeposten durchführt.

29 Persönl. Interview *Auditoría Superior de la Federación* (ASF), Dirección General de Investigación y Evaluación, Auditor Especial del Gasto Federalizado, Mexiko Stadt, 12.02.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

auf die Kooperation mit den ESFL angewiesen und ihre Sanktionsmechanismen sind limitiert.

Der wohl größte Mangel des Kontrollmechanismus ist allerdings, dass nicht-konditionierte Transfers von diesen föderalen Normen nicht betroffen sind. Dies ist verständlich, da Bundestaaten und Gemeinden souverän sind. Die zuständigen bundesstaatlichen Organe, wie der bundesstaatlichen Legislativen, sowie die ESFL, haben im letzten Jahrzehnt allerdings kaum den Eindruck vermittelt, dass sie eine effektive Kontrolle der subnationaler Finanzen sicherstellen können.[30] In der Tat werden deshalb ein Großteil der ungebundenen Finanztransfers in laufende Kosten (*gasto corriente*), in der Regel in Personal, verausgabt.[31]

2.3 Die Verausgabungspraxis in den Bundesstaaten und Gemeinden

Sicherlich ist es kaum möglich, die Praxis der Verausgabung aller öffentlichen Ressourcen in Mexiko darzustellen, allerdings können uns die Berichte der ASF, die mittels repräsentativer Stichproben, ca. 93% des Ramo 33 überprüft (siehe Tabelle 2), wichtige Einblicke in die Verfahrenspraxis in den Bundesstaaten und Gemeinden geben.
So weist die ASF in ihren jährlichen Berichten deutlich darauf hin, dass die Umsetzung der Normen und Verfahrensweisen in der Praxis oft nicht gegeben ist und dass in einigen Bereiche erhebliche Intransparenz und Unstimmigkeiten bestehen.[32] Zwar stellt die ASF die Verbesserung des gesetzlichen Regelwerks fest, das größte Problem liegt jedoch in der korrekten Umsetzung der gesetzlichen Normen. In Bundesstaaten und Munizipien sind wiederkehrende irreguläre Verhaltensweisen in der Verausgabung föderaler Mittel festzustellen.

Allein für das Jahr 2013 listet die ASF vielfache Vergehen der bundesstaatlichen und munizipalen Regierung in der Verausgabung föderaler Gelder auf. So veranlasste die ASF für alle Transferregime im Ramo 33 insgesamt 5153 Maßnahmen und 524 Stellungnahmen (von denen nur 123 positiv ausfielen).[33] Zwar kann die ASF mit Hilfe der ESFL nur knapp 7% der gesamten Mittel im Ramo 33 überprüfen (die allerdings einer repräsentativen Stichprobe mit einer Reichweite von ca. 93% der Gesamtmittel beträgt), allein von diesen Mitteln wurden über 55% entweder bereits durch die ASF zurückgefordert oder bedürfen einer Erklärung durch die bundesstaatlichen oder munizipalen Stellen. Dies entspricht immerhin knapp 3,5% der zweckgebundenen Transfers, wobei in einigen Fonds (FAFEF, FAETA, FAM, FISE) der Anteil an beanstandeten Mitteln an den überprüften Mitteln jeweils bei über 70% liegt.

30 *Cejudo/López Ayllón/Ríos* 2012, (Fn.11).
31 *Sobarzo* 2009, (Fn.10).
32 *Auditoría Superior de la Federación (ASF)*: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012“, Ciudad de México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm. (01.07.2014).
33 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Tabelle 2: Umfang und Auswertung der Prüfung zweckgebundener föderaler Transfers durch die ASF

2012	Überprüfungen pro Fonds und Institution			Umfang der Prüfungen (in Mill. Mex. Pesos)				Wiedergewinnung „Recuperaciones“	
	Total	ASF	ESFL	Universum*	Stichprobe repräsent.	Reichweite in %	Überprüft. Betrag	Total	Davon zu erklären **
FAEB	63	32	31	309676,0	294358,7	95,1	14997,5	9256,0	4746,2
FASSA	64	32	32	66292,5	57586,3	86,9	4815,1	2604,7	2223,4
FISE	31	12	19	1146,8	1068,7	93,2	568,6	517,3	47,6
FISM	185	103	82	4092,1	3305,3	80,8	2711,5	430,6	326
FORTAMUN -DF	49	24	25	7862,0	66941,1	85,1	180,4	97,2	94,4
FAM	32	13	19	5644,1	4726,9	83,7	1940,4	1389,9	202,4
FAETA	31	13	18	2971,3	2694,9	90,7	196,1	164,9	106,5
FASP	37	32	5	7373,7	6872,8	93,2	2839,5	808,2	438,1
FAFEF	32	15	17	15253,4	13521,4	88,6	1673,9	1299,7	1038,4
Ramo 33	524	276	248	420312,0	390829,0	93	29922,9	16568,4	9222,9

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten von ASF.[34]

* Universum: Ressourcen, die an die Bundesstaaten und Munizipien transferiert wurden

** Zu erklärende ("*recuperaciones probables*“) beanstandete Gelder: Laut ASF war in den Rechnungsprüfungen zwischen 07-11 34,8% dieser Gelder durch die Bundesstaaten und Munizipien belegbar

Dabei sind die häufigsten Unstimmigkeiten für alle dekonzentrierten föderalen Finanzen im Jahr 2012,[35] die Missachtung der Ziele und Zwecke der Transfers (34,2%), die Missachtung der gesetzlichen Normen bei der Verwendung der Mittel (14,1%), ein Mangel an Informationsbereitstellung (10,6%) und eine Verwendung der Ressourcen in anderen als den vorbestimmten Bereichen (7,1%). Dazu kommen weniger häufige Vergehen, wie das Fehlen von individuellen Bankkonten für die einzelnen Fonds oder Unstimmigkeiten in der Bürgerbeteiligung bei der Verausgabung der föderalen Gelder (je knapp über 5%).[36] [37]

Ein weiteres fundamentales Problem im Bereich der Verausgabung der föderalen Mittel sind die fehlenden internen Kontrollen in den Bundesstaaten und Munizipien zur Sicherung der Transparenz und Qualität der Verausgabung.[38] Fehlende Kontrollmechanismen sind besonders stark in den Munizipien ausgeprägt, in denen sich technische

34 Ebd.

35 Hier werden alle föderalen Transfers mit einbezogen. D.h. *aportaciones* und Subventionen und Gelder aus individuellen Übereinkünften (*convenios de descentralización*)

36 *ASF*, (Fn.„Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012“.

37 Die föderalen Gesetze legen fest, dass für jeden Transferfonds ein singuläres Buchungskonto in den Munizipien und Bundesstaaten angelegt werden muss, damit eine möglichst transparente Abwicklung der Gelder gewährleistet ist. Dennoch stellt die ASF kontinuierlich fest, dass Bundesstaaten und Munizipien diese Norm nicht einhalten, womit die Identifizierung und Prüfung der Gelder erschwert wird. Im Jahr 2011 war kein solches Konto in 10 (FAEB), 15 (FASSA), 11 (FASP) von 32 Bundesstaaten nicht existent (ebd.).

38 ASF, (Fn.32).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Mängel, eine geringe Mitarbeiterqualifikation und hohe Fluktuation der Mitarbeiter mit regelwidrigen Verhaltensweisen der lokalen Regierungen verbinden.[39] Allerdings ist die mangelnde interne Kontrolle auch in vielen Bundesstaaten ein Problem, das immer wieder anhand der Finanz- und Korruptionsskandale in den Bundesstaaten deutlich wird. Daher gilt es als wahrscheinlich, dass die bestehenden Schwächen in den relativ stark „verregelten" zweckgebundenen föderalen Transfers sich innerhalb der Verwendung der ungebundenen Transfers und eigenen Einnahmen in den Bundesstaaten stärker wiederspiegeln werden.

Allerdings bildet nicht nur das Verhalten der Bundesstaaten und Gemeinden ein Problem der zweckgebundenen Transfers, sondern auch der „generische, widersprüchliche, und in einigen Aspekten unzureichende" rechtliche Rahmen ist dafür mitverantwortlich.[40] So wurde das LCF (Grundlage für die Föderaltransfers), seit seiner Entstehung im Jahr 1998 nicht mehr einer kritischen Überprüfung und Revision unterzogen und die Zuteilungsregeln sind entweder veraltet oder unklar (FAM, FAETA) oder die Informationen mittels derer die Verteilung berechnet werden in der Praxis nicht angewandt (FAEB, FASSA) oder sind nicht öffentlich und intransparent (FASP).[41]

Besonders in den Fonds FISM und FORTAMUN-DF, den wichtigsten munizipalen (föderalen) Einnahmen und die Grundlage für lokale Investitionen in die soziale Infrastruktur, ist eine hohe Intransparenz bei der Verteilung zu beachten (prinzipiell, da die Endverteilung durch die bundesstaatlichen Finanzministerien vorgenommen wird), die zu dem Mangel an technischen und fachlichen Qualifikationen diese Gelder effizient zu verwalten hinzukommen.[42] Dies wird u.a. daran deutlich, dass in mehreren Fonds ein hoher Prozentsatz an Nicht-Verausgabung (*sub-ejercicio*) besteht. Allein für das Jahr 2011 wurden für den FISE 43,3%, für den FASP 40,3% und im Falle des FAM 38,5% der Gelder nicht verausgabt. Obwohl per Gesetz die subnationalen Stellen über diesen Umstand zwar zeitnah informieren müssen, ist dies nicht immer der Fall und dieser Bereich stellt eine wichtige Grauzone der Verausgabung dar.[43]

So ist bei einigen Transferregimen (FASSA, FAETA, FASP) festzustellen, dass ein sprunghafter Anstieg der Überweisungen im letzten Monat des Jahres zu verzeichnen ist. Dies ist den spezifischen Formeln der Zuteilung dieser Regime zu verdanken, die besagt, dass nicht abgerufene zugewiesene Gelder (*subejercicio*) im darauf folgenden Jahr von den geplanten Zuweisungen abgezogen werden. Bundesstaaten werden für die Nichtverwendung bestraft, was dazu führt, dass im Dezember ein erheblicher Druck zur

39 Die Amtsperiode der lokalen Mandatsträger beträgt 3 Jahre ohne Option auf Wiederwahl. Durch die Reform des 115ten Verfassungsartikels im Dezember 2013 wurde die Möglichkeit der konsekutiven Wiederwahl lokaler Amtsträger eingeführt. Allerdings ist fraglich, ob damit eine qualitative Verbesserung der lokalen governance oder eine Verfestigung von Klientelstrukturen erreicht wird.

40 ASF, (Fn. 32).

41 Ebd.

42 Ebd.

43 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Verausgabung herrscht, der einen Anreiz dafür gibt, „schlecht und die Regeln verletzend“ die Mittel zu verausgaben.[44]

Diese explorative Analyse des normativen und institutionellen Rahmens und der Verausgabungspraxis lässt zwar ein umfassendes Kontroll- und Prüfungssystem sichtbar werden. Das System kann allerdings nicht, trotz Ausweitung und Verbesserung der Kontrolle in den letzten fünf Jahren, die korrekte Verausgabung zur Gänze gewährleisten. Mehrere Schwachstellen und Abweichungen der vorgesehenen Verausgabung der föderalen Gelder durch die Bundesstaaten und Munizipien werden sichtbar und lassen vermuten, dass eine informelle ambivalente Autonomie der Bundesstaaten und Munizipen bei der Verausgabung föderaler Gelder und erst recht im Falle eigener Einnahmen besteht.

3. Schlussbetrachtung und Lehren aus dem mexikanischen Fall

In der Gesamtbetrachtung werden mehrere Schwachstellen im föderalen Kontrollsystem augenscheinlich. Diese führen nicht nur zu einer erhöhten informellen subnationalen fiskalen Autonomie, sondern wirken sich auch negativ auf die Bereitstellung öffentlicher Leistungen aus. So wurde das Kontroll- und Prüfsystem zwar in den letzten Jahren erweitert und verbessert, die Komplexität der Transferregime insgesamt hat sich dadurch aber nicht verringert.

Dies hat drei wichtige Auswirkungen: Zum einen ist augenscheinlich, dass eine große Anzahl verschiedener Akteure und Institutionen für die Koordination der Programme zuständig ist. Dies mag für eine normkonforme Allokation der Mittel wichtig sein, für den Kontroll- und Prüfprozess heißt das allerdings, dass kein kohärentes und effizientes Gesamtsystem besteht.

Ferner legt das System einen Schwerpunkt auf die korrekte, d.h. norm- und verfahrensgerechte Verausgabung der Mittel und weniger auf eine Überprüfung mittels Wirkungsindikatoren.[45] In Transferfonds, die einen hohen Grad an „Verreglung“ aufweisen, wie z.B. dem FAIS, ist der Dokumentations- und Informationsaufwand (z.B. mittels unterschiedlicher standardisierter Formulare für unterschiedliche Stellen) für die Munizipien bzw. Bundesstaaten sehr hoch. Dies erlaubt zwar einen aktuellen und dichten Informationsfluss über den formalen Fortschritt und die formgerechte Verausgabung der Mittel, eine kritische und zeitnahe Einschätzung konkreter Projekte bleibt aber aus. Auch die (ex-post) Kontrolle durch die ASF reicht hier nicht aus, weil sie zum einen lediglich stichprobenartig durchgeführt wird und zum anderen nicht überprüft, welche konkreten Verbesserungen die einzelnen Infrastrukturprojekte (z.B. eine Asphaltierung der Hauptstraße in einer Gemeinde) für die Bevölkerung vor Ort in der Praxis besitzen.

44 *Instituto Mexicano para la Competividad (IMCO)* 2012: Rendición de cuentas en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), Ciudad de México.

45 *Cejudo* 2009, (Fn.10).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Dieses Problem ist, trotz mehrfacher Reformen und der Einführung von Indikatoren, nicht gelöst.[46]

Schließlich wirkt sich die Komplexität des Systems negativ auf eine mögliche zivilgesellschaftliche Kontrolle der öffentlichen Ausgaben aus. In der Tat zeigen Studien, dass die Fragmentierung der öffentlichen Ausgaben zu einer hohen Konfusion bei den einzelnen Bürgern führt; die Verantwortlichkeit für konkrete öffentliche Leistungen kann nicht den richtigen Regierungsebenen zugeordnet werden. Damit bleibt den Wählern unklar, welche Regierung für die Leistungserbringung verantwortlich und rechenschaftspflichtig ist.[47] Das bedeutet aber auch, das zwei wesentliche Argumente der fiskalen Dezentralisierung – die, bedingt durch die Nähe von Bürgern und Regierungen, erhöhte Rechenschaftspflicht der Regierung und die bessere Abstimmung der Verausgabung mit den Präferenzen der Bürger – ausgehebelt ist, da Bürger die verantwortliche föderale oder subnationale Regierung bei den nächsten Wahl für ihr Versagen nicht zur Rechenschaft ziehen können.

Damit ist ein weiteres und fundamentales Problem der föderalen Kontrolle und Prüfung subnationaler Verausgabung angesprochen – die mangelhaften zivilgesellschaftlichen Kontrollmechanismen. Zwar existieren Formen der zivilgesellschaftlichen Beteiligung, z.B. in der Form von *comités cuidadanos*, die öffentliche Bauten befürworten und Abnehmen müssen, in der Praxis ist diese aber, entweder durch mangelnde Beteiligung oder durch mangelnde Fachkompetenz, limitiert. Auch die hohen Ansprüche der föderalen Gesetzgebung auf Transparenz der öffentlichen Verwaltung spiegeln sich in den Bundesstaaten kaum wider, womit auch dieses Instrument zur Erhöhung der Rechenschaftspflicht der Bundessstaaten und Gemeinden lückenhaft bleibt.[48]

Bisher waren die Bestrebungen zu einem Mehr an Transparenz und erhöhter Rechenschaftspflicht besonders von „oben" verordnet (top-down) und staatliche Bestrebungen, die Kontrolle der Regierung von „unten" (bottom-up) zu erhöhen, gibt es nur wenige.[49] In einem zunehmend militarisierten Umfeld, in dem Teile der staatlichen Institutionen von organisierter Kriminalität unterwandert sind und Gewalt gegen die Zivilgesellschaft in manchen Bundesstaaten an der Tagesordnung ist, erscheint die Hoffnung auf eine zunehmend kritische Zivilgesellschaft in Mexiko allerdings fragwürdig.

Letztlich zeigt das mexikanische Beispiel nachdrücklich, dass der externe Druck von sozialen oder politischen Organisationen auf subnationale Regierungen unabdingbar ist, wenn eine bessere Kontrolle der Regierungen und damit einhergehend eine nachhaltige und qualitative Verbesserung der Allokation öffentlicher Gelder in einem Föderalstaat auf subnationaler Ebene erreicht werden soll.[50] Nur wenn das Einfordern der Rechen-

46 *Cejudo/Gerhard* 2009, (Fn.29).

47 *Hernández Trillo, Fausto/Torres Rojo, Juan Manuel* 2006: Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano, in: Revista Mexicana de Sociología, Jg. 68, Nr. 1, S.01–47.

48 *IMCO* 2012, (Fn.44).

49 *Cejudo* 2009, (Fn.10).

50 *Schedler, Andreas/Diamond, Larry Jay/Plattner, Marc F.* 1999: The self-restraining state: power and accountability in new democracies, Boulder.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schaftspflicht durch die Zivilgesellschaft gewährleistet ist, können sich die Vorteile einer dezentralen Verausgabung von öffentlichen Geldern entfalten. Nur mit „von oben“ verordneten Maßnahmen und Verordnungen kann dieses Ziel langfristig nicht erreicht werden.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

7. Regionale und kommunale Kooperation in Europa

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Auf dünnem Eis: Grenzüberschreitende Kooperation in der Öresund-Region

Nicolas Trick/Christian Förster

1. Das nordische Modell: Wie gemacht für grenzüberschreitende Kooperation?

Politik in den nordischen Ländern[1] gilt, sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch in der wissenschaftlichen Betrachtung, als modellhaft. Beobachter aus dem Süden (wozu aus nordischer Perspektive nun einmal auch Deutschland gehört) verbinden Dänemark, Norwegen, Schweden und mit gewissen Einschränkungen auch Finnland mit einer ganz spezifischen Art von institutionellen Spielregeln, einer eigenen Art der politischen Konfliktbewältigung und nicht zuletzt mit einer typisch nordischen Sozialpolitik – kurz gesagt: Die Rede ist von einem "nordischen Modell", dessen gesellschaftliche Eckpfeiler weiter südlich bisweilen einer sozialromantischen Verklärung frei nach Bullerbü unterzogen werden.

Zum Teil dient dieses Modell als Vorbild, das es im Rahmen der Möglichkeiten der eigenen institutionellen Struktur und finanziellen Ressourcen nachzuahmen gilt. So bewerten beispielsweise Wohlfahrtsstaatsforscher die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in den nordischen Ländern, dabei insbesondere in Dänemark und Schweden, durchweg positiv und überprüfen deren Übertragbarkeit in andere Länder.[2] Andererseits haben sich die nordischen Staaten mit ihrem Hang zur Planung und Regulierung sowie mit ihrem massiven Finanztransfer aus privatem Kapital in das wohlfahrtsstaatliche System von liberaler Seite Kritik eingehandelt sowie, durchaus überraschend, auch aus dem marxistischen Lager.[3] Kritiker und Bewunderer des nordischen Modells mögen in ihrer Bewertung zwar meilenweit auseinanderliegen, kaum Dissens gibt es allerdings bei der Antwort auf die Frage, was im politischen Sinne typisch nordisch sei. Als wichtigste Merkmale des nordischen Modells gelten der politische Einfluss des Protestantismus, ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad der Arbeitnehmerschaft, das international höchste Niveau an sozialer Absicherung, ein ausgebauter öffentlicher Sektor und ein

1 Zu den definitorisch durchaus umkämpften Begriffen "nordische Länder" sowie "Skandinavien" vgl. Förster, Christian/Schmid, Josef/Trick, Nicolas 2014: Die nordischen Länder. Politik in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden, Wiesbaden, S. 4-7 sowie Jochem, Sven 2012: Die politischen Systeme Skandinaviens, Wiesbaden, S. 19-20.

2 Schmid, Josef 2012: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 3., akt. u. erw. Aufl., Wiesbaden, S. 147-160, 371-401.

3 Dies zeigt sich in der politischen Publizistik (exempl. Enzensberger, Magnus 1989: Ach, Europa! Wahrnehmungen aus sieben Ländern. Mit einem Epilog aus dem Jahre 2006, Frankfurt a.M., S. 9), in der politisch motivierten Belletristik (exempl. Wahlöö, Per 1968: Unternehmen Stahlsprung, Reinbek.) sowie in der jüngeren öffentlichen Debatte um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates (exempl. Norberg, Johan 2006: Das Paradies ist abgebrannt, in: Tagesspiegel online vom 06.08.2006. Verfügbar unter http://www.tagesspiegel.de/meinung/kommentare/das-paradies-ist-abgebrannt/737664.html, letzter Zugriff: 25.03.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

an Gleichberechtigung orientiertes Familienbild, das sich in einer hohen Erwerbsquote bei Frauen niederschlägt. Die nordischen Länder sind zudem Zentralstaaten, die sich im internationalen Vergleich durch eine relativ hohe Handlungsautonomie der kommunalen Ebene auszeichnen.[4]

Diese Elemente machen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden zu einer bemerkenswert homogenen Ländergruppe. Auch die sprachlich-kulturellen Ähnlichkeiten zwischen Dänemark, Schweden und Norwegen (jedoch weniger mit Finnland) lassen den nordischen Raum in sich geschlossener und ähnlicher erscheinen als andere Weltregionen.

Für eine grenzüberschreitende Kooperation, die den vier Ländern den sozial einenden, wirtschaftlich effizienzsteigernden und befriedenden Charakter eines gemeinsamen Raumes geben könnte, ist diese Homogenität eine wichtige Erfolgsvoraussetzung. So wurde in der geographischen und politikwissenschaftlichen Literatur bereits häufig darauf hingewiesen, dass neben situativen, kurzfristig auftretenden Faktoren strukturelle Ähnlichkeiten zwischen Ländern eine wichtige Voraussetzung für ein Lernen vom Nachbarn, für Policy-Konvergenz und schließlich für eine tatsächliche Integration sind.[5] Dennoch hält die politische Geschichte des Nordens einige Beispiele für Kooperationsversuche bereit, die gescheitert oder zumindest hinter den Erwartungen zurück geblieben sind.[6]

Die Öresund-Region zwischen Dänemark und Schweden ist einer der Schauplätze regionaler grenzüberschreitender Kooperationsbemühungen im Norden, mehr noch: sie gilt als das Paradebeispiel für die Zusammenarbeit von nordischen Ländern auf regionaler Ebene. Benannt nach der Meerenge, die Nord- und Ostsee verbindet, liegt die Öresund-Region im östlichen Dänemark, in den Regionen Seeland und der Hauptstadtregion Kopenhagen sowie den Inseln Bornholm, Lolland, Falster und Møn, und im südlichsten Teil Schwedens, der Region Skåne mit Malmö. Mit rund 3,8 Millionen Einwohnern ist sie die bevölkerungsreichste Region der nordischen Länder. In den letzten Jahren sind die dortigen grenzüberschreitenden Aktivitäten zu einem auch international viel beachteten Projekt geworden. Geradezu symbolhaft verbindet die Öresund-Brücke

4 Hier nach Förster et al. 2014, siehe FN 1.

5 Vgl. Schmid, Josef 2003: Wirtschafts- und Sozialpolitik. Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, in: APuZ, Jg. 2003, Nr. B18-19. S. 32-38; Holzinger, Katharina/Knill, Christoph 2007: Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen, in: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. PVS-Sonderheft 38, S. 11-38; Hansen, Teis 2013: Cross-border innovation – regional integration in the Øresund Region 1994-2009, S. 7. Verfügbar unter: http://www4.lu.se/upload/CIRCLE/RIP-Seminar/Papers/RIP2011_Hansen.pdf (letzter Zugriff: 03.03.2014).

6 Der wohl bekannteste Versuch einer kodifizierten gemeinsamen nordischen Politik, die Kalmarer Union, scheiterte an einer unzureichenden gemeinsamen strategischen Ausrichtung 1523. Auch die Leistungen des 1952 gegründeten nordischen Rates werden tendenziell verhalten bewerten. Vgl. Hanne, Krister/Stampehl, 2003: Nordische Vision – europäische Herausforderungen. 50 Jahre nordischer Rat, in: NORDEUROPAforum, Jg. 2003, Nr. 1, S. 3-34.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

seit 2000 Kopenhagen mit dem schwedischen Malmö und ermöglicht so weitgehend barrierefreien Pendelverkehr zwischen Dänemark und Schweden.
Massiven Einfluss auf die dänisch-schwedische Kooperation in der Region hatte die als Geldgeber und Vermittler auftretende Europäische Union. Die Öresund-Region wurde erstmals 1996 in das INTERREG-II-A-Programm der EU (A = regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit) aufgenommen, bei dem kleinere Projekte zur Kontaktknüpfung zwischen dänischen und schwedischen Akteuren unterstützt wurden. Im Folgeprogramm INTERREG-III-A stieg der Förderumfang noch einmal deutlich, wodurch größere Projekte finanziert werden konnten, v.a. Initiativen zu einem gemeinsamen Arbeitsmarkt und einer gemeinsamen Ausbildungspolitik. In diesen Projektzeitraum fielen auch die Öffnung der Öresund-Brücke und zahlreiche grenzüberschreitende Aktivitäten, wie die Gründung der Öresund Science Region 2002. Mittlerweile ist auch das INTERREG-IV-A-Programm ‚Öresund-Kattegatt-Skagerrak' von 2007 bis 2013 abgeschlossen. Insgesamt rund 111 Millionen Euro wurden von der EU für Projekte in diesem Zeitraum zur Verfügung gestellt, ebenso viel von öffentlichen Organisationen und privaten Unternehmen.[7] Die Öresund-Region ist nunmehr auch Projektpartner im neuen INTERREG-V-Programm von 2014-2020.

Der vorliegende Beitrag widmet sich dem Erfolg bzw. Misserfolg der regionalen Kooperation zwischen den nordischen Staaten und seinen Gründen. Die Öresund-Region wird aufgrund ihrer oben geschilderten jüngeren Geschichte als politisch relevanter Untersuchungsfall in den Mittelpunkt gerückt. Nach einem kurzen Abriss der Integrationsgeschichte der Region (Abschnitt 2) fragt dieser Aufsatz anhand zweier aktueller Beispiele nach dem gegenwärtigen Zustand grenzüberschreitender Kooperation in der Öresund-Region (Abschnitt 3). Die 'Öresund Science Region', ein grenzüberschreitender Zusammenschluss verschiedener Cluster und Netzwerke in den Grenzbereichen von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, sowie der gemeinsame dänisch-schwedische Hafen Copenhagen-Malmö-Port sollen als Anschauungsfälle dienen. Auf deren Basis werden wir Einschätzungen zu aktuellen Kooperationshemmnissen vorstellen und diese in die Diskussion um das nordische Modell einordnen (Abschnitte 4 und 5). Als methodischer Zugriff dienen 26 Experteninterviews mit Wissens- und Entscheidungsträgern in der Region.

2. Phasen der grenzüberschreitenden Kooperation in der Öresund-Region (1991 bis 2013)

Der dänische Wirtschaftsgeograph Christian Wichmann Matthiessen hat sich in seinen Forschungsarbeiten dem grenzüberschreitenden Integrationsprozess in der Öresund-Region gewidmet und diesen Prozess in ein Phasenmodell eingeteilt, welches den Zeit-

7 Europäische Union 2006: Europeiskt territoriellt samarbete: Interreg IV Öresund-Kattegatt-Skagerrak 2007-2013, Brüssel, S. 76. Verfügbar unter: http://www.12k.no/documents/OPversion07 december2006.pdf (letzter Zugriff: 04.03.2014)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

raum von 1991 bis 2004 umfasst.[8] Wir geben dieses im Folgenden gekürzt wieder und präsentieren einige Ergänzungen bis in die Gegenwart:

1. Phase (Beginn 1990er): Visionen und Analysen

In der ersten Phase standen die Potenziale der grenzüberschreitenden Kooperation und deren Analyse im Vordergrund, sozusagen der Ist- und Soll-Zustand der Zusammenarbeit.

2. Phase (1991-1992): Großinvestitionen und deren Realisierung

Die Ergebnisse der Analyse (Phase 1) machten deutlich, dass für eine effektive Integration eine feste Verbindung und dementsprechende Infrastruktur zwischen Dänemark und Schweden notwendig sei. Nur mit Hilfe dieser Großinvestitionen könne, so die Überzeugung der Entscheidungsträger, eine Integration funktionieren, weshalb der Bau einer Brücke zügig beschlossen wurde.

3. Phase (1993-1998): Allgemeine Verhaltensänderung gegenüber der gesamten Integration von negativ zu positiv

In der dritten Phase wurde 1993 das Öresundskomiteen als grenzüberschreitende Institution mit politischen Vertretern beider Seiten zur Strukturierung der Kooperation gegründet. Dessen Ziel war anfänglich die Einstellung der Bevölkerung, der Politik und der Wirtschaft gegenüber dem Integrationsprozess zu verbessern. Zu Beginn dieser Phase war das Marketing aber nur wenig erfolgreich, da beispielsweise Umweltgruppen mit juristischen Einsprüchen gegen den Bau der Öresund-Brücke für negative Schlagzeilen in den Medien sorgten. Erst mit dem physischen Fortschritt des Brückenbaus und mit der Eröffnung der inner-dänischen Großen-Belt-Verbindung als Vorbild für die Öresund-Brücke, veränderte sich die Einstellung vieler Beteiligter. Zu dieser Verbesserung der Wahrnehmung bezüglich der grenzüberschreitenden Kooperation trug auf nationaler Ebene der Beitritt Schwedens – und auch Finnlands – zur Europäischen Gemeinschaft bei, durch den die beiden Staaten dem dänischen Nachbarn (EWG-Beitritt 1973) in den europäischen Integrationsprozess folgten.

4. Phase (1999-2004): Identifizierung und Neutralisierung der Integrationsbarrieren

Durch eine Vielzahl an Studien unterschiedlichster Organisationen wurden zur Jahrtausendwende bestehende Hemmnisse für die grenzüberschreitende Kooperation identifiziert, um sie anschließend abzubauen. Mit dem Öresundskomiteen war zwar eine grenzüberschreitende Institution geschaffen worden, aufgrund beschränkter Entscheidungskompetenz konnten bis ins Jahr 2004 allerdings nur wenige Barrieren überwunden werden. Jedoch fällt in diese Phase auch die Eröffnung der Öresund-Brücke, die sich umgehend auf die grenzüberschreitende Mobilität auswirkte. Dies kann in diesem Fall an-

8 Matthiessen, Christian Wichmann 2004: The Öresund Area: Pre- and post-bridge crossborder functional integration: the bi-national regional question, in: Geojournal, Jg. 61, S. 31-39, hier S. 34. Verfügbar unter: http://www.springerlink.com/content/b94f989598bcfa43/fulltext.pdf (letzter Zugriff: 04.03.2014)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hand des Indikators ‚Pendler in der Öresund-Region' nachvollzogen werden (Tabelle 1), der gleichwohl für den gesamten Integrationsprozess in seiner Aussagekraft nicht überbewertet werden darf.

Tabelle 1: Pendler in der Öresund-Region nach Staat des Wohnortes

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DK → SE	204	281	539	533	536	692	734	750	623	708	633	712
SE → DK	2584	3010	3751	4697	5683	7160	8783	12744	17890	19097	18387	17702
Ges.	2788	3291	4290	5230	6219	7852	9517	13494	18513	19805	19020	18414

Quelle: Tendens Öresund 2012: Öresund Trends 2012, S. 65. Verfügbar unter: http://www.orestat.se/sites/all/files/tendensoresundse.pdf (letzter Zugriff: 04.03.2014)

In Tabelle 1 sind Daten der Pendler dargestellt, die wohnhaft in der Öresund-Region sind und auf der anderen Seite des Öresunds arbeiten. Pendler, die anderen Regionen Dänemarks oder Schwedens entstammen, werden wegen ihrer geringen Anzahl in dieser Tabelle nicht erfasst. Ersichtlich wird die Dominanz der Pendler von Schweden nach Dänemark. Dies spiegelt die dynamische wirtschaftliche Anziehungskraft Kopenhagens und die augenscheinliche Machtasymmetrie wider. Bei den Pendlern handelt es sich nicht ausschließlich um schwedische Staatsangehörige, sondern auch um Dänen, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts dank günstiger Immobilienpreise nach Schweden gezogen sind. Zur selben Zeit rekrutierten viele dänische Unternehmen Arbeitskräfte aus Schweden, weshalb sich die Zahl der Pendler von 2005 (8.783) bis 2007 (17.890) verdoppelte. Der sich anschließende leichte Rückgang lässt sich mit Hilfe der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise erklären, die vor allem in der Region Kopenhagen zu Verlusten von Arbeitsplätzen führte. Die Gesamtbetrachtung der Pendlerzahlen von 1999 bis 2010 zeigt die einschneidende Wirkung der Öresund-Brücke mit deren Öffnung der Grundstein für ein massenhaftes Pendeln gelegt wurde.

5. Phase (2004-2008): (unvollendete) regionale Integration

2004 kam Matthiessen zu dem vorläufigen Ergebnis, dass eine fünfte Phase, die der regionalen Integration, in der Öresund-Region noch nicht abgeschlossen sei.[9] Dieser skeptischen Gesamteinschätzung der Integrationsphasen entsprach auch eine OECD-Studie aus dem Jahr 2003, die den Kooperationsprozess zum damaligen Zeitpunkt ebenfalls als langsam und problematisch bezeichnete.[10]

Auf Basis eigener Interviews kommen wir zu dem Ergebnis, dass diese Situation bis 2008 fortbestand. Neben den positiven Pendlerzahlen trugen private Wohnortwechsel von Dänen nach Schweden aufgrund von Disparitäten der Grundstücks- und Immobilienpreise zur Integration der Region bei. Des Weiteren wurden viele grenzüberschrei-

9 Ebd., S. 34.

10 OECD 2003: OECD Territorial Reviews. Öresund, Denmark/Sweden, Paris, S. 175. Verfügbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/0403041e.pdf?expires=1393962918&id=id&accname=ocid43023317a&checksum=78CC8DCA430DEF6C4B4F5A59F5803CFC (letzter Zugriff: 04.03.2014)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tende Projekte in den Bereichen Regional-, Wirtschafts-, Bildungs-, Forschungs-, Infrastruktur-, Umwelt-, Kultur- und Medienentwicklung initiiert oder im Fall von bestehenden Projekten wie der Öresund Science Region intensiviert.

6. Phase (2008-2011): Stagnation

Ab dem Jahr 2008 setzte dann eine ernüchterte Stagnation der Integration ein. Diese Stagnation belegt auch der Öresund Integration Index, der vom Öresundskomiteen erhoben wird. In diesem wird anhand der fünf Subindices Arbeitsmarkt, Immobilienmarkt, Wirtschaft, Kultur und Transport/Kommunikation ein Gesamt-Indexwert ermittelt. Das Jahr der Öffnung der Brücke (2000) wurde als Anfangspunkt gesetzt und mit dem Indexwert 100 versehen. Das Öresundskomiteen kam zu dem Ergebnis, dass der Index ab 2000 stetig bis zu seinem Höhepunkt von 180 (2008) anstieg. Ab dann ließ sich eine Stagnation bzw. ein leichter Rückgang des Integrationsindex auf 169 (2012) feststellen.[11] Ein Grund für die Stagnation war eine Angleichung der Preisniveaus wie der Immobilienpreise, die dazu führten, dass das Pendeln und der Wohnortwechsel unattraktiver wurden.

Auch das Öresundskomiteen erkannte die Stagnation und entwarf 2010 mit der Öresunds Regional Utvecklings Strategi (ÖRUS) einen unverbindlichen Regionalplan, der die Entwicklung der Region bis ins Jahr 2020 beschreibt. Die darin enthaltene Vision lautet: „2020 muss die Öresund-Region für Bürger, Wirtschaft und Besucher durch die effektive Integration und die grenzüberschreitende Dynamik die attraktivste und klimaneutralste Region Europas sein.“[12]

7. Phase (2011-2013): Stagnation oder Desintegration?

Durch die Experteninterviews wurde deutlich, dass die Phase der Stagnation noch nicht beendet ist, bzw. sogar ein Negativtrend droht. Während einige Experten ‚lediglich‘ von einer anhaltenden Stagnation ausgehen, die einen Übergang zu einer neuerlichen Integration/Kooperation darstellen könnte, sprechen andere gar von einer Desintegration der grenzüberschreitenden Kooperation in der Öresund-Region, obwohl im Dezember 2010 auf schwedischer Seite das Infrastrukturprojekt City-Tunnel, das den Zugverkehr zwischen Malmö und Kopenhagen deutlich verkürzt, eröffnet wurde. Hauptgründe für diese Einschätzung sind die bestehenden Diskrepanzen in Gesetzgebung, Währung, Sozial- und Steuersystem zwischen Dänemark und Schweden sowie das fehlende grenzregionale politische Entscheidungsgremium.

Ein weiteres Argument für die These einer fortwährenden Stagnation oder sogar Desintegration (was hier genau zutrifft, ist in Abschnitt 3 noch zu klären) ist auf nationaler, politischer Ebene zu identifizieren. Zwar fand mit der seit September 2011 amtierenden

11 Öresundskomiteen 2013: The Öresund Integration Index, S. 1-2. Verfügbar unter: http://www.oresundskomiteen.org/wp-content/uploads/2011/04/The-Oeresund-Integration-Index.pdf (letzter Zugriff: 03.03.2014)

12 Eigene Übersetzung nach Öresundskomiteen 2010: ÖRUS – Öresunds Regional Utvecklings Strategi, S. 7. Verfügbar unter: http://www.oresundskomiteen.org/wp-content/uploads/2012/02/ORUS_Pixi_DKSE.pdf (letzter Zugriff: 03.03.2014)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sozial-liberalen Minderheitsregierung Dänemarks eine Linksverschiebung der politischen Kräfteverhältnisse statt, jedoch ist die rechtspopulistische Dansk Folkeparti mit 22 von 179 Mandaten stark im Parlament vertreten und kann ihre Anti-Europa- und Anti-Integrations-Positionen so weiterhin wirkungsvoll nach außen kommunizieren. Dies betrifft selbstverständlich auch die Kooperation mit dem schwedischen Nachbarn, dessen Vertreter bisweilen das Argument anführen, die dänische Politik zeige kein gesteigertes Interesse an einer Integration. Aus Gründen der Asymmetrie zwischen dem dominanten Kopenhagen gegenüber Malmö ist diese Einschätzung durchaus nachvollziehbar.

Als Ergänzung zu diesem eher holzschnittartigen Modell sollen im folgenden Abschnitt des Artikels zwei aktuelle Fallstudien aus der Region zur Einschätzung der gegenwärtigen Lage beitragen.

3. Empirische Beispiele zum aktuellen Integrationsgrad in der Öresund-Region

3.1 Vom Aufstieg und Fall der Öresund Science Region

Im Zentrum der Analyse steht im Folgenden die im Rahmen des INTERREG III-A-Programms im Jahr 2002 gegründete Öresund Science Region. Für die strukturell als Schirmgesellschaft aufgebaute Organisation (Abbildung 1) war zunächst die

Öresundsuniversitet – ein Zusammenschluss 14 dänischer und schwedischer Universitäten mit rund 140 000 Studierenden – maßgeblich verantwortlich, die sich schrittweise mit Wirtschaft und Politik zu einer Triple-Helix-Struktur vernetzte. Hieraus entwickelten sich in den unterschiedlichen wirtschaftlichen Branchen Initiativen unter dem Branding ‚Öresund'. Aus diesem Grund kann die Öresund Science Region gewisser Maßen als repräsentativ für die (wirtschaftliche) Kooperation in der Öresund-Region angesehen werden.[13]

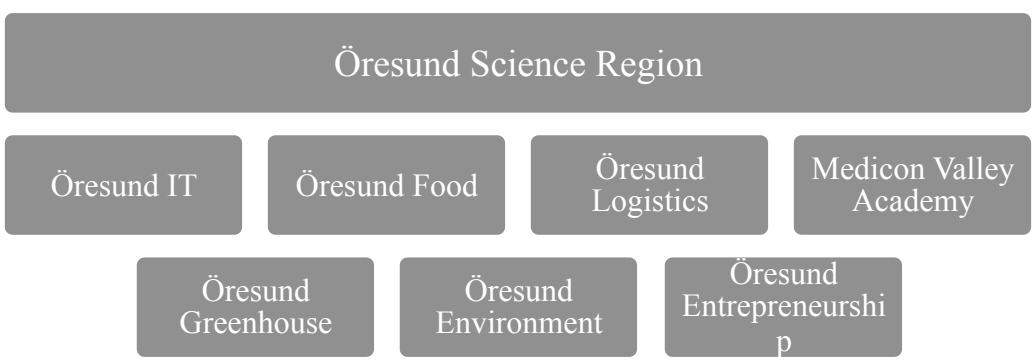


Abbildung 1: Netzwerke und Cluster der Öresund Science Region (Stand: 2010), Quelle: Eigene Darstellung

13 Regionalplane- och Trafikkontoret 2005: Kunkapsregioner i konkurrens – regional samverkan för framgång. Rapport 1, Stockholm, S. 59. Verfügbar unter: http://www.regionplanekontoret.sll.se/MOSSdokument/Publikation/Publikationer_Rapp1_2005_kunskapsregioner.pdf (letzter Zugriff: 17.12.2011)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Abbildung verdeutlicht die Struktur der Öresund Science Region, die sich aus Initiativen in den Bereichen Medizin, Lebensmittel, Nachhaltigkeitsvorsorge, Unternehmensbetreuung, Logistik und IT zusammensetzt. Öresund Logistics und Öresund IT werden im weiteren Verlauf noch näher ausgeführt.

Neben der Öresund Science Region bestehen auf politischer Ebene das Öresundskomiteen, das „[s]ince 1993 […] has been the official platform for regional political cooperation“[14] und das sich selbst als „the Embassy of the Oresund“[15] bezeichnet. Das Öresundkomiteen vertritt zwar die Interessen der Öresund-Region, besitzt allerdings keine Entscheidungsbefugnisse oder Planungsrechte.

Im Jahr 2010 geriet die Öresund Science Region in finanzielle Probleme. Zunächst wurde die Gründungsorganisation Öresundsuniversitet unter dem neuen Namen Öresund University Network restrukturiert und finanziellen Einsparungen unterzogen. Anschließend verließen zwei der großen Geldgeber, die Danmarks Tekniske Universitet (DTU) und die Københavns Universitet (KU), die Plattform, woraufhin viele Projekte nicht mehr finanziert werden konnten (wie ab März 2011 Öresund Logistics) und so musste 2012 die Öresund Science Region endgültig aufgelöst werden. Das Netzwerk Öresund IT wurde unter dem neuen Namen Cluster55° (55° für die Lage von Kopenhagen und Malmö auf dem 55. Breitengrad) von einem Großteil der früheren Manager weitergeführt. Sowohl die Organisationen des Clusters als auch die darin stattfindenden Prozesse spielen sich mittlerweile aber hauptsächlich auf schwedischer Seite der Öresund-Region ab.[16]

Die IKT-Branche kann als eine Pionier-Industrie bezeichnet werden, die sich aufgrund hervorragender Voraussetzungen wie Fachkräfte, Know-How, Innovationsfähigkeit und einem vorhandenen Absatzmarkt frühzeitig über die Staatsgrenzen hinweg etablierte. Mit zunehmendem Wachstum des Clusters nahm auch die Internationalisierung einiger Unternehmen zu, die ihren Fokus stärker auf den globalen Markt ausrichteten und die lokalen Beziehungen vernachlässigten. Nicht zuletzt aufgrund dieser verminderten lokalen und regionalen Zusammenarbeit, sondern auch durch die Probleme bei der Schirmgesellschaft der Öresund Science Region ab 2010 regte sich Misstrauen unter den verschiedenen Beteiligten innerhalb der grenzüberschreitenden Triple-Helix-Struktur. Dabei offenbarte sich die komplexe Governance solcher Strukturen, deren Herausforderungen beispielsweise durch unterschiedlich lange Zeit- und Planungshorizonte von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft entstehen.

Durch die Finanzierungsschwierigkeiten der Öresund Science Region und damit auch von Öresund IT gingen die beiden Länder verschiedene Wege in der Koordination

14 Öresundskomiteen o. J.: About us. Verfügbar unter: http://www.oresundskomiteen.org/en/about-us/ (letzter Zugriff: 04.03.2014)

15 Ebd.

16 Dies zeigt eine Studie von Nicolas Trick, in deren Rahmen 14 Experten aus der IKT-Branche in Dänemark und Schweden befragt wurden, die aus den Bereichen der Politik, der Wissenschaft und der Wirtschaft im Sinne der vorhandenen Triple-Helix-Struktur in der Öresund-Region stammten. Trick, Nicolas 2014: Grenzüberschreitende Kooperation im nordischen Modell: Das Beispiel der IKT-Branche in der Öresund-Region, Tübingen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

der IKT-Branche. Auf schwedischer Seite wurden die beiden Cluster MediaEvolution in Malmö und Mobile Heights in Lund gegründet sowie das Cluster55° als Nachfolgeorganisation von Öresund IT ab 2010. Da die Finanzierung des Clusters nunmehr weitestgehend von schwedischer Seite bestritten wird, sind die Tätigkeiten hauptsächlich auf schwedische Unternehmen beschränkt. Auf dänischer Seite besteht beispielsweise das Cluster IT-Branchen, das von Kopenhagen ausgehend die Branche vernetzt. Auch wenn IT-Branchen noch als Mitglied bei Cluster55° geführt wird, sind die tatsächlichen Verbindungen oberflächlich.[17] Diese Gründe widersprechen einer vom Cluster begleiteten grenzüberschreitenden Kooperation, jedoch gibt es auch viele Unternehmen, die (durch interpersonelle Kontakte) gezielt mit Unternehmen aus dem jeweils anderen Land kooperieren ohne sich der Hilfe der übergeordneten Organisation des Clusters zu bedienen.[18]

3.2 Logistische Kooperation: der Copenhagen-Malmö-Port

Eine weitere Pionier-Branche, die bereits 1999 als wichtiger Industriezweig in der grenzüberschreitenden Region identifiziert wurde, ist die Logistik, welche sich 2003 in Form der Logistikplattform Öresund Logistics in der Öresund Science Region zusammenschloss. Hauptanliegen war „to advance logistics and supply chain management in the Öresund region and promote the region as the Main Gate and the Logistics Hub for Scandinavia and the Baltic Rim."[19] Wie bereits in der Analyse der Integrationsstufen ersichtlich wurde, sind logistische Bemühungen für eine grenzüberschreitende Kooperation nicht hoch genug zu bewerten, denn „grenzübergreifende Infrastrukturen [schaffen] oft erst die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit."[20] Exemplarisch für die logistische Zusammenarbeit wird im Folgenden die logistische Kooperation der Häfen Kopenhagen und Malmö zum Copenhagen-Malmö-Port (CMP) beleuchtet.

Als Durchgangsstation von Nord nach Süd und von Ost nach West nimmt die Öresund-Region sowohl im Seeverkehr als auch auf dem Landweg eine ‚Brückenfunktion' ein. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs in den 1990er Jahren, der Eröffnung der Öresund-Brücke 2000 und der EU-Osterweiterung 2004 um die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen sind gerade die Häfen von Kopenhagen und Malmö einer starken Veränderung ausgesetzt gewesen. Um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben, schlossen

17 Ebd.

18 Ein Beispiel hierfür ist die Sicherheitstechnik des Bahnhofs in Malmö. Die Netzwerkkameras lieferte die in Lund beheimatete Firma Axis und die nötige Sicherheitssoftware die Kopenhagener Firma Milestone. Axis Communications 2012: Malmö Central Station – a modern and secure station via the use of Axis surveillance cameras. Verfügbar unter: http://www.milestonesys.com/SharePoint/Communications/Customer%20Stories/City%20surveillance/Malmo-Central-Station.pdf (letzter Zugriff: 04.03.2014)

19 Öresund Logistics 2005: Benchmarking the Öresund Region from a logistical perspective, Lund – Kopenhagen, S. 4.

20 Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) 2004: Europäische Charta der Grenz- und Grenzübergreifenden Regionen – Neufassung, Gronau, S. 9. Verfügbar unter: http://www.aebr.eu/files/publications/Aktionsprogramm_AGEG_071004.de.pdf (letzter Zugriff: 03.03.2014)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sich der Hafen von Kopenhagen und der von Malmö am 01. Januar 2001 zum CMP zusammen. So entstand ein weltweit einzigartiger Hafenzusammenschluss zweier Städte unterschiedlicher Länder mit jeweils 50% schwedischen und dänischen Teilhabern. Während sich Kopenhagen auf den Containerumschlag und Kreuzfahrtschiffe spezialisiert, ist der schwedische Teil auf Fährverbindungen des Roll-on-Roll-off, Trockengüter, flüssige Massengüter und seit einigen Jahren auf die Verladung neuer PKW konzentriert. Gerade der Fahrzeug-Umschlag über die schwedische Seite des CMP hat vor und nach der Wirtschaftskrise 2008 einen rasanten Anstieg erfahren und mit rund 450.000 umgeschlagenen Fahrzeugen bezeichnet sich der CMP als „Scandinavia's largest hub for car handling."[21] Zu diesem Ergebnis kam auch eine Untersuchung von Trick (2013), die den CMP ebenfalls als regionales Hub bezeichnet, „das eine hohe Transhipmentfunktion hat, aber auch den lokalen und regionalen Markt über den Landweg bedienen kann."[22]

In einer älteren Studie der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) aus dem Jahr 1992, die von Beresford und Kollegen 2004[23] sowie von Verhoeven 2009[24] weiterentwickelt wurde, geht man bei Hafenentwicklungen von vier Hafengenerationen aus. Weltweit gibt es nur sehr wenige Beispiele für Häfen der vierten Generation, die als „physically separated but linked through common operators or through a common administration"[25] gelten. Der CMP ist solch ein Hafen, der neue Strategien wie die Errichtung von Hafennetzwerken verfolgt, denn „gaining competitive advantage is increasingly a matter of going beyond the port boundaries both in a physical and psychological sense."[26]

De Langen und Nijdam weisen in einem Beitrag aus 2009 sehr überzeugend darauf hin, dass es sich aufgrund der geringen Größe der beiden Ursprungshäfen, der Verwaltungsart als Service- bzw. Landlord-Port, der Expansionsmöglichkeiten der einen Ha-

21 Copenhagen-Malmö-Port 2013: Copenhagen Malmö Port. Annual Report 2012, Kopenhagen – Malmö, S. 14. Verfügbar unter: http://annualreport2012.cmport.com/home.aspx (letzter Zugriff: 04.03.2014)

22 Trick, Nicolas 2013: Port Terminal Operators (PTOs) und ihr Einfluss in einer Global Value Chain (GVC): CMP als Automobilumschlagshub für Skandinavien und den Ostseeraum, S. 37. Verfügbar unter: http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2013/7121/pdf/GSWP_Trick_Nicolas.pdf (letzter Zugriff: 03.03.2014)

23 Beresford, A. K. C. et al. 2004: The UNCTAD and WORKPORT models of port development: evolution or revolution? in: Maritime Policy & Management, Jg. 31, Nr. 2, S. 93-107. Verfügbar unter: http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0308883042000205061#.UxZQkoW_-uY (letzter Zugriff: 08.06.2011)

24 Verhoeven, Patrick 2009: A Review of Port Authority Functions: towards a Renaissance? International Association of Maritime Economists. Konferenz, 24.-26. Juni, Kopenhagen. Verfügbar unter: http://www.bpoports.com/assets/files/2-34%20paper.pdf (letzter Zugriff: 27.12.2011)

25 Marlow, Peter B./Paixao, Ana Cristina 2002: Measuring Lean Ports Performance. International Association of Maritime Economists. International Steering Committee, Konferenz, 13.-15. November, Panama, S. 3. Verfügbar unter: http://www.eclac.cl/transporte/perfil/iame_papers/proceedings/Marlow_et_al.doc (letzter Zugriff: 03.04.2014)

26 Winkelmans, Willy et al. (Hrsg.) 2002: Port Competitiveness – An economic and legal analysis of the factors determining the competitiveness of seaports, Antwerpen, S. 68.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fenseite (Malmö) und der Eröffnung der Öresund-Brücke um ein einzigartiges aber gelungenes Beispiel handelt.[27] Unseres Erachtens zeigt der Fall des CMP, dass für den Erfolg grenzüberschreitender Kooperation gleichberechtigte und gleichstarke Partner wichtig sind, die zudem wirtschaftlichen Anreizen zur Kooperation ausgesetzt sind. Im Fall der geradezu asymmetrischen Öresund Science Region (s.o.) waren diese Faktoren nicht ausreichend stark ausgeprägt, um einen nachhaltigen Erfolg abzusichern.

3.3 Überprüfung der Integrationsgrade der Öresund-Region

Teis Hansen, Wirtschaftsgeograph an der Lund Universitet, untersucht mit dem Ansatz der Regional Innovation Systems für die Biotechnologie in der Öresund-Region die Entwicklung einer grenzüberschreitenden Region. Um die verschiedenen Integrationsstufen einer grenzüberschreitenden Region zu bestimmen entwirft er drei Systeme:

- Weakly integrated system: Bei diesem Typ gibt es nur eine begrenzte Anzahl grenzüberschreitender Beziehungen, die durch bestimmte Hindernisse wie schlechte Erreichbarkeit, unterschiedliche Gesetzessysteme oder kulturelle Verschiedenheiten beschränkt werden.
- Semi-integrated system: In einigen Pionier-Bereichen bestehen grenzüberschreitende Kooperationen. Dies ist einerseits durch eine gute Erreichbarkeit gewährleistet, andererseits durch die Errichtung einer speziellen Verwaltung, welche die grenzüberschreitenden Prozesse organisiert. In diesem Typ sind die grenzüberschreitenden Beziehungen allerdings noch nicht gänzlich für den Erfolg der gesamten Region verantwortlich.
- Strongly integrated system: Die Systemrelevanz der Kooperationen wird in dieser stark integrierten Stufe deutlich, denn die grenzüberschreitenden Beziehungen sind für den Erfolg der Region entscheidend, beschränken sich nicht nur auf wenige Pionier-Branchen, sondern durchdringen mit ihren Wissensflüssen alle Wirtschaftsbereiche.[28]

Anhand der Beispiele zur Öresund Science Region und zur logistischen Kooperation in der Öresund-Region wurde ersichtlich, dass es sich derzeit nicht um ein „strongly integrated system“ im Sinne Hansens handelt. Während die Öresund Science Region ein Negativbeispiel misslungener Kooperation darstellt, handelt es sich beim Gemeinschaftshafen CMP um ein gelungenes grenzüberschreitendes Beispiel der Zusammenarbeit. In diesem Pionier-Bereich der Häfen als Teil der Logistik verläuft die Kooperation positiv und macht das System zu einem semi-integrierten.

Ein Blick auf die jüngste Vergangenheit zeigt gleichwohl, dass man vor einigen Jahren noch zu einem anderen, positiveren Urteil hätte komme müssen. Mithin besteht ein

27 De Langen, Peter W./Nijdam, Michiel H. 2009: A Best Practice in Cross-border Port Cooperation: Copenhagen Malmö Port, in: Notteboom, Theo/Ducruet, César/de Langen, Peter (Hrsg.): Ports in Proximity – Competition and Coordination among Adjacent Seaports, Farnham – Burlington, S. 163-174, hier S. 173.

28 Hansen 2013, S. 7, siehe FN 5.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„Negativtrend“ der grenzüberschreitenden Kooperation rund um den Öresund. Vor dem Bau der Brücke war zwar das Transportsystem der Öresund-Region noch nicht ausgereift und aufgrund der schlechten Erreichbarkeit nur schwach integriert. Dies änderte sich aber mit der Öresund-Brücke schnell und durch Pionier-Branchen wie der Biotechnologie oder der IKT-Branche verbesserte sich die Kooperation, sodass man um das Jahr 2008 nahezu von einem strongly integrated system sprechen konnte (siehe ausführlicher Abschnitt 2). Die beschriebenen Probleme in den Phasen danach führten jedoch erst zu einer Stagnation und bei einzelnen Teilprojekten sogar zu einer Desintegration, weshalb nun wieder ein semi-integrated system vorhanden ist, dessen Barrieren im folgenden Kapitel aufgezeigt werden.

4. Von Integration zu Desintegration? Ist die Öresund-Region eine grenzüberschreitende Vorzeigeregion im Norden?

Im Jahr 2004 veröffentlichte die Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG) einen Katalog potentieller Nachteile von Grenzregionen. Darin enthalten sind die Hinderungsfaktoren (1) unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, (2) unterschiedliche Gesetze bei Steuern, Lohn oder Raumplanung, (3) unterschiedliche Währungen, (4) unzureichende Kooperationsmöglichkeiten von KMU, deren Absatzmärkte und Zuliefersysteme nicht einfach grenzüberschreitend agieren, (5) unterschiedliche Verkehrssysteme, (6) Sicherheitsprobleme durch Öffnung der Grenzen, (7) Vorurteile und (8) Probleme bei der grenzübergreifenden Berufsausbildung.[29] Die potentiellen Probleme werden im Folgenden anhand der Öresund-Region überprüft.

1. Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen

Bislang wurde keine einheitliche Verwaltungsstruktur geschaffen, die politische Entscheidungsbefugnisse besitzt. Das Öresundskomiteen besteht zwar aus Vertretern der beteiligten Kommunen und Regionen, die allerdings keine Befugnisse für Regionalplanung oder Gesetzgebung haben. Somit besteht auch ein demokratisches Legitimationsdefizit.[30]

2. Unterschiedliche Gesetze bei Steuern, Lohn oder Raumplanung

Die unterschiedlichen nationalstaatlichen Gesetze in Dänemark und Schweden bei Steuern, Lohn, Raumplanung usw. sind der Integration zweifelsohne nachträglich.

3. Unterschiedliche Währungen

Die unterschiedlichen Währungen in der Öresund-Region wurden von den befragten Experten nicht als bedeutungsvolles Hindernis eingestuft.

4. Unzureichende Kooperationsmöglichkeiten bei KMU

29 AGEG 2004, S. 6, siehe FN 20.

30 Lesse, Urs/Richter, Emanuel 2005: Einleitung, in: Kriele, Almut/Lesse, Urs/Richter, Emanuel (Hrsg.): Politisches Handeln in transnationalen Räumen. Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen, Baden-Baden, S. 7-12, hier: S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Der Einfluss grenzüberschreitender Kooperation auf KMU in der Öresund-Region ist bislang noch unzureichend erforscht. Dies ist unter anderem auf die schwierige Identifizierung von grenzüberschreitenden Kooperationen einzelner Unternehmen zurückzuführen. Grundsätzlich kann jedoch konstatiert werden, dass sich durch eine grenzüberschreitende Kooperation der Absatzmarkt vergrößert, aber auch die Konkurrenz zunimmt. Konkurrenzängste könnten von dänischer Seite aus dazu beigetragen haben Kooperationen zu beenden, da das Städtesystem Malmö-Lund unaufhörlich wächst (wirtschaftlich, kulturell, bevölkerungsmäßig) und sich die Machtasymmetrie zulasten Dänemarks verschieben könnte.

5. Unterschiedliche Verkehrssysteme

Gab es in den Anfangsjahren der Öresund-Brücke noch technische und finanzielle Probleme mit dem Zugbetreiber, so funktionieren die Verkehrssysteme mittlerweile reibungslos. Durch das 2010 eröffnete City-Tunnel-Projekt in Malmö sind die Fahrtzeiten nach Kopenhagen und zum Flughafen Kastrup verkürzt worden. Nach dem Ausbau des Kopenhagener Metrosystems ist auch auf schwedischer Seite ein Stadtbahnanschluss an die dänische Hauptstadt in Planung. Dies könnte jedoch zu Engpässen auf der zunehmend überlasteten Öresund-Brücke führen.

6. Sicherheitsprobleme durch Öffnung der Grenzen

Die 2011 amtierende bürgerlich-konservative Regierung Dänemarks kritisierte die offenen europäischen Grenzen, denn durch diese entstünden aufgrund zunehmender Immigration Gefahrensituationen für den dänischen Staat und seine Bevölkerung. Deshalb wurden kurzzeitig – bis zum Regierungswechsel im September 2011 – Grenzkontrollen verstärkt, was vor allem beim deutschen Nachbarn auf Unverständnis stieß.
Am 25.11.2013 berichtete der schwedische Fernsehsender SVT1 von einem weiteren Sicherheitsproblem. Jahrelang gab es einen regen Schüleraustausch von Schulen aus Kopenhagen und Malmö. Allerdings beklagten dänische Eltern die unzureichende Sicherheitslage in Malmö, weshalb der Schüleraustausch bis auf weiteres abgesagt wurde.[31]

7. Vorurteile

Vorurteile, wie sie die AGEG benennt, sind ein Beispiel für kulturelle Unterschiede und lassen sich weiter ergänzen, zum Beispiel durch Sprachunterschiede. In der Öresund-Region ist zu erkennen, dass die Bilingualität abnimmt. Konnten früher die meisten Personen nach der Schule beide Sprachen sprechen, ist dies heute deutlich seltener der Fall. Stattdessen wird häufiger auf die gemeinsame Fremdsprache Englisch zurückgegriffen.

8. Probleme bei der grenzübergreifenden Berufsausbildung

Solche konnten in der eigenen empirischen Arbeit und in Studien anderer Autoren nicht identifiziert werden.

31 Sveriges Television 1 2013: Rapport: 25.11.2013. Verfügbar unter: http://www.svtplay.se/video/1627100/25-11-06-00 (letzter Zugriff: 27.11.2013)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zu den von der AGEG identifizierten Kooperationshemmnissen kommen unserer Ansicht nach drei weitere, bislang weniger beleuchtete Einflussfaktoren:

9. Politisches Auseinanderdriften der politischen Basis des nordischen Modells

In den beiden sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten Dänemark und Schweden haben sich rechtspopulistische Parteien etabliert, die sich aktuell zählbar in 22 von 179 Sitzen für die Dansk Folkeparti im dänischen Folketing und in 20 von 349 Sitzen für die Sverigedemokraterna im schwedischen Riksdag niederschlagen. Durch diese finden unter anderem anti-europäische Positionen Einzug in die politische Debatten, die etwa Banse im dänischen Fall zur Einschätzung kommen lässt, dass Dänemark grundsätzlich zu den „euroskeptische[n] […] Länder“[32] zu zählen sei.

10. Unzureichend diversifizierte Finanzgeber

Viele grenzüberschreitende Projekte werden von lokalen, regionalen oder nationalen Verwaltungen bzw. von der EU in Form der INTERREG finanziert. Das Beispiel der Öresund Science Region hat gezeigt, wie kritisch die Abhängigkeit von wichtigen einzelnen Finanzgebern für diese Projekte ist: Als die KU und die DTU ihren Austritt aus der Förderung der Öresund Science Region bekanntgaben, konnte das Projekt nicht fortgeführt werden.

11. Falsche Zielsetzungen

In vielen Projekten, vor allem die von der EU gefördert werden, sind die Projektpartner in erster Linie nicht an der Optimierung von Prozessen und Strukturen interessiert, sondern allein an den Fördermitteln. Auf diese Weise werden ideelle Ziele instrumentalisiert.

5. Das Öresund-Paradox und weitere Aussichten für Kooperationsbemühungen

Der Integrationsgrad an der dänisch-schwedischen Grenze ist zwar höher als beispielsweise der zwischen Dänemark und Deutschland, die dänische und schwedische Regierung stehen miteinander im Austausch über die Grenzregion und das Öresundskomiteen vereinigt politische Vertreter beider Seiten. Dennoch ist die grenzüberschreitende Kooperation in der Öresund-Region keine reine Erfolgsgeschichte. Das Nebeneinander von Teilerfolgen und gescheiterten Initiativen lässt allenfalls eine gemischte Bilanz zu und ein Blick auf die jüngere Geschichte zeigt, dass in den vergangenen Jahren der Trend zu einer Desintegration ging. Dass die OECD die Region jüngst als „the most widely publicised flagship model of cross-border European integration“[33] bezeichnet hat, zeigt,

32 Banse, Christian 2013: Nationale Grenzerfahrungen und grenzüberschreitende Prozesse. Eine soziologische Untersuchung an ausgewählten Grenzregionen, in: Binas, Eckehard et al. (Hrsg.): Görlitzer Beiträge zu regionalen Transformationsprozessen, Frankfurt am Main, S. 16.

33 Nauwelaers, Claire/Maguire, Karen/Marsan, Giulia Ajmone 2013: “The case of Oresund (Denmark-Sweden) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders”, *OECD Regional Development Working Papers*, 2013/21, S. 12. Verfügbar unter: http://dx.doi.org/10.1787/5k3xv0lk8knn-en (letzter Zugriff: 10.02.2014)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dass sich Selbst- und Fremdbild der Region nicht immer decken. Das "Öresund Paradox"[34] besteht weiterhin, wie Gert-Jan Hospers schreibt: "[T]he region's branding strategy is widely seen as a ‚best practice', but in the region itself it is received with little enthusiasm."[35]

Misserfolge wie etwa im Projekt Öresund Science Region weisen darauf hin, dass die Ähnlichkeiten der Länder im nordischen Modell kein Erfolgsgarant für Kooperation über Ländergrenzen hinweg sind. Ähnliche sozioökonomische Ausgangsbedingungen, gemeinsame historische Wurzeln (etwa im Protestantismus und seiner politischen Prägekraft) und ähnliche Arrangements in der Sozial- und Arbeitspolitik mögen den Norden zu einer im Vergleich sehr homogenen Ländergruppe machen. Dennoch bestehen mikropolitische Hemmnisse in der Verwaltungsstruktur fort, die schwedisch-dänische Bilingualität nimmt ab und auch politische Wechselfälle auf nationaler Ebene (man denke etwa an die Grenzpolitik v.a. von dänischer Seite) haben in der Region negative Folgen für die grenzüberschreitende Kooperation. Die Wucht von Ereignissen wie dem Wegbrechen wichtiger Finanzgeber im Fall der Öresund Science Region kann und will der politische Gestaltungswille in diesem Umfeld offensichtlich nicht abfedern. Die Projekte in der Region bewegen sich auf dünnem Eis.

Aktuelle Daten weisen ferner darauf hin, dass sich die nordischen Länder in den vergangenen Jahren bei zentralen sozioökonomischen Indikatoren unähnlicher geworden sind. Anhand eines Index auf Basis von Inflationsrate, Arbeitslosenquote, BIP-Wachstum, Erwerbsquote und Gini-Koeffizient der letzten zwölf Jahre haben wir an anderer Stelle gezeigt, dass die wirtschafts- und sozialpolitische Leistung der nordischen Länder auseinanderdriftet.[36] Offensichtlich haben die vier Länder die Herausforderungen der letzten Jahre in unterschiedlicher Weise bewältigt. Für die grenzüberschreitende Kooperation im Norden kann diese zunehmende Heterogenität die Probleme noch verschärfen, wenn daraus unterschiedliche Prioritätensetzungen auf den verschiedenen Seiten der Grenzen erwachsen. Dies gilt natürlich nicht nur für die Öresund-Region, sondern auch für die übrigen Grenzgebiete des Nordens.

34 Hospers, Gert-Jan 2004: Place Marketing in Europe – The Branding of the Öresund Region, in: Intereconomics, September/Oktober, S. 271-279, hier S. 277. Verfügbar unter: http://www.springerlink.com/content/9v581026j66g18qg/fulltext.pdf (letzter Zugriff: 03.03.2014)

35 Ebd., S. 277.

36 Förster et al. 2014, siehe FN 1, S. 210-214.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ländliche Räume, europäische Peripherien und die neue EU-Kohäsionspolitik 2014-2020

Horst Förster

1. Problematisierung

Angesichts der nach wie vor spürbaren Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise des letzten Jahrzehnts, die schonungslos strukturelle Probleme einiger Erweiterungsmitglieder oder Südländer der EU aufgedeckt hat, stellt sich aktuell die Frage nach deren Folgen für die Struktur- und Regionalpolitik der Gemeinschaft in der Periode 2014-2020 . Zwar haben die führenden Wirtschaftsnationen der EU diese Auswirkungen der Krisen einigermaßen überwunden, dennoch bestand die Notwendigkeit, auch die Schwerpunkte der europäischen Kohäsionspolitik zu überdenken.

Zweifellos ist die Erfolgsgeschichte der europäischen Integration ins Stocken geraten. War die räumliche Ordnung Europas noch vor zwei Jahrzehnten von einem Nebeneinander niedergehender Altindustrieregionen und von neuen Wachstumspolen, von strukturschwachen Peripherieregionen und prosperierenden metropolitanen Dienstleistungszentren gekennzeichnet, erfuhren diese Strukturen nun einen grundsätzlichen Wandel. Netzwerkbildungen, kreative Milieus, lernende Regionen bildeten Kerne für neue Raummuster. Allerdings schienen diese positiven Entwicklungen an den ländlichen Räumen, die zudem noch als periphere Regionen im nationalen oder EU- Kontext kategorisiert waren, vorbei gegangen zu sein oder nur geringe Effekte erzielt zu haben. Immerhin zählten zu diesen Raumkategorien mehr als 50% der Fläche der EU mit einer Bevölkerung von über 110 Millionen Menschen.

Nach einem fast zweijährigen schwierigen Diskussionsprozess haben am Ende des Jahres 2013 der Europäische Rat und das Europäische Parlament die „neue Kohäsionspolitik 2014-2020“ auf den Weg gebracht.[1]Diese Neuausrichtung der Kohäsionspolitik bedeutet unter anderem, dass die Regionen und die Mitgliedsstaaten die EU-Investitionen auf vier Schwerpunktsbereiche für Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen konzentrieren müssen. Was können diese Zielvorgaben für die Landwirtschaftspolitik, für die Entwicklungen im ländlichen Raum oder in peripheren Regionen der EU bewirken? Zumindest scheint damit eine Abkehr von der bisher praktizierten „Gießkannenpolitik“ der Struktur- und Regionalförderung angedacht zu sein.

Was hat eigentlich die angewandte Raumforschung zu diesem Umdenken beigetragen?

In den vergangenen Jahren standen vor allem die „neuen“ Strukturen und Raumkategorien im Vordergrund.

1 European Commission (Ed.): Cohesion policy 2014-2020, in: Panorama,inforegio, 48, 2013/14

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Allerdings beginnt sich, nicht zuletzt unter dem Druck der aktuellen raumordnungspolitischen und sozialen Realitäten, die Forschung den bislang vernachlässigten Themen „ländlicher Raum“ oder „Peripherien“ stärker zuzuwenden.

Darum erscheint es an dieser Stelle notwendig, einige Anmerkungen zur theoretischen Diskussion um diese Raumkategorien in Wissenschaft und Politik vorauszuschicken. Danach folgt ein kurzer Versuch, Ziele und Effizienz der europäischen Raumordnungspolitik bis 2013 abzuschätzen. Im Mittelpunkt steht aber die Frage nach den möglichen Folgen der neuen Kohäsionspolitik für den ländlichen Raum und die Peripherien. Regional liegt hierbei der Fokus vor allem auf den Ländern Ostmittel- und Südosteuropas.

2. Ländlicher Raum und Peripherie als Raumkategorien

Im Rahmen einer raumwissenschaftlichen Betrachtung, die einerseits auf die europäische und andererseits auf nationale Ebenen zielt, können sich die Anmerkungen nur auf einige Kernthesen beziehen. Weder für die Raumkategorie „Ländlicher Raum“ noch für „Peripherie“ gibt es allgemein gültige Definitionen. Zum einen werden diese Kategorien in den einzelnen Wissenschaften oder in der Raumordnungspolitik und Statistik unterschiedlich verstanden. Zum anderen haben sich diese komplexen Kategorien in ihren Strukturen und Funktionen in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert, nicht zuletzt als Folge der Peripherisierung ländlicher Räume und Regionen. Damit hat sich auch der in den Raumwissenschaften oft gewählte Weg über die Dichotomien Stadt-Land oder Stadt-Land- Kontinuum als Zugang zu diesen Raumkategorien mehr oder weniger überholt.

Daher wird vor allem in der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume auf Kategorien bzw. Indikatoren zurückgegriffen, die deren Strukturen und Funktionen kennzeichnen: Zum Beispiel werden die Agrarproduktion (auch als Anteil am BIP), die ökologischen Funktionen, die Erholungsfunktion oder allgemein die Standortbedingungen für Produktion, Dienstleistungen und Infrastruktur herangezogen. Da bislang die „soziale“ Konstruktion der Kategorie „Ländlicher Raum“ wenig Berücksichtigung erfuhr, hat die aktuelle Forschung neue Zugänge und Methoden entwickeln müssen.[2] So stehen gegenwärtig nicht nur Analysen des Struktur- und Funktionswandels, sondern vor allem multifunktionale Aspekte des ländlichen Raums im Vordergrund. Dazu zählen beispielsweise die mit der Polarisierung ländlicher Betriebe entstandenen neuen Strukturen und Verflechtungen, die neuen Produkte und Produktionsmethoden sowie die veränderten Vermarktungsorientierungen. Nicht zuletzt stehen unter dem Einfluss der Agrarsoziologie auch Untersuchungen sozialer Differenzierungen, zum demographischen Wandel und der damit verbundenen Notwendigkeit der Sicherung der Daseins -und Lebens-

2 Born, Karl Martin 2011: Ländliche Räume in Deutschland -Differenzierungen, Entwicklungspfade und Brüche, in: Geographische Rundschau, 2, S.4-10

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

qualität und dem Erhalt der Kulturlandschaft im Fokus einer angewandten Raumforschung (Knappe/Müller [3], Knappe/ Benedek/ Ilieva).[4]

Ein wesentliches methodisches Problem bei der Definition dieser Raumkategorien, bei den Analysen und Interpretationen zu europäischen oder nationalen Raumentwicklungen, ergibt sich aus der statistischen Basis. Es ist hier nicht der Rahmen, um grundsätzlich über die regionalstatistischen Typologien von OECD oder EUROSTAT zu diskutieren.

Angemerkt sei dennoch, dass sich diese Definitionen erheblich von geographischen Territorialbegriffen unterscheiden, bei denen als wesentliche strukturelle oder funktionale Indikatoren wie Homogenität oder der Kulturkontext (Identität, Lebenswelt, Wertegemeinschaft) kennzeichnend sind[5].

Im Rahmen der Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik der EU wird unter „Region" zunächst eine Verwaltungseinheit verstanden, d.h. ein Gebiet, das einer gemeinsamen Zuständigkeit unterliegt. Problematisch erscheint bei der statistischen Gliederung seitens EUROSTAT auch die Gliederung der Länder in Gebietseinheiten wie NUTS 2 oder NUTS 3, wobei natürlich das Argument der regionalen Vergleichbarkeit durchaus nachvollziehbar ist.

Bereits in den 1990er Jahren hat die Europäische Raumordnung regionale Typen von Stadt-Land-Strukturen ausgewiesen, die mehrheitlich auf dem schon angesprochenen Dichotomie -Ansatz beruhen:

1. Regionen, die von Metropolen dominiert werden,
2. Polyzentrische Regionen mit hoher städtischer und
3. ländlicher Dichte,
4. Polyzentrische Regionen mit hoher städtischer Dichte,
5. Ländliche Regionen, die unter Metropoleinfluss stehen,
6. Ländliche Regionen mit kleinen und mittelgroßen Städten,
7. Abgelegene ländliche Regionen.

Was sind aber nun „ländliche Regionen oder ländliche Gebiete"? Die Typologie durch die OECD basiert vornehmlich auf der Bevölkerungsdichte bzw. auf dem Anteil der Bevölkerung in ländlichen Gemeinden mit einer bestimmten Größe (bezogen auf NUTS 2 oder NUTS 3 Regionen).

Danach werden drei unterschiedliche Kategorien ausgewiesen:

- Überwiegend ländliche Gebiete mit über 50% der Bevölkerung in ländlichen Gemeinwesen (mit weniger als 150 Einwohnern/ qkm)
- Stark ländlich geprägte Gebiete mit 15%-50% der Bevölkerung in ländlichen Gemeinwesen,

3 Knappe, Elke, Müller, Evelyn (Hrsg.):Ländliche Gesellschaft europäischer Peripherien .forum. ifl, Leipzig, 2007.

4 Knappe, Elke/ Benedek, Joszef/ Ilieva, Margarita 2011:Periphere Regionen in Südosteuropa und ihr Potenzial, in: Geographische Rundschau,4,S.28-33

5 Dannenberg, Peter, Thilo Lang, Karsten Lehmann: Einführung. Ländliche Räume in Deutschland: neuere Zugänge zu einer alten Kategorie, in: Europa Regional, 18,2010,H. 2-3,S. 55-59.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- Überwiegend städtische Gebiete mit weniger als 15% der Bevölkerung in ländlichen Gemeinwesen

Weitere wesentliche Kennzeichen oder Zuordnungskriterien bilden das Einkommen und die Beschäftigung im ländlichen Raum, der Anteil der Landwirtschaft am BIP, die Arbeitslosenquote, der Anteil, der in der Landwirtschaft Beschäftigten oder die Größenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe.

Ein mehr differenziertes Verständnis der Probleme ländlicher Räume, das über die kurz angedeuteten Typisierungen oder Kategorisierungen hinausführt, ergibt sich allerdings konkret aus den gegenwärtigen Forschungs- und Tätigkeitsfeldern der Raumplanung mit Bezug zu ländlichen Räumen [6]: Regionalisierung und regionaler Wettbewerb, funktionaler Wandel der Land- und Forstwirtschaft, demographischer Wandel, Flächennutzungsmanagement und Kulturlandschaftserhaltung stehen im Fokus dieser Analysen.

Gleich zu Beginn unserer Betrachtung bleibt festzuhalten, dass trotz der bisherigen Erfolge der Integrations- und Kohärenzprozesse innerhalb der EU, die wirtschaftlichen und sozialen Divergenzen noch erheblich sind. Bei den strukturellen Problemen dominieren die regionalen Unausgewogenheiten, die sich neben dem beträchtlichen Einkommensabstand zwischen den Regionen in den Beschäftigungsproblemen widerspiegeln. Hinzu kommen die teilweise enormen Differenzen im Leistungsniveau der jeweiligen nationalen Volkswirtschaften. Zweifellos nahm das Wohlstandsgefälle der Mitgliedsstaaten durch die Erweiterungsprozesse der Gemeinschaft zu. Die Gründe für die Einkommensunterschiede sind dabei vielschichtig: Eine periphere Lage, eine ungünstige Kapitalausstattung in der Produktion, eine unzureichende Infrastruktur für die Produktion, eine unzureichende Infrastruktur für Unternehmen und private Haushalte, ein niedriges Niveau der allgemeinen und beruflichen Qualifikation der Bevölkerung, eine ungünstige Wirtschaftsstruktur mit großem Gewicht auf der Landwirtschaft und eine hohe Arbeitslosigkeit bilden wesentliche Ursachen.

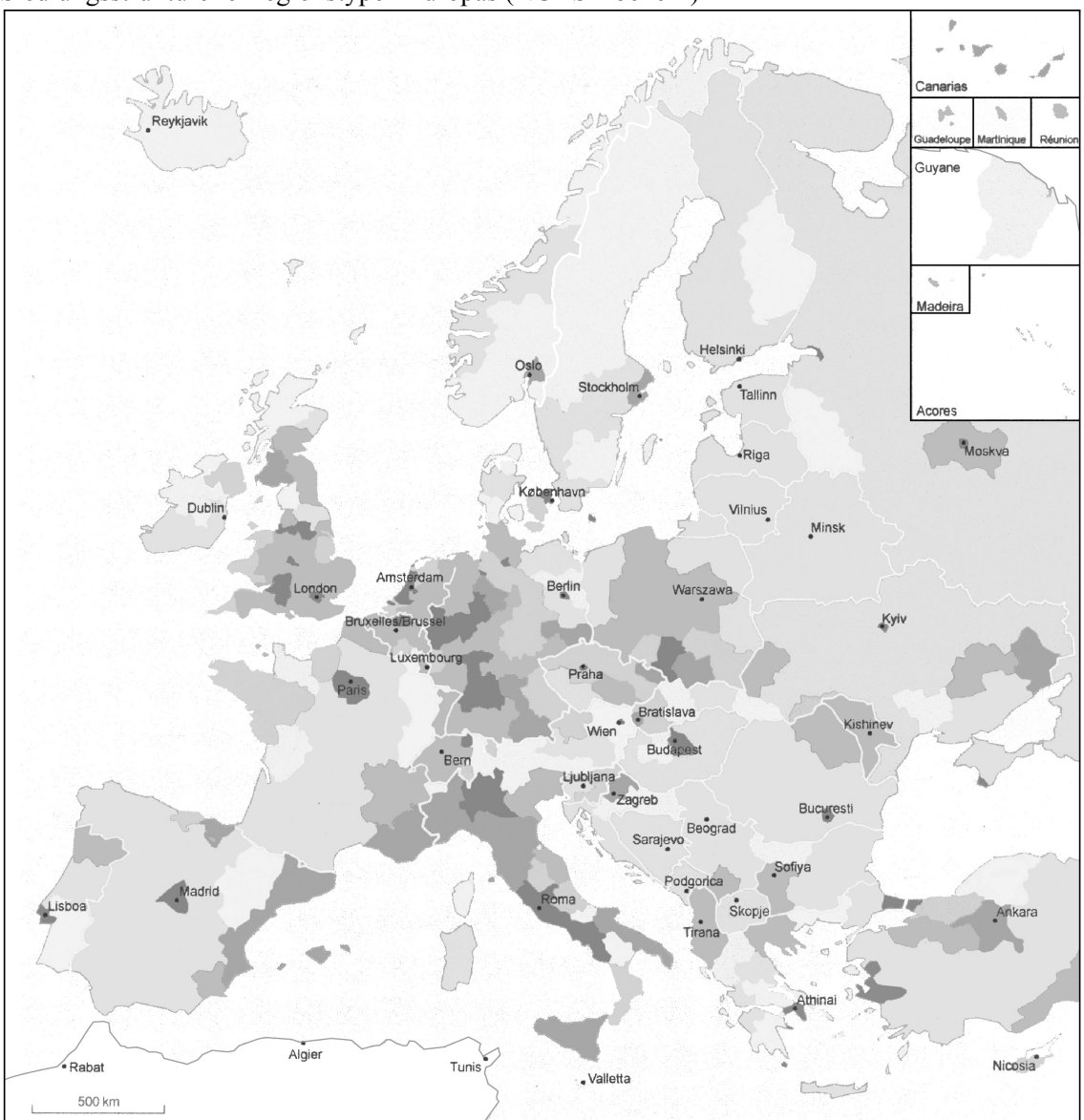
Zum Problem der regionalen Rückständigkeit kommen die noch nicht vollständig vollzogenen Umstrukturierungsprozesse in zahlreichen Bereichen niedergehender Industriezweige oder in bestimmten Dienstleistungssektoren hinzu.

Die Politik hat dabei erkannt, dass diese Ausgleichsprozesse oder Anpassungsprozesse, insbesondere die Entwicklungen im ländlichen Raum und in den peripheren Regionen der Gemeinschaft, durch struktur- und regionalpolitische Maßnahmen begleitet und gelenkt werden müssen. So wurden auf nationaler und auf europäischer Ebene Förderinstrumente geschaffen, mit denen diese Entwicklungsprozesse beeinflusst und unterstützt werden sollten.

6 Born, 2011 (Fn.2) S.6.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Siedlungsstrukturelle Regionstypen Europas (NUTS-Ebene-2)



Siedlungsstrukturelle Regionstypen Europas NUTS-Ebene-2

Agglomerationsregionen	Verstädterte Regionen	Ländliche Regionen
Hochverdichtet mit großem Zentrum	Verdichtet mit großem Zentrum	Geringe Dichte mit Zentrum
Verdichtet mit großem Zentrum	Verdichtet ohne größeres Zentrum	Geringe Dichte ohne Zentrum

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung Europa,
Eurostat REGIO
Geometrische Grundlage: GFK MACON, Regionen NUTS 2

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Ziele und Effizienz europäischer Strukturpolitik 2006-2013

Mit Raumentwicklungspolitik bzw. Regionalpolitik wird in der EU in der Regel ein Politikfeld beschrieben, das insbesondere durch eine eigene Verwaltungsstruktur, spezifische Verfahrensregelungen und durch eigene Finanzierungsinstrumente auf die Raumentwicklung Europas Einfluss ausüben soll. Damit stellt die Regionalpolitik der EU eine eigenständige Aktivität dar, die ursprünglich auf den Römischen Verträgen beruhte und schließlich in ihrer Entwicklung zu einer Errichtung eigener Finanzbudgets führte.

Mit der einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurden dann die Grundlagen für eine intensive Kohäsionspolitik geschaffen. Dabei hingen die regionalpolitischen Handlungsempfehlungen wesentlich von den jeweiligen Leitbildern ab, die oftmals zwischen den Zielen „ausgeglichener Funktionsräume“ oder starker „funktionsräumlicher Arbeitsteilung“ angesiedelt waren. Als wesentlich galten zudem die theoretischen wirtschafts- und sozialpolitischen Grundannahmen.

In den seitdem abgelaufenen Programmen der europäischen Struktur- und Regionalpolitik wurden unterschiedliche Schwerpunkte und Ziele gesetzt. So konzentrierten sich diese in der Periode 2007-2013 vornehmlich auf die Umsetzung der Lissabon- und Göteborg-Strategien, d.h. auf die Förderung von Wachstum und Innovation auf dem Weg zu einer Wissenschaftsgesellschaft und zu einer nachhaltigen Entwicklung.

Betrachten wir aber zunächst in einem knappen Überblick die grundlegenden Elemente und Instrumentarien dieser Politik.

Grundsätzlich setzt die EU in ihrer Strukturpolitik zum einen auf die Gewährung von finanziellen Anreizen und zum anderen auf die Koordinierung dieser Politik in den Mitgliedsstaaten.

Drei Hauptziele werden dabei bekanntlich verfolgt:

1. Das „Konvergenzziel“, d.h. eine positive Annäherung der Staaten an den EU-Durchschnitt, bezogen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch Förderung der Wachstum steigernden Bedingungen und Faktoren (z.B. Investitionen in Forschung und Entwicklung, Innovationen bei Unternehmen, Umwelt- und Risikoschutz). Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus dem Kohäsionsfonds für Mitgliedsstaaten, deren Bruttoinlandsprodukt unter einem bestimmten EU- Durchschnittswert liegt.
2. Das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ betrifft alle Regionen, die nicht im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ gefördert werden.
3. Das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ soll die Stärkung der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit erreichen.

Zur Verwirklichung dieser Ziele hat die Europäische Union die Struktur- und Kohäsionsfonds als Finanzierungsinstrumente geschaffen (ESF, EFRE).

Bereits 1960 wurde der „Europäische Sozialfonds „ (ESF) eingerichtet, der im Laufe der Entwicklung der Gemeinschaft immer stärker zu einem Instrument der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EG ausgebaut worden ist. Er fördert vornehmlich Maßnahmen zur Verminderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und allgemein zur Entwicklung der Humanressourcen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Der 1975 geschaffene „Europäische Fonds für regionale Entwicklung „ (EFRE) stellt das größte Finanzierungsinstrument der europäischen Strukturfonds dar und soll den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang in Europa fördern. Hauptziel bildet die Beseitigung regionaler Ungleichgewichte durch Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung und Anpassung der rückständigen Regionen. Finanzhilfe erhielten dabei sowohl öffentliche als auch private Einrichtungen, wobei die Zuwendungen mit nationalen Finanzmitteln kofinanziert werden mussten. Schwerpunkte bildeten Forschung und Innovation sowie Umweltschutz. Wesentlich war und ist dabei auch, dass die Mitgliedsstaaten nationale strategische Rahmenpläne und die Regionen sogenannte operative Programme erstellen müssen. Angemerkt sei schon an dieser Stelle, dass gerade die letztgenannten Voraussetzungen für Förderungen in zahlreichen Ländern oder Regionen zu Problemen bzw. damit auch zu Effizienzverlusten geführt haben.

Im Rahmen unseres Themenschwerpunktes „ periphere ländliche Regionen“ kommt nun dem „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung der ländlichen Räume“ (ELER) eine entscheidende Funktion zu. Dieser Fonds ist ein Instrument der EU-Agrarpolitik, der mit Hilfe von Programmen und Maßnahmen die Entwicklung des ländlichen Raumes in den EU- Staaten fördern soll. Er hat im Jahr 2005 den bisherigen „Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EAGFL) abgelöst und verfolgt im Rahmen der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ (GAP) folgende Ziele (2007- 2013):

1. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft,
2. Verbesserung der Umwelt und des Tierschutzes,
3. Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Differenzierung der ländlichen Wirtschaft
4. Fortsetzung und Weiterentwicklung der ehemaligen Gemeinschaftsinitiative LEADER durch lokale Entwicklungskonzepte.

Bekanntlich ist die europäische Agrarpolitik seit ihrer Festlegung durch den EWG- Vertrag (1957) und seine Umsetzung (1962) mehrfach modifiziert bzw. reformiert und den jeweiligen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen angepasst worden.[7] Tamasy (2012) hat diesen Entwicklungsprozess der Gemeinsamen Agrarpolitik „im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und nationalstaatlichen Interessen“ sehr treffend dargestellt. Protektionismus und Agrarsubventionen bildeten in den ersten Jahrzehnten der gemeinsamen Politik wesentliche Elemente. Auch die zum Teil komplizierten agrarpolitischen Prozesse und Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen minderten generell die Effizienz der auf zwei „Pfeilern“ beruhenden Agrarpolitik. Den ersten Pfeiler bilden dabei die Marktordnungen mit den Zielen, den Landwirten ein verlässliches Einkommen zu sichern und die Versorgung der Verbraucher mit Agrargütern sicher zu stellen. Als politische Instrumente wurden Garantien für Mindestpreise, Produktionsquoten oder Zölle auf Importe sowie Exportsubventionen eingesetzt. Ferner

7 Tamasy, Christine: Agrarpolitik der EU. Im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und nationalstaatlichen Interessen, in: Geographische Rundschau,44,2012,H.3, S.10-16.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gehörten hierzu auch Direktzahlungen an Landwirte, die zur Kompensation von Preissenkungen für bestimmte Produkte eingeführt wurden.

Als zweiter Pfeiler gilt seit dem Jahr 2000 das Konzept von der „Entwicklung des ländlichen Raumes", das in unserem Themenzusammenhang besonders relevant erscheint. Er soll die Erhaltung lebendiger ländlicher Gebiete durch die Entwicklung ihrer Wirtschaft und die Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen gewährleisten. Dazu zählen Maßnahmen zum Umweltschutz, zur Diversifizierung der Einkommen (Tourismus, Bioenergie) und zum Schutz des ländlichen Kulturerbes. Die schon 2003 beschlossenen tief greifenden Reformen, die insbesondere eine weitgehende Entkoppelung von Direktzahlungen von der Produktion und deren Bindung an die Einhaltung von Umwelt-,Tierschutz- und Qualitätsvorschriften, sind allerdings erst zehn Jahre später weitergeführt worden.

Das Problem der Strukturpolitik, ihre kritische Bewertung sowie eventuelle Gründe oder Ursachen für die oftmals nicht nachhaltige Erfüllung ihrer Ziele, sind bereits angesprochen worden. Die nebenstehende Abbildung zeigt zunächst die räumliche Verteilung der Strukturhilfen für 2007-2013. Zweifellos lassen sich generell nennenswerte Erfolge beim Bemühen um Ausgleich des wirtschaftlichen und sozialen Niveaus unter den Mitgliedstaaten festhalten. Diese Tendenz lässt sich in der Entwicklung des realen BIP pro Kopf in der Zeitreihe 1995-2013 deutlich herauslesen, ebenso der Einbruch, verursacht durch die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 (Tab.1).

Allerdings haben sich die regionalen Disparitäten, sowohl zwischen den europäischen Regionen selbst, als auch innerhalb der einzelnen Länder nicht

verringert, sondern haben sich teilweise noch verstärkt.

Bei der Erfassung und Bewertung dieser regionalen Entwicklungen in den EU- Mitgliedsländern ergeben sich, wie ebenso schon ausgeführt, bezüglich der statistischen, regionalen Basis methodische Schwierigkeiten. Diese beziehen sich sowohl auf die territorialen Ebenen (NUTS-Regionen), als auch auf die verwendeten Kennwerte. So sind die einzelnen regionalstatistischen Indikatoren, wie zum Beispiel das Regionalprodukt, als Indikator für die Wirtschaftsleistung und den Wohlstand nur bedingt aussagekräftig. Das Grundproblem besteht generell darin, dass die statistischen Einheiten oftmals nicht den wirtschafts- und sozialräumlichen Regionen entsprechen. Dennoch beziehen sich die folgenden Angaben auf die Daten des EUROSTAT Regional Yearbook 2013[8]. Ergänzungen sind dem aktuellen Transformationsindex (BIT 2014) entnommen.

Entsprechend unserer Fragestellung stehen bei den nachfolgenden Anmerkungen die ländlichen, meist peripheren Regionen der EU, insbesondere Südosteuropas, im Mittelpunkt.

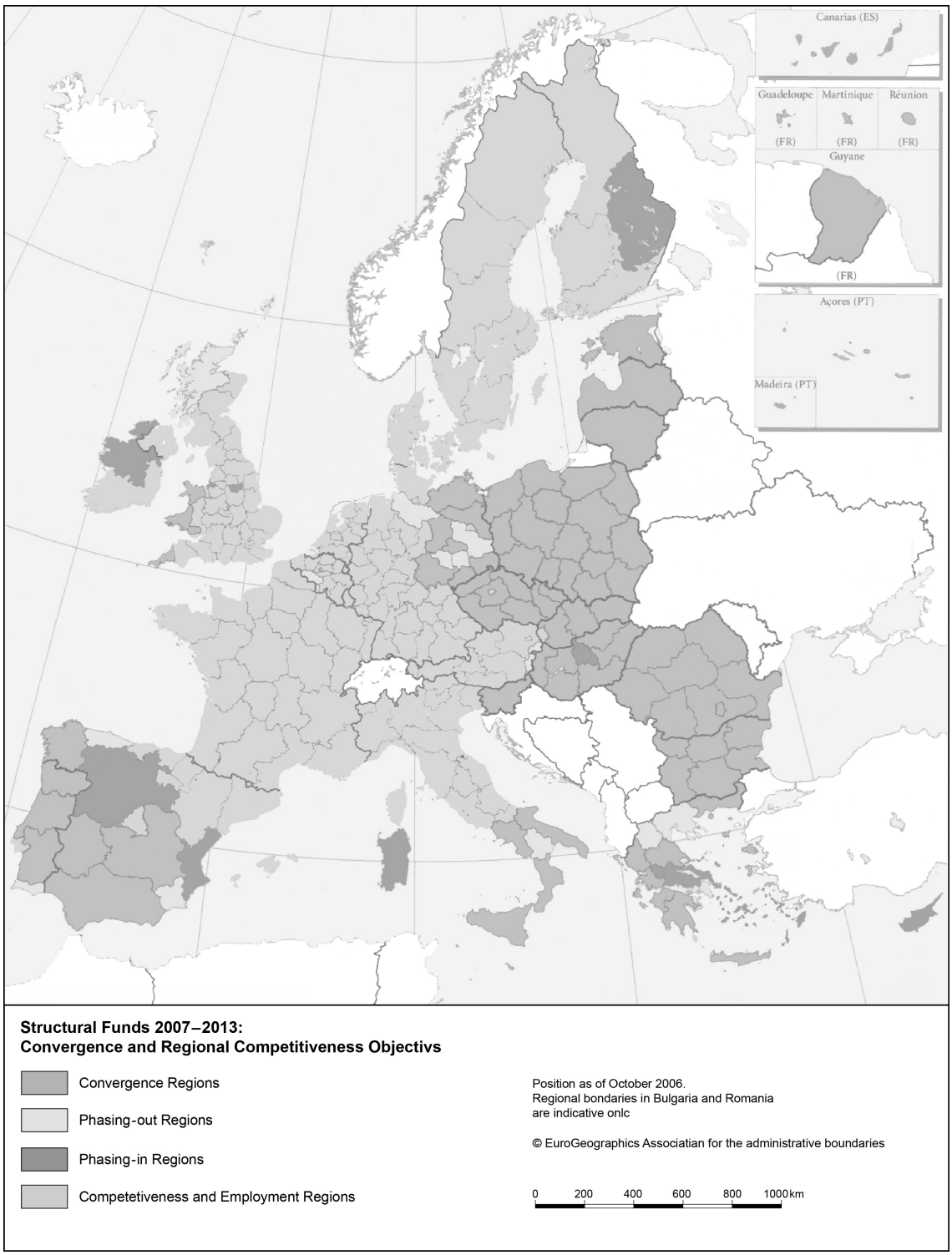
Nach den Angaben bei EUROSTAT (Regional Yearbook, 2013)[9] entfielen im Jahr 2012 51.3% der EU-Fläche auf die Kategorien „Ländliche Räume", in denen 112,1 Millionen Menschen lebten (22,3 % der Gesamtbevölkerung).

8 EU Commission (Ed.): Eurostat Statistical books . Eurostat regional yearbook 2013,Luxembourg, 2013. Transformationsindex 2014, BIT

9 EU-Commission (Ed.) :Eurostat regional yearbook 2013,Focus on rural development,238-262

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Structural Funds 2007-2013



https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Betrachtet man in einer regionalen Auswahl die Beschäftigtenzahlen in der Landwirtschaft und die Wirtschaftsleistungen, so ergeben sich markante Unterschiede:[10]
Beschäftigte im ländlichen Raum (in % der Gesamtbeschäftigten)

- Bulgarien 30,7%
- Griechenland 22,8%
- Rumänien 39%
- Ungarn 11,2%
- Slowenien 12,5%

Bruttoinlandsprodukt in ländlichen Räumen (in % des Ges. BIP)

- Bulgarien 11,2%
- Griechenland 7,4%
- Rumänien 11,0%

Aus diesen unterschiedlichen Zahlen geht zumindest die relativ geringe Produktivität bzw. Effizienz der Landwirtschaft in diesen Ländern hervor. Zugleich muss aber auch angemerkt werden, dass in einigen Ländern die ländlichen Regionen nennenswerte Industriebeschäftigte aufweisen, so zB. Bulgarien 23,6%, Rumänien 22,2% oder Ungarn 29,3% (bezogen auf die Gesamtbeschäftigtenzahl). Auch die Zahl der in den Dienstleistungsbereichen Beschäftigten nimmt in den letzten Jahren zu.

Die Ursachen für diese Entwicklungen und Ungleichgewichte sind bereits eingangs angedeutet worden. Wesentliche Gründe liegen hier vor allem in den tiefgreifenden Folgen der politischen und ökonomischen Transformationsprozesse seit Beginn der 1990er Jahre, verbunden mit dem Aufbau neuer politischer und administrativer oder regionaler Strukturen.

Gerade diese erforderlichen Regionalisierungsprozesse, die auch mit der Deregulierung von Machtstrukturen verknüpft waren, bildeten durch ihre oft kontroversen Diskussionen um Konzeptionen und Verteilung von Kompetenzen, erhebliche Hindernisse.

In diesem Zusammenhang sehr aussagekräftig sind die Erkenntnisse des aktuellen BIT- Transformationsindex 2014, bei denen an ausgewählten 129 Staaten der Status der politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse erfasst wurde. Bewertet wurden die Faktoren wie sozialökonomische Entwicklung, Markt- und Wettbewerbsordnung, Währungs- und Preisstabilität, Privateigentum, Sozialordnung, wirtschaftliche Leistungskraft oder Nachhaltigkeit. Nach diesem „Ranking" lagen die südosteuropäischen Länder auf den Positionen 13 bis 20. Das Gutachten kommt dabei auch zu der Bewertung, dass ähnlich wie im Bereich der politischen Transformation, auch die sozialökonomische Entwicklung in Bulgarien und Rumänien negativ einzuschätzen ist. Während sich die Einkommensungleichheit zwischen dem reichsten und ärmsten Fünftel der Bevölkerung in den meisten neuen EU- Mitgliedstaaten zwischen 2003 und 2011 kaum verändert hat bzw. sich leicht verringerte, hat sich diese Diskrepanz in Bulgarien und Rumänien deutlich erhöht. Zusammen mit einer deutlich sinkenden Beschäfti-

10 EU-Commission (Ed.),2013 (Fn.8), p.253/254).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gungsquote nimmt in diesen Ländern und Regionen auch die Armutsgefährdungsquote zu.

4. Neue Schwerpunkte der Kohäsionspolitik 2014- 2020

„Europa 2020“ ist die auf zehn Jahre angelegte Wachstumsstrategie der Europäischen Union. Sie soll die Grundlagen für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft mit mehr Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Dabei geht es um die Schaffung eines intelligenten, nachhaltigen und integrierten Wachstums. Entsprechend müssen die Investitionen in nachhaltige innovative Bereiche der Bildung, Forschung sowie Technik und Kommunikation erfolgen.

Das System der wirtschaftspolitischen Steuerung beruht dabei auf drei Grundpfeilern, auf einer straffen Wirtschaftsagenda und einer engen Überwachung durch die EU, auf Maßnahmen zur Erhaltung der Stabilität der Euro- Zone sowie auf Maßnahmen zur Sanierung des Finanzsektors (EU-Komm.). Die Kohäsionspolitik ist dabei bekanntlich das entscheidende Instrument zur Implantierung der EU- Regionalpolitik und Beschäftigungspolitik, basierend auf dem Europäischen Fonds zur Regionalentwicklung, dem Kohäsionsfonds und dem Sozialfonds.

Die Entwicklungsstrategien sind daher auch auf folgende Schlüsselbereiche fokussiert.

Zwischen 50% bis 80% der EFRE- Mittel sind reserviert für Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung, auf die digitale Agenda, die Wettbewerbsfähigkeit von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) und auf den Übergang zu einer Wirtschaft mit geringem CO2- Ausstoß. Im Bereich der Wirtschaft mit geringem CO2-Ausstoß müssen 12% bis 20% der Mittel für Energieeffizienz und erneuerbare Energien ausgegeben werden.[11] .

Was ist nun neu an dieser Strategie? Die neuen Instrumente und Regelungen lassen sich folgenden Bereichen zuordnen:

1. Es geht um eine verbesserte Ergebnisorientierung, um klare und transparente Ziele mittels eindeutiger Indikatoren, Berichterstattung, Monitoring und Evaluierung.
2. Vor der Zuteilung von Fördermitteln sind klare Bedingungen festgelegt, die von Strategien für intelligente Spezialisierung über unternehmerfreundliche Reformen, unerlässliche Verkehrsanbindungen, ein öffentliches Auftragswesen bis zu der Einhaltung von Umweltauflagen reichen.
3. Wesentliche Verbesserungen sind die gemeinsamen Regeln für die entsprechenden Fonds (EFLR, EFRE,CF, ESF, EMFF).
4. Ein grundlegender Fortschritt ist schließlich in dem gemeinsamen Bemühen um die Vereinfachung der bürokratischen Prozesse zu sehen, in dem gemeinsamen Regelwerk für alle europäischen Struktur- und Investitionsfonds, in der Absicht, eine stärkere Verwendung digitaler Technologien zu fordern ,

11 European Commission (Ed.) (Fn.1).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sowie in der zielgerichteten Berichterstattung und Rechnungslegung, insbesondere bei Multifonds- Programmen.

Wie sieht nun der entsprechende, mehrjährige Finanzrahmen aus?[12]

Die reformierte Kohäsionspolitik der EU soll als Hauptinvestitionsstrategie für Beschäftigung und Wachstum dienen.

Daher entfallen von der Gesamtsumme von 1082 Mrd. Euro 32%, d.h. 351,8 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds. Diese Mittel sind dabei auf die drei Raumkategorien der Europäischen Union, angepasst an deren Entwicklungsstand, aufgeteilt:

- 182,2 Mrd. Euro sind für die weniger entwickelten Regionen vorgesehen (BIP unter 75% des EU- 27 Durchschnitts, d.h. auf Gebiete der EU mit einem Anteil von 27% der Gesamtbevölkerung)
- 35,4 Mrd. Euro entfallen auf die Übergangsregionen (BIP zwischen 75% und 90% des EU- 27 Durchschnitts, d.h. Gebiete der EU mit einem Anteil von 12% der Gesamtbevölkerung)
- 54,3 Mrd. Euro sind den stärker entwickelten Regionen vorbehalten (BIP über 90% des EU -27 Durchschnitts, d.h. Gebieten der EU mit einem Anteil von 61% der Gesamtbevölkerung).

Hinzu kommen 10,2 Mrd. Euro für die Projekte der europäischen territorialen Zusammenarbeit, 6,4 Mrd. Euro für innovative städtische Maßnahmen und 3,2 Mrd. Euro für Beschäftigungsinitiativen.

Im Vergleich zur Periode 2007-2013 ist vor allem der Forschungs- und Technologiebereich stark gewachsen (37%), während der Sektor der Strukturpolitik um 8.4% und der Anteil des Agrarbereichs um 11.3% zurückgefahren wurden. Daraus resultiert die schon eingangs gestellte Frage nach den Folgen dieser veränderten Prioritäten und Mittelbereitstellungen für die ländlichen bzw. peripheren Regionen der EU.

Generell bedeuten diese neuen Strategien der Kohäsionspolitik, dass die Mitgliedstaaten und Regionen die erwünschten EU- Investitionen auf die Schwerpunktsbereiche für das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen konzentrieren müssen. Dies bedeutet umgekehrt, die Regionen und Länder müssen entsprechende Voraussetzungen schaffen, zum Beispiel bei den Institutionen für die Wirtschafts- und Regionalentwicklungen oder beim Regionalmanagement.

Zunächst ein kurzer Blick auf die Agrarpolitik. Diese gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist, wie auch schon betont, mehrfach reformiert worden. Ab dem Jahr 2012 ist wiederum intensiv verhandelt worden. Auch weiterhin wird die alte Zwei- Säulen-Struktur beibehalten. Allerdings haben sich Gewichtungen verschoben, die angesprochenen neuen Voraussetzungen beziehen sich auf eine „Ökologisierung“ der Direktzahlungen , auf Beihilfen für innovative Landwirte oder vereinfachte Regelungen, insbesondere für die Kleinlandwirte, zum Beispiel in Südosteuropa. Insgesamt werden für 2014- 2020 für den Bereich „Nachhaltiges Wachstum und natürliche Ressourcen“ 373.179 Mill. Euro bereitgestellt. Davon entfallen auf die marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen allein 277.851 Mill. Euro. Bezogen auf die beiden Fonds entfallen

12 Vgl. ec.europa.eu.regional_policy/what/future/index de.cfm, 30.3.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

auf den Europäischen Garantiefonds (EGFL) 73,9% der Mittel und auf den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung der ländlichen Räume (ELER) 23,6 %. Zu betonen ist dabei, dass 30% der Direktzahlungen an Umweltauflagen gebunden sind und dass Maßnahmen aus „Säule 2“ generell von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden müssen. Voraussetzungen für diese Aktivitäten bilden die sogenannten Partnervereinbahrungen und Operationsprogramme .[13]

5. Regionalmanagement als Instrument der Entwicklungspolitik

Wie eingangs dieses Beitrags bereits betont, sind in den vergangenen Jahren, insbesondere nach der letzten Erweiterungsphase der EU nach Südosteuropa, zahlreiche detaillierte regionalwissenschaftliche Fallstudien zum Thema „Ländlicher Raum“ vorgelegt worden. Entsprechend der Erkenntnis, dass sich die ländlichen Räume Europas im Zeitalter der Globalisierung den allgemeinen Trends des demographischen Wandels, der Entvölkerung und eines sinkenden Arbeitsplatzangebots im primären Sektor stellen müssen, werden neue Leitbilder und Entwicklungskonzeptionen gesucht .Zunächst kann auf die Studie von Benedek[14] verwiesen werden, der wie schon gezeigt, einige der makro- und regionalökonomischen Auswirkungen der bisherigen Kohäsions- und Strukturpolitik für Rumänien und Bulgarien statistisch nachgewiesen hat.

Zuvor hatten Knappe/Benedek/Ilieva [15]sehr kompetent und differenziert die Strukturen, aber auch das Potenzial peripherer Regionen Südosteuropas am Beispiel Rumäniens und Bulgariens analysiert. Diese Bestandsaufnahme für die Periode bis zum Jahr 2011 muss man berücksichtigen, wenn man versuchen will, die Auswirkungen der neuen Strukturpolitik der EU und die Entwicklungsperspektiven für beide Staaten nach 2014 abzuschätzen.

Zunächst aber ist für die postsozialistischen Länder Rumänien und Bulgarien festzuhalten, dass die Folgen der Transformationsprozesse nach wie vor nachwirken, insbesondere in der Agrarwirtschaft. Eine drastische Fragmentierung der landwirtschaftlichen Nutzflächen als Ergebnis einer fragwürdigen Reprivatisierung führte zu einer rückläufigen Tendenz der landwirtschaftlichen Produktion und zu einer subsistenzorientierten Produktionsweise. Im Jahr 2008 betrugen die Durchschnittsgröße der landwirtschaftlichen Betriebe in Rumänien 3-5 ha, in Bulgarien 6,2 ha. Bezogen auf die regionale Verteilung in Rumänien waren davon vor allem die peripheren Gebirgs- und Hügelländer Rumäniens betroffen, die außerdem eine schlechte Infrastruktur, eine Überalterung der Bevölkerung und eine schwache Wirtschaftsstruktur aufwiesen. (Knappe, Benedek,

13 Europäische Kommission : Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post 2013/ index_de.tm, 26.2.2014

14 Benedek,Joszef/Veress,Nora Csilla: Economic Disparities and Changis in the Convergence of Romanian NUTS 2 and NUTS3 Regions,in: Romanian Review of Regional Studies,vol.X,1,2013, p.85-90

15 Knappe/ Benedek/ Ilieva 2011(Fn.4)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ilieva)[16] .Außerdem bildet die nach wie vor zu erkennende Stadt- Land- Wanderung einen entscheidenden Grund für den hohen Bevölkerungsanteil im ländlichen Raum. Den Zielen der bisherigen Landwirtschaftspolitik gerade in diesen peripheren Regionen die traditionellen Formen der Landbewirtschaftung zu erhalten, stand oft die Degradation der Landschaft durch Überweidung oder übermäßigen Holzeinschlag entgegen. Die Maßnahmen für eine bessere Ausbildung der in der Landwirtschaft Beschäftigten zeigten nur teilweise Wirkung. Allerdings haben sich die Formen einer Tätigkeit außerhalb der Landwirtschaft, und damit bessere Verdienstmöglichkeiten, erheblich ausgeweitet. Eine schwerwiegende Problematik ergibt sich dagegen aus der demographischen Situation. Noch zu Beginn der Förderperiode 2007- 2013 waren in Rumänien 71% der landwirtschaftlichen Betriebe im Besitz älterer Landwirte (älter als 55 Jahre), 31% der landwirtschaftlichen Nutzfläche wurde von Rentnern bewirtschaftet. Die damals vorgeschlagenen Entwicklungsszenarien erwiesen sich als wenig raumwirksam. Die Funktion des ländlichen Tourismus als „Motor der Raumentwicklung" hing entscheidend von der Attraktivität der Landschaft ab, eine „ökologische" Landwirtschaft wurde maßgeblich von den Produktionskapazitäten und den marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bestimmt.

Bulgarien hatte die gleichen Strukturprobleme. Die Landwirtschaft war ebenso von einer großen Zersplitterung gekennzeichnet. Dazu kam ein Gegensatz zwischen den Klein- und Großbetrieben. 92,6% der landwirtschaftlichen Nutzfläche wurden von Betrieben mit einer Größe von 0-5ha bewirtschaftet, nur 1,3% der Betriebe hatten mehr als 50ha und bearbeiteten rund 82% der Fläche. Und ähnlich wie in Rumänien war und ist der ländliche Raum durch eine Abwanderung der landwirtschaftlich aktiven Bevölkerung bestimmt.

Die Ursachen für die bis in die Gegenwart hineinreichenden Strukturschwächen sehen die Experten in der zögerlichen Umsetzung von Reformen und in einer geringen staatlichen Unterstützung, vor allem in Hinsicht der Wissensvermittlung zur Marktwirtschaft und Modernisierung der Landwirtschaft. Zudem wurden bei der Mittelvergabe und Lokalisierung der Projekte oft agrarische Gunsträume bevorzugt, während die benachteiligten peripheren Regionen weniger Investitionen erhielten.

Überblickt man nochmals die Verteilung der Strukturfondsmittel auf alle EU- Staaten für den Zeitraum 2007-2013, so kann man festhalten,dass alle Länder, zwar im unterschiedlichen Maß, von der Strukturpolitik profitierten. Bei allen Staaten kam dabei die umfangreichste Förderung aus dem Regionalfonds. Staaten wie Spanien, Portugal, Polen, Tschechien, Ungarn, Rumänien und Bulgarien erhielten auch Mittel aus dem Kohäsionsfonds. Dazu kam noch Unterstützung aus dem Sozialfonds.

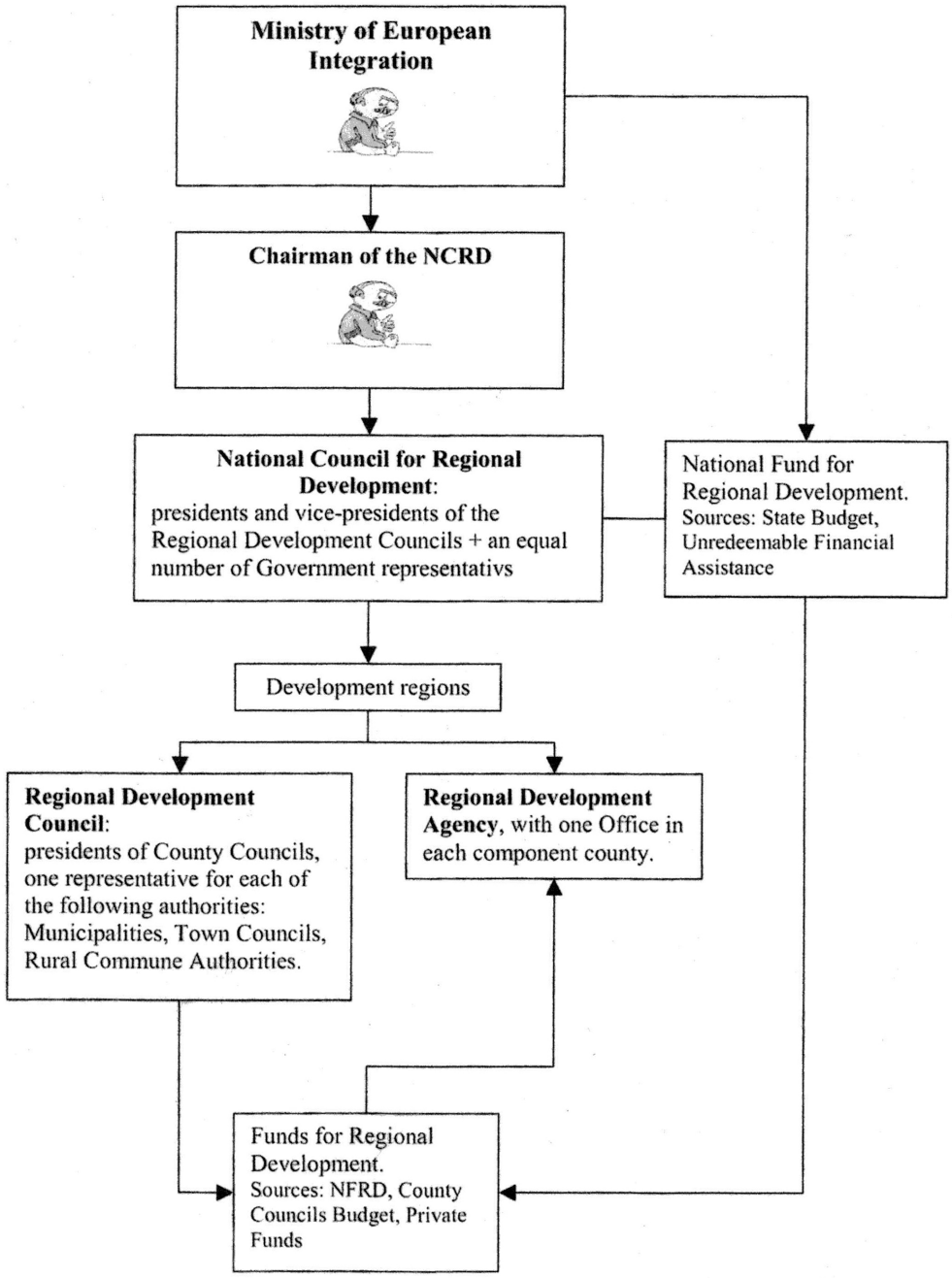
Kritiker der bisherigen EU-Strukturpolitik, wie beispielsweise der Politikwissenschaftler Axt[17] forderten eine „Kehrtwende" in dieser Politik, eine Abkehr der EU vom „offensichtlich zu ehrgeizigen Ziel des Regionalausgleichs „ und eine Anlehnung der

16 Knappe/Benedek,/Ilieva,2011 (Fn.4),S.31.

17 Axt, Hans-Jürgen: Griechenland: trotz europäischer Fördergelder nicht wettbewerbsfähig , in: Südosteuropa Mitteilungen 01/2013, S.7-24.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Strukturschema der Regionalpolitik Rumäniens



Förderung am Kriterium des nationalen und nicht regionalen Wohlstands. Gefordert wurden auch eine Abkehr von der flächendeckenden Förderung und eine Hinwendung zu einer Konzentration auf „Wachstumskerne".

Zweifellos ist nun die „neue Kohäsions- und Strukturpolitik", wie schon gezeigt, in ihrer Schwerpunktsetzung auf Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigungsmöglichkeiten den Forderungen und Empfehlungen von Wissenschaftlern und Politikern ein Stück nachgekommen.

So umfassen zum Beispiel, auf nationaler Ebene, die Schwerpunkte der Förderung in Rumänien für die angelaufene Periode 2014-2020 folgende Prioritätsachsen:

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1. Förderung und nachhaltige Entwicklung städtischer Wachstumspole
2. Verbesserung der regionalen und lokalen Verkehrsstruktur
3. Verbesserung der sozialen Infrastruktur
4. Verbesserung der regionalen und lokalen Rahmenbedingungen für Unternehmen
5. Nachhaltige Entwicklung und Tourismusförderung sowie natürlicher Ressourcen (Ländlicher Raum)
6. Technische Unterstützung[18]

Wie bislang der Entscheidungsprozess resp. das Organigramm der institutionellen Struktur und der Finanzierung in Rumänien aussah, zeigt die nebenstehende Abbildung [19].Entscheidend war bei diesem bislang praktizierten Prozess die Anwendung des „Top-down- Prinzips“ ohne ein Gegenstromverfahren als Möglichkeit für eine Effizienzermittlung. Der Stellenwert und die Entscheidungsebenen der Regionen erschienen äußerst gering. Auch legten die Strategien zur Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums ihre Prioritäten zu stark allein auf die Verbesserung des Wissensstands und der Ausbildung der ländlichen Bevölkerung. Um regionale Unterschiede beseitigen zu können, hätten die räumlichen Komponenten der Diversifizierung erkannt und gezielt gefördert werden müssen. Eine Voraussetzung wäre eine regionale Strukturpolitik, deren Teilkomponenten aus einer Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen, aus der Integration von Politikfeldern, einer überörtlichen Zusammenarbeit und dem Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure bestehen könnte. Das Instrumentarium bestünde dann aus einem „Regionalmanagement“, einer übergreifenden Form der Kooperation mit Dienstleistungsfunktionen, in dem Akteure und Betroffene in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden wären. Die unterschiedlichen Funktionsfelder reichten dann von der Entwicklung von Leitbildern und Visionen über Inputfunktionen, Planung der verfügbaren Ressourcen, Verhandlung und Moderation, Koordination und Kooperation bis hin zur Netzwerkbildung und Konfliktregelung. Dabei stellt ein individuelles Entwicklungskonzept den wichtigsten Bestandteil eines Regionalmanagements dar. Selbstverständlich erfordert die nachhaltige Entwicklung von multifunktionalen ländlichen Räumen entsprechende EU- Rahmenbedingungen sowie eine daraus abgeleitete Investitionspolitik, die sich aber auch an den nationalen Prioritäten zu orientieren hat.

Die in der EU- Kommission, im Europa-Parlament und in den Mitgliedstaaten oft konträr diskutierte „Kehrtwende“ oder zumindest „Reform“ der Strukturpolitik scheint mit der neuen Schwerpunktsetzung auf nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung teilweise umgesetzt zu werden. Auch wenn die Prinzipien der Regionalförderung verändert wurden und statt flächendeckender Förderung die Wachstumskerne für die Regional-

18 European Commission.Cohesion Policy: European Cohesion Policy in Romania,2014. eu.europa.en/ regional policy.

19 Quelle: Benedek,Joszef: European integration and regionalisation in transition Romania,in: Henkel,Reinhard (Ed.): South Eastern European cantries on their way to Europe.forum ifl,2006, 101-109, Abb.S.109.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

entwicklungspolitik wesentlich werden, stehen auch künftig die weniger entwickelten Räume im Zentrum der EU- Strukturpolitik.

Für die Länder Südosteuropas, insbesondere für deren periphere ländlichen Räume, bedeutet die „neue Politik“ zweifellos verstärkte strukturelle und funktionale Veränderungsprozesse. Dies bezieht sich nicht nur auf die ökonomischen, sondern ebenso auf die sozialen Bereiche. Wesentliche Voraussetzungen liegen dabei in der beschleunigten Umsetzung der von der Europäischen Kommission angemahnten staatlichen Reformen.

Entwicklung des realen BIP pro Kopf 1995-2013

Reales BIP pro Kopf, Wachstumsrate und insgesamt
Prozentuale Veränderung relativ zum Vorjahr, EUR pro Einwohner
Euro je Einwohner

geo \ time	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU (28 Länder)	18200	18500	19000	19500	20000	20800	21100	21400	21600	22000	22400	23100	23700	23700	22600	22900	23300	23100	:
EU (27 Länder)	18300	18600	19100	19600	20200	20900	21300	21500	21700	22200	22500	23200	23800	23800	22700	23100	23400	23200	:
Euroraum (17 Länder)	21300	21600	22100	22600	23200	24000	24400	24500	24500	24900	25200	25800	26400	26400	25100	25600	25900	25700	:
Belgien	24000	24300	25200	25600	26500	27400	27500	27700	27800	28600	29000	29500	30200	30200	29200	29600	29800	29600	29500
Bulgarien	2100	1900	1900	2000	2100	2200	2300	2500	2600	2800	3000	3200	3400	3700	3500	3500	3700	3700	3800
Tschechische Republik	7600	7900	7900	7900	8000	8300	8600	8800	9200	9600	10200	10900	11500	11700	11100	11400	11600	11500	11300
Dänemark	32400	33100	34000	34600	35400	36500	36600	36700	36700	37500	38300	39400	39900	39300	36900	37300	37500	37200	37200
Deutschland	24100	24200	24600	25100	25500	26300	26600	26600	26500	26800	27000	28000	29000	29300	27900	29100	30000	30200	30200
Estland	4000	4300	4800	5200	5200	5800	6200	6600	7100	7600	8300	9200	9900	9500	8100	8300	9100	9500	9600
Irland	21800	23800	26200	28100	30900	33700	34900	36100	36900	37800	39200	40300	41000	39300	36400	35900	36500	36400	:
Griechenland	12600	12800	13200	13500	13900	14500	15100	15500	16400	17100	17400 (b)	18300	18800	18700	18100	17100	15900	14900	:
Spanien	16100	16400	17000	17700	18500	19200	19700	20000	20200	20600	21000	21500	21800	21700	20700	20600	20600	20200	:
Frankreich	23400	23500	24000	24700	25400	26100	26400	26500	26500	27000	27300	27800	28200	28100	27000	27400	27800	27600	27600
Kroatien	5300	5800	6100	6300	6100	6500	6800	7300	7700	8000	8400	8800	9200	9400	8800	8600	8600	8500	:
Italien	21900	22100	22500	22900	23200	24000	24500	24500	24300	24500	24500	24900	25100	24700	23200	23500	23500	22800	22400
Zypern	14800	14800	15000	15500	16100	16700	17200	17400	17500	18000	18400	18900	19400	19600	18700	18500	18100	17400	16400
Lettland	2700 (b)	2800 (b)	3100 (b)	3300 (b)	3400 (b)	3700 (b)	4000 (b)	4300 (b)	4700 (b)	5200 (b)	5800 (b)	6500 (b)	7200 (b)	7000 (b)	5900 (b)	5900 (b)	6400 (b)	6800 (b)	7100 (b)
Litauen	3200	3400	3700	4000	3900	4100	4400	4800	5300	5800	6300	6900	7700	8000	6900	7100	7700	8100	8500
Luxemburg	46100	46200	48300	50800	54300	58100	58900	60700	60900	62700	65000	67200	70400	68700	63700	64500	64200	62600	:
Ungarn	6100	6100	6300	6600	6800	7100	7400	7700	8000	8400	8800	9200	9200	9300	8700	8800	8900	8800	9000
Malta	:	:	:	:	:	11900	11800	12000	12000	11900	12200	12500	12900	13400	12900	13300	13500	13500	13700
Niederlande	25500	26300	27200	28100	29300	30200	30500	30400	30300	30900	31500	32500	33700	34200	32700	33100	33200	32700	:
Österreich	24300	24900	25400	26400	27200	28200	28300	28600	28800	29300	29800	30800	31800	32100	30800	31300	32100	32200	:
Polen	4200	4500	4800	5000	5300	5500	5600	5600	5900	6200	6400	6800	7300	7600	7800	8000	8300	8500 (b)	:
Portugal	12000	12400	12900	13500	14000	14500	14700	14700	14400	14600	14600	14800	15100	15100	14600	14900	14700 (p)	14300 (p)	:
Rumänien	:	2800	2700	2600	2600	2700	2900	3100	3300	3600	3700	4100	4400	4800	4500	4500	4600	4600	:
Slowenien	9800	10100	10700	11000	11600	12100	12400	12900	13300	13800	14400	15100	16100	16600 (b)	15200	15300	15400	15000	14800
Slowakei	4800	5100	5300	5500	5500	5600	5800	6100	6400	6700	7100	7700	8500	9000	8600	8900	9200	9400	9500
Finnland	21400	22100	23400	24500	25400	26700	27300	27700	28200	29300	30000	31200	32700	32700	29700	30600	31300	30900	30300
Schweden	24900	25300	25900	27000	28200	29400	29700	30400	31000	32200	33000	34300	35100	34700	32600	34500	35200	35300	35500
Vereinigtes Königreich	23100	23900	24900	25700	26300	27400	27900	28400	29400	30200	31000	31700	32500	32100	30200	30500	30600	30200	:
Island	31300	32700	34000	35800	36800	37800	38800	38500	39200	41800	44300	45100	46700	46100	43100	41500	42500	42800	43800
Norwegen	42000	43900	46000	47000	47600	48800	49600	50000	50200	51900	52900	53700	54600	53900	52400	52000	52000	52800	52500
Schweiz	37000	37000	37700	38700	39000	40200	40300	40100	39700	40400	41300	42500	43800	44200	42800	44200	44500	44600	45000
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	:	:	2000	2000	2100	2200	2100	2100	2200	2300	2400	2500	2600	2800	2700	2800	2900 (e)	:	:
Serbien	:	:	:	:	:	:	2200	2300	2400	2600	2700	2800	3000	3100	3000	3100	3100	3100	:
Türkei	4200	4500	4700	4900	4600	4900	4500	4800	5000	5300	5700	6000	6300	6200	5800	6300	:	:	:
Vereinigte Staaten	28200	28900	29900	30800	32000	32900	32900	33100	33800	34700	35600	36200	36500	36000	34700	35300	35700	36400	36800
Japan	26500	27100	27500	26900	26800	27300	27400	27400	27800	28500	28800	29300	29900	29700	28100	29200	29200	:	:

:=nicht verfügbar b=Zeitreihenbruch p=vorläufig e=geschätzt

Datenquelle Eurostat
Letztes Update: 11.03.2014
Datum der Extraktion: 12 Mrz 2014 14:19:14 CET
Hyperlink zur Tabelle: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsdec100
Allgemeiner Disclaimer der Website der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_de.htm
Kurzbeschreibung:

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

8. Europäische Union/Europäische Integration

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Der Ausschuss der Regionen 2013/2014

Otto Schmuck

1. Schlaglichter

Im Zeitraum Januar 2013 bis April 2014 fanden acht Plenarsitzungen des Ausschusses der Regionen (AdR) statt.[1] Herausragend waren dabei zwei Jubiläen, die in der Arbeit des AdR entsprechende Berücksichtigung fanden: Am 11. und 12. April 2013 tagte der AdR in seiner 100. Plenarsitzung und am 9. März 2014 konnte er auf sein 20jähriges Bestehen zurückblicken.

Am 3. Juli 2013 wurden vor dem Hintergrund des wenige Tage zuvor erfolgten Beitritts des Landes neun kroatische Mitglieder feierlich in den AdR aufgenommen. Vier Mitglieder schlossen sich der SPE, drei der EVP und zwei der ALDE-Fraktion an. Damit erreichten die SPE- und die EVP-Fraktion mit jeweils 125 einen Gleichstand in der Anzahl ihrer Mitglieder. Seit diesem Beitritt hat der AdR vorübergehend 353 Mitglieder. Da der Lissabon-Vertrag eine Höchstanzahl von 350 Mitgliedern vorsieht, wird für die nächste Amtszeit ab Februar / März 2015 eine neue Zusammensetzung nach nationalen Delegationen zu beschließen sein.

Traditionell gehörten dem AdR vier Fraktionen an: SPE (Sozialdemokraten, Grüne und Linke), EVP (Christdemokraten und Konservative), ALDE (Sozial- und Wirtschaftsliberale) und EA (Unabhängige). Im April 2013 hat sich im AdR daneben eine neue fünfte Fraktion gebildet. Ihr Name lautet Fraktion der Europäischen Konservativen Reformisten („European Conservative and Reformist Group" - ECR) und besteht aus britischen konservativen Abgeordneten, Mitgliedern der tschechischen ODS (Občanská demokratická strana, zweitstärkste Partei in der Tschechischen Republik), einem Mitglied der „Wahren Finnen" und aus Mitgliedern der polnischen Partei „Recht und Gerechtigkeit" (Partei des ehemaligen Ministerpräsidenten Kaczyński).[2] Die Mitglieder dieser neuen Gruppierung sind europakritisch bis europaskeptisch. Die Gruppierung setzt sich für eine starke Stellung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und für eine minimale europäische Regulierung ein. Die neue Fraktion wird manchen künftigen politischen Debatten im AdR eine neue europakritische Dimension verleihen.

Am 1. April 2014 schied Gerhard Stahl nach zehnjähriger Amtszeit als Generalsekretär des Ausschusses der Regionen aus. Seine Nachfolge verzögerte sich dadurch, dass der als Nachfolger bereits benannte Österreicher Andrä Rupprechter auf die Berufung

1 99. Plenartagung am 31. Januar–1. Februar 2013; 100. Plenartagung am 11.-12. April 2013, 101. Plenartagung am 31. Mai 2013, 102. Plenartagung am 3.-4. Juli 2013, 103. Plenartagung am 08.-09.10.2013, 104. Plenartagung am 28.-29.11.2013,105. Plenartagung am 30.-31.01.2014, 106. Plenartagung am 2.-3. April 2014. Ausführliche Berichte der Europabevollmächtigten von Rheinland-Pfalz über die Plenartagungen sind im Internet verfügbar unter: http://lv.rlp.de/service/veroeffentlichungen/europapolitische-informationen/aktuelle-dokumente-zum-ausschuss-der-regionen/

2 http://web.cor.europa.eu/ecr/Pages/About-us.aspx

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

verzichtete, da er am 16. Dezember 2013 zum österreichischen Bundeslandwirtschaftsminister berufen wurde. Dies hatte zur Folge, dass zunächst ein kommissarischer Generalsekretär ernannt wurde.

Da der seit 2012 amtierende AdR-Präsident Ramón Luis Válcarcel Siso (ES/EVP), Präsident der spanischen Region Múrcia, für die Wahlen zum Europäischen Parlament am 25. Mai 2014 kandidierte, musste er nach spanischem Recht sein Amt als Präsident des AdR niederlegen. Die christdemokratisch-konservative EVP-Fraktion hat während ihrer Fraktionssitzung im Vorfeld des April-Plenums 2014 bis zum Ende der 5. Mandatsperiode des AdR (Februar 2015) Michel Lebrun, Mitglied des wallonischen Parlaments, zum Kandidaten für die verbleibende Amtszeit des AdR-Präsidenten bis zur Neukonstituierung im Februar / März 2015 gewählt.

2. Schwerpunkte der Arbeit im Berichtszeitraum

Beherrschende Themen in der Arbeit des AdR waren im Berichtszeitraum die Ausgestaltung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) der EU für die Jahre 2014 bis 2020 und damit im Zusammenhang stehend die Ausgestaltung der EU-Regional- und Kohäsionspolitik, die Weiterentwicklung der WWU und die Umsetzung der Europa-2020-Strategie, die Umwelt-, Klima- und Energiepolitik, die Sozial- und Beschäftigungspolitik, Regionale Beihilfen, die Wettbewerbspolitik und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

2.1 Neuer Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 und Ausgestaltung der EU-Regional- und Kohäsionspolitik

In zahlreichen Stellungnahmen und Entschließungen befasste sich der AdR mit den stockenden Verhandlungen über das Finanzpaket 2014 – 2020 und der aus seiner Sicht allzu geringen Finanzausstattung der EU-Strukturpolitik in diesem Zeitraum.

In der 99. Plenartagung am 31. Januar und 1. Februar 2013 nahm der AdR in einer Entschließung zum Gesamtlegislativpaket zur Kohäsionspolitik Stellung.[3] Vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen betonte der AdR, dass die Kohäsionspolitik sowohl eine effiziente Mittelverwendung als auch eine hinreichende Finanzierung erfordere; er forderte daher die Mitgliedstaaten auf, die Mittel zumindest auf ihrer derzeitigen Höhe beizubehalten. Einmal mehr unterstützte der AdR eine Kohäsionspolitik, die alle Regionen umfasst, aber den Fokus auf die weniger entwickelten Regionen legt, und unterstrich nachdrücklich seine Ablehnung der makroökonomischen Konditionalität. Entgegen eines von deutschen AdR-Mitgliedern unterstützten Änderungsantrags sprach sich der AdR für die Einführung von Übergangsregionen mit einem Pro-Kopf-BSP zwischen 75 und 90 Prozent des EU-Durchschnitts aus.

3 Siehe Amtsblatt der Europäischen Union C 62 vom 2.3.2013 , S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Auch in der Plenartagung am 11.-12. April 2013 war die Ausrichtung der EU-Strukturpolitik nach 2014 ein wesentliches Thema. Der für europäische Regionalpolitik zuständige EU-Kommissar Johannes Hahn erläuterte in der Debatte hierzu den Verhandlungsstand und unterstrich, dass er die Vorbehalte der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gegen die makroökonomische Konditionalität bei den Strukturfonds verstehe, gleichwohl aber auch deren Nutzen sehe. AdR-Präsident Ramón Luis Valcárcel Siso (ES/EVP) betonte vor dem Hintergrund der stockenden Verhandlungen die Notwendigkeit der lückenlosen Fortführung der EU-Zahlungen aus den Strukturfonds. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften hätten keine Möglichkeiten, bei kofinanzierten Projekten für die ausstehende Hälfte, wenn auch nur vorübergehend, einzutreten.

Nach der endgültigen Einigung der Institutionen zum Finanzrahmen 2014-2020 zeigten sich die Mitglieder des AdR während der Debatte hierzu am 28. November 2013 erleichtert, dass die regionalpolitischen Vorschriften verabschiedet und einige ihrer Vorschläge berücksichtigt wurden. AdR-Präsident Ramón Luis Valcárcel Siso (ES/EVP) nannte die Verabschiedung des Kohäsionspakets ein Gebot der Stunde. Die AdR-Mitglieder seien erleichtert, dass die Programmplanung nunmehr abgeschlossen werden könne, um rechtzeitige Investitionen in Wachstum und Beschäftigung zu ermöglichen. Die Einführung der Kategorie der Übergangsregionen, das Partnerschaftsabkommen mit uneingeschränkter Anerkennung der spezifischen Rolle der Regionen bei der Programmgestaltung und der gemeinsame strategische Rahmen mit gemeinsamen Vorschriften für sämtliche Strukturfonds seien zentrale Errungenschaften der Reform, für die sich der AdR eingesetzt habe. Präsident Valcárcel bekräftigte auch den Standpunkt des AdR zur makroökonomischen Konditionalität. Es sei nach wir vor inakzeptabel, dass die Städte und Regionen der EU für Beschlüsse der einzelstaatlichen Regierungen verantwortlich gemacht würden.[4]

Der AdR-Präsident kündigte an, dass der AdR mögliche gerichtliche Schritte gegen die mögliche Aussetzung der Auszahlung von Strukturfondsmitteln aufgrund der Nichteinhaltung der makroökonomischen Konditionalitäten durch die nationalen Regierungen auslote. Auf eine Anrufung des EuGH verzichtete der AdR jedoch letztlich, auch um die Einigung auf das Finanzpaket 2014 – 2020 nicht zu gefährden.

2.2 Weiterentwicklung der WWU und Umsetzung der Europa-2020-Strategie

Während der Plenarsitzung vom 3. - 4. Juli 2013 verabschiedete der AdR eine Resolution zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).[5] Darin betonte er, dass bei allen Entscheidungen über deren Entwicklung die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Stärkung der Wirtschaft und der Förderung von Beschäftigung und Wachstum voll und ganz anerkannt und nach Möglichkeit ausgebaut werden

4 Siehe hierzu auch die Presseerklärung „CoR President welcomes agreement on EU cohesion policy" vom 30.102013, in: http://europa.eu/rapid/press-release_COR-13-100_en.htm

5 Amtsblatt der Europäischen Union C 280 vom 27.9.2013, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sollte. Er betrachte die Vorschläge für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus mit einer zentralen Funktion der Europäischen Zentralbank und einer Reform der Rolle der Europäischen Bankenaufsicht als Schritte auf dem Weg zu mehr Transparenz und demokratischer Rechenschaftspflicht.

Der AdR legte der Kommission und den Mitgliedstaaten nahe, bei der Vorabkoordinierung größerer wirtschaftlicher Reformvorhaben in der EU besonders auf regionale Übertragungseffekte zu achten. Er äußerte Bedenken, dass die in der Mitteilung der Kommission vorgeschlagenen vertraglichen Vereinbarungen eine zusätzliche Belastung für den Verwaltungsprozess sein können, der bereits jetzt durch die neuen Rechtsvorschriften über die wirtschaftspolitische Überwachung (nationale Reformprogramme, länderspezifische Empfehlungen und entsprechende Sanktionen) und die Reform der Kohäsionspolitik (Partnerschaftsabkommen, operationelle Programme und entsprechende ex-ante-Konditionalitäten) sehr komplex geworden sei.

Der AdR vertrat in seiner ebenfalls am vom 3.- 4. Juli 2013 gefassten Resolution im Hinblick auf das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2014 die Auffassung, dass die bislang unzureichende Umsetzung der EU-2020-Strategie nicht nur auf die Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise und den mangelnden Ehrgeiz der Mitgliedstaaten, sondern auch auf die zu geringe Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in die Gestaltung und Umsetzung der Strategie, sowie auf das Fehlen einer echten territorialen Dimension in dieser Strategie zurückzuführen sei.[6] Er forderte die Kommission dazu auf, ihrer Verpflichtung zur Sicherstellung des Aufbaus von Partnerschaften zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Erarbeitung und der Umsetzung der Nationalen Reformprogramme nachzukommen.

In einer weiteren am 31. Januar / 1. Februar 2014 gefassten Entschließung „Eine nachhaltige Zukunft für die Wirtschafts- und Währungsunion“ betonte der AdR, dass die Konsolidierung der WWU von grundlegender Bedeutung sei, um nachhaltiges Wachstum, sozialen Fortschritt und eine stärkere politische Integration in der EU zu erreichen. Er bekundete, dass er die vom Europäischen Parlament an die Mitgliedstaaten gerichtete Forderung nach Unterzeichnung eines „Pakts für soziale Investitionen“ nach dem Muster des Euro-Plus-Pakts unterstützt. Auf diese Weise würden Ziele für soziale Investitionen festgelegt, die die Mitgliedstaaten tätigen müssten, um die beschäftigungs-, sozial- und bildungspolitischen Ziele der EU-2020-Strategie zu erreichen.

Der AdR zeigte sich davon überzeugt, dass die WWU durch angemessene haushaltspolitische Regelungen flankiert werden müsse, und unterstützte in diesem Zusammenhang die rasche Verabschiedung des „Two-Packs“ und des „Six-Packs“ und den Anfang 2013 in Kraft getretenen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung“. Er wies jedoch darauf hin, dass hier äußerste Vorsicht geboten sei, um unerwünschte Auswirkungen dieser Regelungen auf die Finanz- und Fiskalautonomie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu vermeiden. Er empfahl daher, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gemäß der Multi-Level-Governance an-

6 Siehe Ziffer 1, der Entschließung, in: Amtsblatt der Europäischen Union C 280 vom 27.9.2013, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gemessen in die weitere Ausarbeitung und anschließende Umsetzung dieser Regelungen einbezogen werden sollten.

2.3 Umwelt-, Klima- und Energiepolitik

Am 31. Mai 2013 verabschiedete der AdR eine Stellungnahme zum „7. Umweltaktionsprogramm“ (UAP).[7] Darin betonte er, dass einige Mängel behoben werden müssten, die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu verringern und sich auf allen Entscheidungsebenen für die vollständige Einhaltung der Umweltvorschriften einzusetzen, um dadurch den Umwelt- und Gesundheitsschutz zu verbessern, gleiche Ausgangsbedingungen und Rechtssicherheit zu gewährleisten und Marktverzerrungen zu vermeiden. Zudem unterstrich der AdR das Erfordernis realistischer Folgenabschätzungen bei der Überprüfung der EU-Rechtsvorschriften bzw. der Aufstellung neuer Rechtsvorschriften und fordert die Europäische Kommission auf, diese Erfahrungen erkennbar und nachvollziehbar einzubeziehen.

Des Weiteren verabschiedete der AdR in der Oktober-Plenartagung 2013 einstimmig eine Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Strategie zur Anpassung an den Klimawandel“.[8] Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften unterstrichen darin, dass sie von Wetter- und Klimaveränderungen und den damit zusammenhängenden Konsequenzen als erste betroffen seien. Ein Multi-Level-Governance-Konzept sei für die Erreichung der Klimaziele am sinnvollsten, da neben den Nationalstaaten auch alle nachgeordneten Ebenen zum Klimaschutz beitragen können.

Eine politisch sehr umstrittene Stellungnahme verabschiedete der AdR im Oktober 2013 zum Thema „Schiefergas und -öl sowie Tight Gas und Tight Öl (Fracking) aus Sicht der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“.[9] Darin drängte der AdR die EU, sehr rasch obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) für alle Fracking-Vorhaben zur Förderung von Schiefergas und Schieferöl einzuführen. Die EU wurde aufgefordert, die Exploration und Förderung strikt zu regulieren und zu überwachen, bis einschlägige Rechtsvorschriften verabschiedet worden seien. Durch verpflichtende UVP sollte die häufig durch Fracking verursachte Luft- und Wasserverschmutzung verringert werden.

Während der Plenarsitzung am 30./31. Januar 2014 nahm der AdR zudem Stellung zu dem am 27. März 2013 von der Kommission vorgelegten Grünbuch für die Klima- und Energiepolitik bis 2030.[10] Er drückte seine Enttäuschung über die wenig ambitionierten Ziele der Kommission aus wies darauf hin, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften stark von Klimaveränderungen betroffen sein werden.[11] Außerdem seien sie maßgeblich für die Umsetzung der Klimaschutzziele zuständig. In seiner Stel-

7 Amtsblatt der Europäischen Union C 218 vom 30.7.2013, S. 53.

8 Amtsblatt der Europäischen Union C 356 vom 5.12.2013, S. 37.

9 Ebenda, S. 23.

10 Siehe den Entwurf der Stellungnahme ENVE-V-038.

11 Siehe die Pressemeldung zu diesem Thema „EU-2030 climate and energy plans lack ambition and overlook local government“, in: http://europa.eu/rapid/press-release_COR-14-6_en.htm

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lungnahme empfahl er, dass sich die EU ein gemeinsames rechtsverbindliches Ziel zur Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 Prozent gegenüber dem Wert von 1990 setzen solle. Der AdR sprach sich auch dafür aus, dass die Kommission die Teilziele für mehr Erneuerbare Energien und eine Verringerung des Energieverbrauchs in den einzelnen Mitgliedstaaten verbindlich vorschreiben soll.

2.4 Sozial- und Beschäftigungspolitik

Soziale Fragen nahmen vor allem während der 100. Plenartagung am 11. – 12. April 2013 breiten Raum ein. Der AdR nahm Stellung zum Vorschlag der Kommission „Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen" und fasste eine Entschließung zum Thema „Zum künftigen globalen Konzept für die Beseitigung der Armut und die Gestaltung einer nachhaltigen Zukunft".[12] Die Kommission hatte in ihrem Entwurf zum MFR einen Fonds zur Bekämpfung von Armut aus den Mitteln für Kohäsionspolitik ins Leben gerufen, der 2,5 Mrd. Euro umfassen soll. Der AdR hielt in seiner Stellungnahme fest, dass mehr Geld zur Bekämpfung von Armut nötig sei. Dabei solle den Bedürftigen kein Geld zufließen, sondern die Hilfe soll in Form von Sachleistungen und Lebensmitteln geleistet werden. Die Bekämpfung von Armut sei nicht nur Sache der Mitgliedstaaten, sondern auch der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Der AdR hielt in seiner Stellungnahme fest, dass mit Hilfe dieses Fonds den lokalen und regionalen Ebenen bei der Verteilung der gespendeten Güter geholfen werden könne.

Mehrfach befasste sich der AdR auch mit dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit. In seiner Stellungnahmen vom 31. Januar 2013 begrüßte er den Vorschlag der Kommission vom 5. Dezember 2012 für eine Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie.[13] Er regte an, Jugendgarantie-Programme und insbesondere deren Bestandteile Arbeitsplatz, Lehrstelle oder Praktikum auf junge Hochschulabsolventen unter 30 Jahren auszuweiten, deren Abschluss noch nicht lange zurückliegt. Er wies darauf hin, dass Maßnahmen zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit einer Jugendgarantie unbedingt auch auf sowohl Fremdsprachenkenntnisse als auch auf praktische Berufserfahrung abheben sollten, um die Beschäftigungsfähigkeit und die Arbeitsmobilität innerhalb der EU zu fördern.

Der AdR begrüßte in der mit großer Mehrheit am 30./31 Januar 2014 verabschiedeten Stellungnahme „Soziale Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion" die Vorschläge der Kommission hierzu als einen ersten richtigen Schritt, der es ermögliche, mit der Umsetzung der darin enthaltenen Vorschläge die Grundlagen für eine echte soziale Dimension der WWU zu legen.[14] Er forderte eine bessere wirtschafts- und sozialpoliti-

12 Amtsblatt der Europäischen Union C 139 vom 17.5.2013, S. 59.

13 Amtsblatt der Europäischen Union C 62 vom 2.3.2013, S. 11.

14 Stellungnahme "Die soziale Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion", Dok.: AdR 6863/2013, in: https://toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5cecos-v%5cdossiers%5cecos-v-050%5cDE%5cCOR-2013-06863-00-00-AC-TRA_DE.doc&docid=2972225

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sche Koordinierung zwischen europäischer und nationaler Ebene im Rahmen des Europäischen Semesters und forderte eine stärkere Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in diese Koordinierung. Zudem betonte er, dass die soziale Dimension der WWU das Nebeneinander der gegenwärtigen verschiedenen nationalen Sozialmodelle bewahren und ermöglichen müsse und verwies darauf, dass es dabei nicht um eine soziale Harmonisierung oder eine Übertragung von nationalen Kompetenzen auf die europäische Ebene gehe.

2.5 Regionale Beihilfen und Wettbewerbspolitik

Die Stellungnahme zu den „Leitlinien für staatliche Beilhilfen mit regionaler Zielsetzung 2014-2020“ wurde während des Plenums am 1. Februar 2013 mit Mehrheit beschlossen.[15] Darin wurde festgehalten, dass staatliche Beihilfen mit den Prinzipien der EU-Kohäsionspolitik Hand in Hand gehen sollten, um Disparitäten zwischen den Regionen auszugleichen. Investitionen in sinnvolle Infrastrukturprojekte seien insbesondere in Krisenzeiten wichtig und sollten nicht durch europäische Wettbewerbsregeln verhindert werden. Der AdR bedauerte in seiner Stellungnahme, dass die Regelungen im europäischen Wettbewerbsrecht häufig zu unklar seien. Gewisse Regeln müssten klarer definiert werden. Außerdem plädierte er für eine Flexibilisierung der Regeln und setzte sich für eine neue Definition für KMU in Übergangsregionen ein. Der de-minimis-Schwellenwert sollte von 200.000 auf 500.000 Euro pro drei Steuerjahre angehoben werden.

Der AdR wiederholte in dieser Stellungnahme seine Forderung, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) nicht mehr unter die Regelungen des europäischen Beihilfenrechts fallen zu lassen. Zudem sollten Unternehmen, die staatliche Beihilfen für Investitionen innerhalb des Betriebs erhalten haben und Arbeitsplätze nicht mindestens fünf Jahre aufrechterhalten können, die Beihilfen künftig zurückzahlen müssen.

2.6 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Der AdR verabschiedete am 3. Juli 2013 eine Stellungnahme zum Thema „Grenzgänger – Bestandsaufnahme nach 20 Jahren Binnenmarkt: Probleme und Perspektiven“. Berichterstatter war Karl-Heinz Lambertz (BE/SPE), Vorsitzender der SPE-Fraktion und Ministerpräsident der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Lambertz betonte, dass die Mobilität ein Herzstück der europäischen Integration darstelle. Auch wenn sich deren Rahmenbedingungen in den letzten Jahren um einiges verbessert hätten, so stelle die grenzüberschreitende Arbeit weiterhin eine große Herausforderung für die regionale, lokale, nationale und europäische Ebene dar.

In der Stellungnahme drängte der AdR darauf, dass die Mitgliedstaaten auch transregionale Strukturen zur Förderung, Analyse, Überwachung und Unterstützung der

15 Amtsblatt der Europäischen Union C 62 vom 2.3.2013, S.57.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen benennen können und betonte, dass die ab 2015 einzurichtenden nationalen EURES-Koordinationsstellen eine systematische und enge Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften aufnehmen sollten. Transregionalen Beratungs- und Sachverständigen-Gremien käme in diesem Zusammenhang eine grundlegende Rolle zu. Zudem bedauerte es der AdR, dass aufgrund mangelnder Koordination in Fragen des Mindestlohns insbesondere in Grenzregionen in arbeitsintensiven Industriebranchen und Dienstleistungen die Gefahr der Auslagerung sowie des Sozialdumpings bestehe. [16]

3. Längerfristige Schwerpunktsetzungen

3.1 Multi-Level-Governance

Bereits im Jahr 2009 hatte der AdR ein Weißbuch zur Multi-Level-Governance verfasst, in dem Prinzipien für das Regieren auf mehreren Ebenen und dezentralisierte Entscheidungsprozesse festgeschrieben wurden.[17] Der Erstellung dieses Weißbuchs war ein langer Konsultationsprozess voraus gegangen.

Auf der Grundlage der zahlreichen hierzu eingegangenen Stellungnahmen wurde nunmehr als Follow-Up die Charta zur Multi-Level-Governance vom AdR einstimmig beschlossen.[18] Adressaten der Charta sollten alle lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der EU und die Europäische Kommission sein. Der AdR möchte mit seiner Charta zudem die Bürgerinnen und Bürger in der EU darauf aufmerksam machen, dass europäische Politik nur erfolgreich durch die aktive Mitwirkung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften umgesetzt werden könne. Deshalb sei ihre Mitsprache essentiell für den europäischen Entscheidungsprozess. Für den 9. Mai 2014, den Europatag, wurde eine Unterschriftenkampagne für die Charta der Multi-Level-Governance vorgesehen, an der sich europaweit Gemeinden, Städte und Regionen beteiligen sollen.

Konkret soll die Charta sicherstellen, dass die unterschiedlichen Fähigkeiten der verschiedenen Ebenen berücksichtigt werden. Die Festlegung von Zielen und Zeithorizonten soll effektiv koordiniert werden. Das Regieren im Mehrebenensystem wird als Bedingung für das Gelingen der Europa-2020-Strategie angesehen. Hierzu müsse die territoriale Kohäsion gestärkt werden.

Die Charta soll den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zudem als Leitfaden der Werte, Prinzipien und Mechanismen der Multi-Level-Governance dienen. Sie ruft die Städte und Regionen zur Zusammenarbeit zwischen und mit allen Ebenen auf, um Kooperationsinstrumente zu schaffen, die Potential haben, Verwaltungsstrukturen durch u.a. partnerschaftliche Ansätze zu modernisieren. Die Charta soll ebenfalls dazu

16 Amtsblatt der Europäischen Union C 280 vom 27.9.2013, S. 8.

17 http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/DE.pdf

18 http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/de.pdf

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

beitragen, in den Gebietskörperschaften den Dialog mit der Europäischen Union insbesondere in Fragen der Subsidiarität anzuregen.

3.2 Subsidiaritätsüberwachung

Traditionell gehört die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips zu den Kernaufgaben des AdR. Hierzu wurde ein Subsidiaritätsnetzwerk gegründet, dem 146 Partnerorganisationen – u.a. Regionalregierungen, Stadtverwaltungen und lokale und regionale Vertretungen – angehören.[19] Ausgehend vom Arbeitsprogramm der Kommission werden durch die Expertengruppe des Netzwerks legislative Initiativen, die im Hinblick auf Fragen der Subsidiarität von besonderer Bedeutung sein können, identifiziert. Berichterstattern und Mitgliedern des AdR werden subsidiaritätsrelevante Beiträge zur Verfügung gestellt, die wiederum in die AdR-Stellungnahmen einfließen können. Zur politischen Steuerung der Subsidiaritätskontrollen des AdR wurde zudem ein Lenkungsausschuss eingesetzt.

In diesem Zusammenhang wurden im Januar 2013 vom AdR-Präsidium fünf Initiativen ausgewählt, die unter dem Blickwinkel der Subsidiarität prioritär geprüft werden sollten, weil sie eine deutliche politische Relevanz für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aufweisen:

- Elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Beschaffungswesen,
- „Blauer Gürtel“ für einen einheitlichen Binnenmarkt für den Seeverkehr,
- Überprüfung der Abfallpolitik und der Abfallrechtsvorschriften,
- Umweltklima- und Energiebewertungsrahmen für eine sichere Gewinnung von nicht konventionellem Kohlenwasserstoff,
- Urbane Mobilität.

Die Erfahrungen des AdR mit der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips werden im Zweijahresrhythmus in größeren Konferenzen bilanziert. Am 18.Dezember 2013 fand in den Räumlichkeiten des Bundesrates in Berlin die 6. Subsidiaritätskonferenz des AdR statt.[20] Mehr als 200 Vertreterinnen und Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften aus 20 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie aus der Schweiz und der Türkei diskutierten unter dem Motto “Subsidiarity monitoring after Lisbon: experiences and perspectives” mit Vertretern der anderen EU-Institutionen und Wissenschaftlern über die Praxis der Subsidiaritätsüberwachung.

Besondere Aufmerksamkeit kam neben den Analysen von Wissenschaftlern auch den Berichten von Mitgliedern nationaler Parlamente zur Anwendung der Subsidiaritätsrüge und -klage zu. Dabei wurde deutlich, dass bisher in keinem Fall eine Subsidiaritätsklage beim EuGH eingereicht worden ist. Auch der AdR hat bisher von seinem Klagerecht wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 8 des Protokolls Nr. 2 zum Lissabonner Vertrag keinen Gebrauch gemacht.

19 http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx

20 Siehe: https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/Subsidiarity-Conference.aspx

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.3 Open Days und Netzwerkbildung

Im Rahmen der 103. Plenartagung des AdR 8. und 9. Oktober 2013 fanden in Brüssel einmal mehr die Open Days statt, eine Veranstaltungs- und Konferenzreihe, die vom AdR alljährlich im Oktober gemeinsam mit der Generaldirektion Regionalpolitik der Kommission veranstaltet wird. Die Open Days 2013 standen unter dem Motto „Europe's cities and regions taking off for 2020".[21] Insgesamt fanden rund 350 Einzelveranstaltungen in Brüssel und auch dezentral in den Regionen und Städten statt, die von schätzungsweise 30 000 bis 40 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern in 33 Ländern besucht wurden.

Feierlich eröffnet wurde das Plenum der Open Days vom AdR-Präsidenten sowie vom Präsidenten des Europäischen Parlaments Martin Schulz, von Kommissionspräsident José Manuel Barroso und von Johannes Hahn, für Regionalpolitik zuständiges Mitglied der Kommission. In diesem Rahmen fand eine Debatte über die Umsetzung der Programme im Bereich der Kohäsionspolitik 2014-2020 statt. Während der Debatte riefen die AdR-Vertreter angesichts der stockenden Verhandlungen dazu auf, sowohl den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen, als auch die Regelungen für die neuen Strukturfondsverordnungen so rasch wie möglich zu verabschieden.

Der AdR organisierte im Berichtszeitraum zudem zahlreiche Konferenzen und Seminare. Er richtete auch regelmäßige Foren aus, die sich vorrangig mit verschiedenen Aspekten der europäischen Regional- und Kohäsionspolitik befassten. Zu seiner Sichtbarkeit tragen außerdem sogenannte „stakeholder consultations" bei, bei denen AdR-Berichterstatterinnen und -Berichterstatter interessierten Interessengruppen und Vertretern anderer lokaler und regionaler Gebietskörperschaften die Gelegenheit geben, im Zuge der Erarbeitung ihrer Stellungnahmeentwürfe Positionen beizusteuern und zu diskutieren.[22] Im Jahr 2013 fanden insgesamt 15 derartige Konsultationen statt, u.a. zu den Themen Unionsbürgerschaft, Grenzgänger, Forststrategie und Plastikmüll.[23]

Besondere Beachtung fand im Berichtszeitraum auch der Gipfel der Regionen und Städte des AdR am 7. und 8. März 2014 in Athen zum Thema „Europäischer Aufschwung - lokale Lösungsansätze".[24] Der AdR organisierte diesen Gipfel mit der Region Attika. Er fand unmittelbar vor dem großen Frühlingsgipfel der europäischen Regierungschefinnen und -chefs statt und stand im Zeichen der anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament. Unter den rund 700 Teilnehmerinnen und Teilnehmern waren Mitglieder des AdR, Mitglieder lokaler und regionaler Gebietskörperschaften aus der gesamten EU, Vertreter der griechischen Zivilgesellschaft, diverse stakeholder und Experten europäischer Politik aus den europäischen Institutionen.

21 http://cor.europa.eu/de/events/opendays/Pages/od-2013.aspx

22 http://cor.europa.eu/de/activities/stakeholders/Pages/stakeholder-meetings.aspx#

23 Berichte zu diesen Konsultationen sind im Internet verfügbar: http://cor.europa.eu/de/activities/stakeholders/Pages/consultation-meetings-2013.aspx

24 http://cor.europa.eu/de/events/summits/Pages/athens-2014.aspx

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ein bedeutsames Instrument der regionalen Vernetzung ist auch die Einrichtung der sog. Interregionalen Gruppen.[25] Seit dem 31. Januar 2013 gibt es im AdR zehn derartige Gruppierungen. Mit Beschluss des Präsidiums kam die Gruppe „Adria-Ionisches Meer" zu den bereits bestehenden neun hinzu: Automobilkrise, Ostseeraum, Donau, Gesundheit, Mittelmeerraum, Nordsee, Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, Wein und Saar-Lor-Lux. Zielsetzung dieser Gruppen ist die Förderung des Austauschs bewährter Praktiken und die Verstärkung der Zusammenarbeit auf Ebene der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Dies unterstützt der AdR logistisch und organisatorisch.

4. Beziehung zu den anderen EU-Institutionen

Auch im Berichtszeitraum nahmen Vertreter der jeweiligen Ratspräsidentschaft, Mitglieder der Kommission und auch Mitglieder des Europäischen Parlaments an den Plenar- und Fachkommissionssitzungen des AdR teil. Die gute Zusammenarbeit wurde besonders deutlich bei der Eröffnungssitzung zu den Open Days am 8. Oktober 2013, bei der Vertreter aller drei Institutionen das Wort ergriffen.

4.1 Kommission

Die Anwesenheit – häufig sogar von mehreren – Mitgliedern der Kommission während der Plenartagungen des AdR ist längst zur Routine geworden. So erläuterte Vizepräsident und Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Stellungnahme zu den „Leitlinien für staatliche Beilhilfen mit regionaler Zielsetzung 2014-2020" während der Plenartagung am 31. Januar 2013 die Position der Kommission zum EU-Wettbewerbs- und Beihilfenrecht.

Während der 104. Plenartagung des AdR am 28. und 29. November 2013 stellte der für interinstitutionelle Beziehungen zuständige Kommissar und Vizepräsident der Kommission Maroš Šefčovič das Arbeitsprogramm der Kommission für 2014 vor und begrüßte das damals gerade verabschiedete EU-Haushaltspaket für 20014-2020, das als Katalysator für Investitionen, Wachstum und Reformen dienen könne. Šefčovič erinnerte auch daran, dass die Umsetzung der EU 2020-Strategie von der Kooperationsbereitschaft der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften abhänge. Ihm sei die Bedeutung von Subsidiarität für lokale und regionale Gebietskörperschaften sehr bewusst. Die Kommission wolle die Zusammenarbeit mit der regionalen und lokalen Ebene fortführen und ausbauen.

Ein Höhepunkt der 105. Plenartagung war am 30. Januar 2014 der Besuch des Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso.[26] Er äußerte sich zur aktuellen Lage in der EU, zu den politischen Herausforderungen im Jahr 2014 und zur

25 http://cor.europa.eu/de/activities/interregionalgroups/Pages/interregional-groups.aspx

26 Siehe die Pressemitteilung „Kohäsionspolitik: Eine Politik, die eine Win-Win-Situation schafft", in: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2014/01/20140130_2_de.htm

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Lage in der an die EU angrenzenden Ukraine. Zudem begrüßte er die kurz zuvor erfolgte Einigung zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen. Es liege nun in der Verantwortung der Regionen und Städte, die zur Verfügung gestellten Mittel der Struktur- und Regionalpolitik sinnvoll einzusetzen. Barroso rief dazu auf, nationale Wirtschaftspolitiken der EU-Mitgliedstaaten stärker zu koordinieren.

Außerdem nahm an dieser Plenartagung der für Wirtschaft und Währung zuständige Vizepräsident der Kommission, Olli Rehn, teil. Er sagte, dass in der EU zwar eine leichte Konjunkturerholung festzustellen sei, der wirtschaftliche Aufschwung aber weiterhin unterstützt werden müsse. Zu bedauern sei vor allem die anhaltende stark ausgeprägte Jugendarbeitslosigkeit in vielen Staaten der EU. Seines Erachtens sei die Bedrohung für den Euro vorbei. Jetzt gelte es, in der Bevölkerung das Vertrauen in die Eurozone zu stärken. Dabei könnten die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften einen wichtigen Beitrag leisten.

Am 2. April 2014 nahmen Erweiterungskommissar Štefan Füle und Sozialkommissar László Andor an der 106. Plenartagung teil. Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, die Umsetzung der Jugendgarantie und die damit verbundenen Fragestellungen im Hinblick auf die durchschnittlich hohen Arbeitslosigkeitsquoten in der EU waren Gegenstand der Beratungen mit Kommissar Andor.

4.2 Europäisches Parlament

Das Verhältnis des AdR zum Europäischen Parlament, das in früheren Jahren von Rivalität gekennzeichnet war, hat sich deutlich normalisiert und zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit entwickelt. EP-Präsident Martin Schulz würdigte am 11. April 2013 in der 100. Jubiläumssitzung die Leistungen des AdR und diskutierte mit den Mitgliedern über die Rolle von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im europäischen Mehrebenensystem.

Die verbesserte Zusammenarbeit der beiden Institutionen wurde auch darin deutlich, dass zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Parlament am 5. Februar 2014 eine Vereinbarung über die interinstitutionelle Zusammenarbeit geschlossen wurde, die einen politischen Teil und einen Teil zur Verwaltungszusammenarbeit enthält.[27] Es handelt sich um eine erste interinstitutionelle Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament seit der Errichtung des Ausschusses der Regionen. Konkret wurde vereinbart, dass der AdR regelmäßig Folgenabschätzungen zu den EU-Rechtsakten mit regionalen und lokalen Auswirkungen an das Europäische Parlament übermittelt.

An der Debatte zur endgültigen Einigung der Institutionen zum Finanzrahmen 2014-2020 am 28. November 2013 nahm auch die Vorsitzende des regionalpolitischen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Danuta Hübner (PL/EVP), teil und wies auf die gemeinsamen Anstrengungen von AdR und Parlament für eine sachgerechte Ausgestal-

27 Siehe die Presserklärung hierzu: http://cor.europa.eu/en/news/Pages/cor-ep-pact-cooperation.aspx sowie Agence Europa vom 4.2.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tung des EU-Haushalts hin. Präsident Valcárcel Siso würdigte bei dieser Gelegenheit das besondere Engagement des EP zur Reform der EU-Kohäsionspolitik

Der AdR unterstützte im Vorfeld der Europawahlen die Öffentlichkeitsarbeit in den Städten, Gemeinden und Regionen und setzte dabei auf die von ihm repräsentierte Bürgernähe. Hierzu beschloss das Präsidium des AdR eine Kampagne mit besonderen Kommunikationsaktivitäten zwischen September und November 2013 im Rahmen von 300 Lokalveranstaltungen unter dem Motto "Europa in meiner Region – Europa in meiner Stadt". Ferner stellte der AdR seinen Mitgliedern Kommunikationsinstrumente zur Verfügung, die ihnen helfen sollten, die Informationskampagne des Europäischen Parlaments in ihren Wahlkreisen zu unterstützen und die Öffentlichkeit vor Ort zu sensibilisieren.

4.3 Rat

Zunehmend macht der Rat von der Vorschrift des Art. 307 AEUV aktiv Gebrauch, den AdR zu Rechtsakten anzuhören, in denen er dies für zweckmäßig erachtet. Im Gesamtbericht der Kommission über die Tätigkeit der Europäischen Union 2013 wird darauf hingewiesen, dass der AdR in diesem Jahr vier Stellungnahmen auf Ersuchen der Ratsvorsitze erarbeitet hat.[28]

Traditionell stellen Vertreterinnen und Vertreter der halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaft ihre Schwerpunktsetzungen im AdR vor. Lucinda Creighton, irische Ministerin für europäische Angelegenheiten, informierte die AdR-Mitglieder während der Plenartagung am 31. Januar 2013 über das Programm der sechsmonatigen irischen Ratspräsidentschaft. Besonderes Augenmerk richte die irische Ratspräsidentschaft auf das Thema Jugendarbeitslosigkeit und die damit einhergehenden Folgen.

Vytautas Leškevičius, litauischer Vizeminister für auswärtige Angelegenheiten, stellte während der 102. Plenartagung am 3. – 4. Juli 2013 die Prioritäten des neuen litauischen EU-Ratsvorsitzes vor. Der Minister erklärte, dass Litauen in der Staatsschulden- und Finanzkrise verhältnismäßig gut dastehe. Litauen wolle sich für einen nachhaltigen Aufschwung und für rasches Wirtschaftswachstum einsetzen. Das Land verfolge das Ziel, glaubwürdig und offen zu sein. Gleichzeitig kündigte er an, der litauische Vorsitz werde den AdR um Stellungnahmen zu folgenden zwei Themen ersuchen, zur „Empfehlungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für eine bessere Mittelverwendung in der neuen finanziellen Vorausschau 2014-2020“ sowie zur „Förderung der Energieeffizienz öffentlichen und privaten Wohnraums durch Maßnahmen der Gebietskörperschaften: Effizienz bestehender rechtlicher und finanzieller Mechanismen und Empfehlungen“.

28 Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union - 2013, Luxemburg 2014, S. 219.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5. 20 Jahre Ausschuss der Regionen: Bilanz und Ausblick

Die erste Sitzung des mit dem Vertrag von Maastricht neu vereinbarten Ausschusses der Regionen fand am 9. und 10. März 1994 in Brüssel statt.[29] Das AdR-Präsidium initiierte im Vorfeld des 20jährigen Jubiläums einen breiten Diskussionsprozess zur Rolle des AdR und seinen Zukunftsperspektiven. Hierzu wurden zahlreiche Diskussions- und Positionspapiere erarbeitet, u.a. des scheidenden AdR-Generalsekretärs sowie der deutschen und der französischen Delegation. Auch die Europaministerkonferenz der deutschen Länder befasste sich ausführlich mit dem Thema und fasste bei einer Konferenz im März 2014, die in Anwesenheit von Präsident Valcárcel Siso und Generalsekretär Stahl in den AdR-Räumlichkeiten in Brüssel stattfand, mit dem Thema „Zukunft des Ausschusses der Regionen". In dem Beschluss hierzu würdigten die EMK-Mitglieder den AdR als Interessenvertretung der regionalen und lokalen Ebene in der EU und als wichtiges Instrument der Mitwirkung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der europäischen Politikgestaltung und Rechtsetzung.[30]

20 Jahre AdR geben Raum für Bilanz und Positionsbestimmung und sind zugleich auch Anlass, um nach den Entwicklungsperspektiven dieser Institution zu fragen. Der AdR kann durchaus einen positiven Rechenschaftsbericht vorlegen:

- Als beratende Einrichtung bringt er den Standpunkt der Regionen und der Kommunen zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union ein. Die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament hören den AdR zunehmend intensiver an, bevor sie Beschlüsse mit Auswirkungen für die Regionen und Kommunen fassen.
- Regelmäßig nehmen Mitglieder der Kommission an den Plenarsitzungen des AdR und seiner Fachkommissionen teil. Seit einigen Jahren stellen der EU-Kommissionspräsident oder einer seiner Vizepräsidenten das jährliche Arbeitsprogramm und der jeweilige Ratsvorsitz das EU-Präsidentschaftsprogramm bei den Plenartagungen des AdR vor.
- Besondere Verdienste hat sich der AdR bei der Ausgestaltung und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erworben.
- Der AdR bietet zudem eine Plattform zur Vernetzung von Regionen und Kommunen in Europa. Die jährlich im Oktober stattfindenden „Open Days" sind in diesem Zusammenhang besonders zu erwähnen.

Dies alles zeigt den Bedeutungszuwachs des AdR seit seiner Gründung vor 20 Jahren. Natürlich kann man sich in vielerlei Hinsicht noch Verbesserungen in der praktischen Arbeit und institutionelle Weiterentwicklungen des AdR vorstellen.

Nur schwer abzuschätzen ist allerdings der konkrete Einfluss des AdR auf die in der EU gefassten Entscheidungen. Nach den Verträgen hat er die Funktion, die Entscheidungsorgane vor allem bei Materien mit lokalem und regionalem Bezug zu beraten. Dieser Funktion ist er über die 20 Jahre seines Bestehens hinweg kontinuierlich nach-

29 Siehe hierzu: Rudolf Hrbek, Der Ausschuss der Regionen, in Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, S. 105-110.

30 EMK-Beschluss vom 20. März 2014, siehe http://www.europa.bremen.de/sixcms/media.php/13/140320_Beschlussprotokoll%2064.%20EMK_endg.pdf , S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gekommen. Neben den obligatorischen Stellungnahmen hat er auch zahlreiche fakultative Stellungnahmen, Initiativstellungnahmen sowie Berichte und Resolutionen vorgelegt. In einer vom AdR-Generalsekretariat vorgelegten Statistik über die Jahre 1994-2012 werden folgende Zuordnungen vorgenommen:[31] Gesamtzahl der beschlossenen Dokumente: 1153, davon obligatorische Stellungnahmen: 230; fakultative Stellungnahmen: 562, Initiativstellungnahmen: 253, Berichte: 7, Resolutionen und Erklärungen: 78. Aus dieser Auflistung wird deutlich, dass sich der AdR immer wieder auf eigene Initiative hin zu Wort meldet und die Positionen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu wesentlichen Europafragen einbringt.

Seit einigen Jahren erarbeitet das Generalsekretariat jährlich Wirkungsberichte über die AdR-Stellungnahmen, die nachfolgend im Plenum behandelt werden.[32] In dem zur Juli-Plenartagung 2013 vorgelegten Bericht über das Jahr 2012 werden die Folgewirkungen zusammengefasst, die der AdR in den wichtigsten Bereichen seiner politischen Tätigkeit erzielen konnte. Neben anderem wird darauf hingewiesen, dass eine der Hauptprioritäten des AdR 2012 auf dem Legislativpaket für die Kohäsionspolitik 2014-2020 und dessen potenzielle Auswirkungen auf die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften lag. Im Verlauf des Jahres 2012 habe der AdR mit neun zur Kohäsionspolitik verabschiedeten Stellungnahmen einen aktiven politischen Beitrag zur interinstitutionellen Debatte und zu den Verhandlungen geleistet, wobei sein Hauptziel darin bestanden habe, den Standpunkt der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften durch die Vorlage konkreter, auf der praktischen Erfahrung mit der Durchführung der Strukturfonds in den Regionen und Städten basierender Änderungsvorschläge zu den Verordnungen darzulegen. Aufgrund der intensiven Kontakte sei es gelungen, dass gemeinsame Standpunkte der Institutionen in folgenden Bereichen gefunden werden konnten: Schaffung von Übergangsregionen, thematische Konzentration auf die EU-2020-Strategie, Anteil und Rolle des ESF sowie Multi-Level-Governance und Leistungsreserve. Die deutschen Länder haben sich im Vorfeld und während der Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag - zusammen mit anderen starken Regionen, vor allem aus Belgien und Spanien – aus den damals noch 12 EU-Staaten in besonderer Weise für diese Vertretung der mitgliedstaatlichen Gebietskörperschaften eingesetzt. Ihr Einsatz war erfolgreich: Mit der Schaffung des AdR haben die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in Europa eine Plattform, ein Sprachrohr und ein Instrument der Vernetzung erhalten, das sich über die Jahre hinweg seinen Platz im Institutionengefüge erkämpft hat.

Einige Regionalvertreter wären damals gerne noch weiter gegangen: Es gab in den Ländern und Regionen durchaus auch Überlegungen, ein reines Regionalorgan zu schaffen, das in Materien mit Regionalbezug über echte Entscheidungsbefugnisse ver-

31 AdR-Generalsekretariat, Action consultative de CdR 2001 – 2015, Recapitulation des avis du CoR, Brüssel 2013.

32 Nach Artikel 55 der AdR-Geschäftsordnung legt der Generalsekretär dem Plenum mindestens einmal jährlich einen Bericht über die Resonanz der AdR-Stellungnahmen vor; siehe für 2012: COR IMPACT REPORT 2012, Dok. Nr. CDR 3842-2013_00_00REF_NB.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fügen und bei diesen Materien anstelle des Rates mitentscheiden sollte. Doch wurde der AdR als eine beratende Vertretung der regionalen und der lokalen Gebietskörperschaften gegründet und weist bis heute eine entsprechend heterogene Struktur auf.

Daran wird sich auch in Zukunft kaum etwas ändern, denn die Entscheidungsverfahren in der EU sind bereits heute sehr komplex, und die mitgliedstaatlichen Strukturen sind sehr unterschiedlich. In der EU existieren Staaten, wie Deutschland, Belgien, Österreich und Spanien, mit starken Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen. Daneben finden sich EU-Staaten, in denen die Kommunen eine besonders starke Stellung innehaben, und es gibt nach wie vor zentralistisch strukturierte EU-Staaten, in denen Regionen und Kommunen lediglich sehr begrenzte Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Überall in der EU ist jedoch eine Tendenz zur Dezentralisierung festzustellen ist. Und dies ist nicht zuletzt auch ein Verdienst des AdR.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Föderale Perspektiven in der aktuellen EU-Reformdebatte

Hartmut Marhold

1. Einführung

Der Lissabon-Vertrag sollte der europäischen Integration eine historische Ruhephase bescheren – hatte doch Giscard d'Estaing vom Verfassungsvertrag gesagt, dieser werde die EU für fünfzig Jahre prägen, so wie die Römischen Verträge für ein halbes Jahrhundert maßgeblich gewesen seien. Und der Lissabon-Vertrag ist seiner Substanz (wenn auch nicht seiner Form) nach bekanntlich nichts wesentlich Anderes als der Verfassungsvertrag. Ruhe ist allerdings in der Europäischen Union nicht eingetreten – die globale Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise war und ist eine Erschütterung und Herausforderung, auf die vor allem europäisch geantwortet werden muß und auch tatsächlich geantwortet wird. Freilich wird die Antwort in so vielen einzelnen, getrennten, technokratisch-bürokratischen, sukzessiven Maßnahmen, Gesetzen und Verträgen gegeben, dass die Summe dieser Schritte nicht deutlich zur Geltung kommt, ja gar nicht wahrnehmbar ist als das, was sie wirklich bedeutet: eine inkrementalistische Weiterentwicklung der Europäischen Union, die den Lissabon-Vertrag erheblich erweitert, ihn sprengt und in zwei eigenen völkerrechtlichen Verträgen (dem ESM-Vertrag und dem Fiskal-Pakt) entschieden über ihn hinausgeht – eine atemberaubende Integrationsdynamik, die die EU weiter an föderale Strukturen heranführt.

Diese kriseninitiierte Integrationsdynamik wäre an sich schon eine Analyse wert, unter der Fragestellung, wie weit sie föderalisierend auf die EU wirkt; aber parallel zur tatsächlichen Reformpolitik hat sich zusätzlich eine Reformdebatte entwickelt, zu der Frage, wie die Europäische Union in föderaler Richtung fortzuentwickeln wäre. Sie steht allerdings unter einem ganz anderen Stern als die letzte große Reformdebatte, die der Jahre zwischen dem Erreichen der Währungsunion 1999 und dem Verfassungskonvent 2002: (1) Damals war der Hintergrund ein Integrationserfolg historischen Ausmaßes, eben die gemeinsame Währung, und das ermöglichte Enthusiasmus – jetzt ist es die Krise, mit all ihren irritierenden Facetten, und das führt in manchen Kreisen zu Pessimismus. (2) Andererseits stand die damalige Aufbruchstimmung in krassem Gegensatz zu der deprimierenden Realität der Integrationspolitik nach der Euro-Einführung; der Vertrag von Nizza war das klägliche Symbol dafür – jetzt eilt die pragmatische Krisenbewältigung der Exekutiven in erstaunlicher Schrittfolge der Reformphantasie voraus und davon. (3) Damals beteiligten sich nahezu alle führenden Staats- und Regierungschefs, Außenminister, Kommissionspräsidenten und –mitglieder und Parlamentarier mit eigenen Entwürfen eines zu Ende gedachten Europas an der Debatte – jetzt werden die politischen Energien weitgehend aufgesogen von der realen Reformpolitik, für große Entwürfe bleibt wenig Zeit und die Debatte ist diffus und von höchst unausgewogenem Niveau. (4) Vor 15 Jahren dominierte nahezu konkurrenzlos die Vision einer Europäischen Union, die zumindest nahe an die Verfasstheit von Nationalstaaten heranführte, wenn nicht gar direkt in einen föderalen europäischen Verfassungsstaat zu überführen

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

war – heute artikulieren sich die europa-skeptischen, ja integrationsfeindlichen Kräfte mindestens ebenso lautstark und erfolgreich wie die föderalen, integrationsfreundlichen. (5) Und schließlich hatte die damalige Reformdebatte den Sprung vom verunglückten Nizza-Vertrag zu einem wirklich demokratischen, transparenten Dokument der Verständigung zwischen Bürgern und politischem System Europa vor Augen, während heute der Vertrag von Lissabon der Substanz nach nicht weit hinter dem Verfassungsvertrag zurückbleibt und damit selbst schon einen Integrationsstand repräsentiert, der kaum noch zu großen Sprüngen darüber hinaus Vorschub leistet[1].

2. Funktion, Föderation und „government"

Wenn man den Versuch unternimmt, die föderal orientierten (und nur um diese geht es in diesem Beitrag zum Föderalismus-Jahrbuch) Strömungen und Beiträge zur aktuellen Reformdebatte zu strukturieren , lassen sich drei Ansätze beziehungsweise Problemkreise unterscheiden: Zum einen werden föderative Perspektiven pragmatisch aus der Analyse der Krise und der dabei zutage getretenen Funktionsdefizite der Europäischen Union entwickelt; daraus werden dann mit mehr oder weniger überzeugender Konsequenz pragmatische Anpassungen der EU entworfen, die föderale Züge annehmen. Man kann in diesen Kommentaren und Entwürfen durchaus eine Fortsetzung neofunktionalistischer Integrationsdynamik erkennen[2].

Die zweite Thematik, die die Reformdebatte weitgehend mitbestimmt, setzt auch bei den Defiziten der Währungsunion an, zieht aber nicht bloß die institutionellen Konsequenzen, sondern stellt das zugrundeliegende „setting" zwischen Markt und Politik insgesamt in Frage. Vielfach geht es um die Frage nach einer erneuerten, verstärkten Rolle der Politik in der Wirtschaft, nach Regulierung von Märkten, nach Steuerung und Eingriffen – aber eben „der Politik", was jetzt nicht notwendigerweise „des Staates" heißen muß, ja nicht mehr heißen kann; die Krise kann nur in den Dimensionen gelöst werden, in denen sie sich stellt, und das heißt mindestens europäisch. Aus diesem Ansatz ergeben sich ebenfalls Reformprojekte, die bis zur Föderalisierung der EU reichen können.

Eine dritte Gruppe von Zukunftsvisionen ist von (alt-)föderalistischen Vorstellungen inspiriert und nimmt die Krise mehr oder weniger „nur" als Anlaß, diese Pläne und Projekte erneut und aktualisiert vorzutragen. In diesen Fällen ist das Leitbild eines europäischen Bundesstaates, und sei es eine Föderation sui generis, schon vorgedacht, wird nur durch die aktuelle Krise (einmal mehr) in seiner Plausibilität bestätigt, die Krise wird als Chance zu seiner Realisierung gesehen. Für jede dieser drei Varianten von föderalen Perspektiven der gegenwärtigen Reformdebatte sollen im Folgenden einige Beispiele unter die Lupe genommen werden.

1 Vgl. zur Reformdatte vor dem Verfassungskonvent Hartmut Marhold (Hrsg.): Die neue Europa-Debatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft. Bonn (2. Auflage) 2002.

2 So auch Nathalie Tocci: Imagining Post-Crisis Europe. Istituto Affari Internazinali: Imagining Europe No. 10 (June 2014): „The underlying logic of these proposals is quintessentially functionalist." (S. 3); vgl. Anm. 19.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Von der Funktion zur Föderation

3.1 Torreblancas funktionalistische Logik

Eine geradezu stromlinienförmige Logik des Plädoyers für weitere und letztendlich föderale Integration ergibt sich konsequenterweise aus den Funktionsdefiziten der bestehenden Europäischen Union (und die Formulierung ist absichtlich reflexiv, nicht transitiv: Sie ergibt „sich“ quasi von selbst, ideologische Vorprägungen sind abwesend, nichts muß erzwungen werden ...). Besonders prägnant ist diese Logik von José Ignacio Torreblanca in Worte gefasst worden, einem spanischen Wissenschaftler, der das Madrider Büro des European Council on Foreign Relations (ECFR) leitet:

„What is wrong with Europe is as clear as daylight: if one wants a common currency, there has to be banking union, which means equipping ourselves with European mechanisms for banking supervision, bank deposit guarantees and crisis management. And that requires, in turn, a minimum common tax, and common fiscal policies which do not undercut each other. This too, in turn, requires closer coordination of economic policies and a more vigilant oversight of imbalances which might be building up, for both lender and debtor nations. For reasons which are obvious, all of these tasks can only be carried out by institutions which have won democratic legitimacy before Europe's citizens, not just at the moment of their election, but in each and every decision taken, and under close control. The euro needs an executive and legislative power, and checks and balances between the two, rather than the technocratic rule by committee which we have at present.“[3]

Torreblancas Gedankenfolge ist in mehrerer Hinsicht symptomatisch für einen großen Zweig der gegenwärtigen Reformdebatte: Zum einen wird die Forderung nach einem vollendeten demokratischen politischen System der EU aus dem Faktum der bestehenden Währungsunion entwickelt – ihr Erhalt löst alle nachfolgenden Schritte aus. Zweitens wird deutlich, wie eng verwoben die tatsächlichen Reformschritte und die weitergehenden Forderungen der Reformdebatte sind: Der erste Schritt in Torreblancas Logik, die Bankenunion, ist bereits beschlossen und wird gerade realisiert, und auch der dritte Schritt – die engere wirtschaftspolitische Koordinierung – ist durch Six-Pack, Two-Pack, Europäisches Semester mindestens ein Stück weit gediehen. Dagegen sind gemeinsame Steuern und Steuerpolitiken, entsprechende Fortschritte bei der demokratischen Legitimität und die Klärung der Gewaltenteilung zwischen eindeutig zuzuordnenden Institutionen Aufgaben, die erst durch eine große Vertragsänderung, wenn nicht durch Verfassungsbildung, gelöst werden könnten.[4]

3 José Ignacio Torreblanca: Europe’s misgovernment. European Council on Foreign Relations, online 5. April 2013; http://ecfr.eu/content/entry/commentary_europes_misgovernment; dieses Zitat auch abgedruckt in The Federalist, a political review, Year LV, 2013, p. 3 (Einleitung in das Jahresheft unter dem Titel „No Time Left to Lose“).

4 Neu ist der Gedanke, dass WWU und Politische Union einander bedingen und deshalb beide realisiert werden müssen, nicht, vielmehr war er schon bei der Vorbereitung des Maastricht-Vertrages gedacht, aber nicht realisiert worden. Während damals die gleichzeitige Realisierung beider von

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.2 Trichets Finanzminister

Einen Auftakt zu dieser Argumentation, die aus den Problemen der Währungsunion Konsequenzen für die „polity" der EU ableitet, machte Jean-Claude Trichet mit seiner Aachener Karlspreis-Rede am 2. Juni 2011[5], in der er seine Kernforderung eines „Europäischen Finanzministers" vortrug. Mehrfach bestand Trichet darauf, dass es die Institutionen sind, die gestärkt werden müssen, damit die Krise gelöst werden kann: „Meine Kernbotschaft ist: das bisher Erreichte in der Wirtschafts- und Währungsunion wurde durch die starken Institutionen der Währungsunion ermöglicht. Um die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen, bedarf es einer Stärkung der Institutionen der Wirtschaftsunion." Konkreter unterscheidet er zwei mittelfristige und eine langfristige Entwicklungsperspektive: Die mittelfristige bestünde (a) in Hilfen für krisengeschüttelte Länder und (b) in einem europäischen Durchgriffsrecht auf nationale Wirtschaftspolitik. Die langfristige Perspektive zielt auf die Frage: „Wie soll der künftige politische und institutionelle Rahmen Europas aussehen?" Gemessen an den Erwartungen, die Trichet mit dieser Fragestellung weckt, bleibt seine Antwort allerdings begrenzt: „Wäre es zu kühn, sich eine Union vorzustellen, die nicht nur einen gemeinsamen Markt, eine gemeinsame Währung und eine gemeinsame Zentralbank hat, sondern auch ein gemeinsames Finanzministerium?" Diese neue Institution sollte drei Kompetenzen haben, nämlich (1) die Aufsicht über Haushalts- und Wettbewerbspolitik sowie die Durchgriffsrechte auf dauerhafte Krisenländer (s.o.), daneben (2) alle Zuständigkeiten für die Regulierung eines integrierten Finanzsektors und (3) die Vertretung der Union in internationalen Organisationen. Diese „Finalitäts"-Vision nennt Trichet dann, wiederum überraschend, eine „gänzlich neuartige Form der Konföderation souveräner Staaten" – während doch einerseits durch die Einführung eines Finanzministeriums nicht das EU-System nicht gleich eine „gänzlich neue Form" erhielte, und andererseits, wenn es sich denn um eine erhebliche Änderung des politischen Systems handelte, dies von einer konföderativen Qualität weg und hin zu einer föderalen führen würde.

3.3 Van Rompuy und die „vier Präsidenten"

Auch die anderen Präsidenten europäischer Institutionen, van Rompuy und Barroso, haben sich zu Asymmetrien in der Integration geäußert und daraus Konsequenzen für eine funktionale Weiterentwicklung der EU gezogen. Der Präsident des Europäischen Rates tat das in der Form eines Berichts, den die Staats- und Regierungschefs bei ihm in

manchen (Helmut Kohl) angestrebt, aber nicht verwirklicht wurde, wird jetzt das Verhältnis zwischen WWU und Politischer Union in eine „time-line" gebracht und als Ursache und Konsequenz gedeutet. Zu den Diskussionen vor dem Maastricht-Vertrag siehe Wilfried Loth: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte. Frankfurt und New York 2014, S. 297 ff.. und Heinrich Schneider: Die „Europäische Wirtschaftsregierung". Ein altes Projekt – und was daraus werden mag. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 67 (2012), S. 315-336.

5 Jean-Claude Trichet: Europa voranbringen – Institutionen stärken. Rede zur Entgegennahme des Internationalen Karlspreises 2011. Wortlaut der Rede: http://www.karlspreis.de/preistraeger/2011/rede_von_jean_claude_trichet.html (11.6.2014)

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Auftrag gegeben hatten, unter dem Titel „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“[6]. Darin wird als Zielperspektive eine makroökonomische Steuerung vorgeschlagen, die wesentlich auf den von der deutschen Bundesregierung favorisierten Vereinbarungen zwischen Kommission und Einzelstaaten beruht, ergänzt durch eine (von anderen, u.a. Frankreich geforderte) „Schockabfederungsfunktion“ mittels einer „Fiskalkapazität“ – d.h. ein Budget, das europäische antizyklische Konjunkturpolitik ermöglichen soll, z.B. durch europäische Übernahme von Arbeitslosenversicherung. Dazu soll auch eine gemeinsame Schuldenaufnahme möglich sein. Das Ganze soll durch eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments demokratisch legitimiert werden, die allerdings nicht bis zu einer föderalen Systemreform zu Ende gedacht wird.

3.4 Entschließung des Europäischen Parlaments

In der Entschließung des Europäischen Parlaments[7], das durch den Bericht institutionell ja angesprochen und herausgefordert war, finden sich zwar Forderungen, die ebenfalls aus der Krise der Währungsunion erwachsen und unter den Leitworten „Bankenunion“, „Fiskalunion“ und „Wirtschaftsunion“ weitere sektorale Integrationsschritte im Sinne eines spill-over-Prozesses fordern. Aber das stark formalisierte Papier des EP reicht nur bis zu der vagen Forderung einer „substantielle Verbesserung der demokratischen Legitimation und Verantwortlichkeit der Steuerung der WWU auf Unionsebene durch eine stärkere Rolle des Parlaments“, abzusichern allenfalls durch einen nach den EP-Wahlen 2014 einzuberufenden Konvent. Auch die Parlaments-Entschließung bleibt damit unterhalb einer föderalen Zielperspektive.[8]

3.5 Barrosos Zukunft

Neben Trichet, van Rompuy und dem Europäischen Parlament[9] stellte auch Manuel Barroso, als Kommissionspräsident, seine Sicht auf eine Weiterentwicklung der europä-

6 Europäischer Rat, der Präsident: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion. Brüssel, 12. Oktober 2012; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/132881.pdf (11.6.2014). Das Papier wird auch als „Vier-Präsidenten-Bericht“ bezeichnet, weil zunächst van Rompuy mit Manuel Barroso (als Präsident der Kommission), Jean-Claude Juncker (als Präsident der Euro-Gruppe) und Mario Draghi (als Präsident der EZB) daran zu arbeiten beauftragt war; zusätzlich wurde schließlich auch Martin Schulz (als Präsident des Parlaments) dazu gebeten, so dass es, in van Rompuys Worten, zu einer „Vier-plus-eins“-Gruppe kam.

7 Die rund 30 Seiten lange Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2012 dazu: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0430+0+DOC+XML+V0//DE (18.6.2014)

8 Das Europäische Parlament kommt noch einmal, und mit mehr Verve, ins Spiel: Die „Spinelli-Gruppe“ hat sich als die föderalistische Avantgarde des EP profiliert, ihre Pläne werden am Schluß dieses Beitrages besprochen.

9 ... und nicht ganz unerwähnt sollte in dieser Aufzählung die „Gruppe zur Zukunft Europas“ bleiben, zu der sich die Außenminister von Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal und Spanien zusammengefunden hat und die im September 2012 ihren Abschlußbericht mit Vorschlägen für eine Reform der EU vorgelegt hat. Darin ist

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ischen Integration dar, am offensivsten in seiner Humboldt-Rede vom 8. Mai 2014, unter dem Titel „On Europe. Considerations of the Present and the Future of the European Union“[10]. Unter anderem präsentiert er eine Periodisierung der europäischen Integrationsgeschichte, deren erste Phase unter dem Anspruch gestanden habe, „Frieden und Wohlstand“ zu sichern, während die zweite, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs „Offene Märkte und Offene Gesellschaften“ zur zentralen Aufgabe gehabt habe. Jetzt aber gebe es eine dritte Epoche, die angesichts der geschwächten Position Europas in der globalisierten Welt „power and influence“, in den Mittelpunkt stellen müsse.

Für den Weg in diese dritte Phase der Integrationsgeschichte sieht Barroso nicht die Notwendigkeit eines konstitutionellen Durchbruchs, vielmehr hält er die Weiterentwicklung des EU-Systems, mit der Monnet-Methode, für ausreichend. Überhaupt argumentiert er gegen eine Fokussierung der Reformdebatte auf die institutionelle Architektur der EU; seiner Ansicht nach geht es um policies, um die Verbesserung der Gemeinschaftspolitiken. Barroso appelliert eindringlich an die nationale Politik und die Medien, Verantwortung für europäische Entscheidungen zu übernehmen; „political leadership“ ist ihm wichtiger als institutionelle Reformen.

Föderalistische Perspektiven ergeben sich unter diesen Umständen nur in zweiter Linie – aber sie ergeben sich: Zum einen skizziert Barroso erneut die Konzeption einer weiterentwickelten Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie die Kommission (unter seiner Leitung) in ihrem Papier „Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union“[11] vorgelegt hat, in der auch von einer europäischen „fiscal capacity“ die Rede ist, die er in seiner Rede ausdrücklich in die Perspektive eines „fiscal federalism“ bringt (S. 15). Und trotz allen Insistierens auf erfolgreichen policies deutet er auch die Entwicklung der Institutionen in einer föderalen Perspektive: Auf dem Weg zu „mehr supranationaler Demokratie“ müsse die Kommission deutlicher in die Rolle einer „European executive“ hineinwachsen, kontrolliert von einem legislativen „Zweikammersystem“, bestehend aus Rat und Parlament. Das Recht auf ein (negatives) Misstrauensvotum müsse ergänzt werden durch ein positives, bei dem die Kommission erst dann gestürzt werden dürfte, wenn das Parlament eine mehrheitsfähige Alternative präsentieren

zwar keine ausdrücklich föderale Vision enthalten, aber immerhin eine konstitutionelle Perspektive, unter der Maßgabe von demokratischer Gewaltenteilung mit einem „direkt gewählten Kommissionspräsidenten“, der „die Mitglieder seiner ‚Regierung’ selbst bestimmt“, von einem Europäischen Parlament „mit der Befugnis, Gesetzgebungsverfahren selbst zu initiieren“ und einer „zweiten Kammer für die Mitgliedstaaten“. Das sind klassische Merkmale eines föderalen Regierungssystems. Vgl. http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171799/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf (1.7.2014).

10 Full text online: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-355_en.htm (12.6.2014).

11 Vorstellung des Kommissionspapiers hier: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/04/20130430_1_de.htm; full text dieses 33 Seiten umfassenden Textes online: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=SZGgTZJNKwP5fyjxSQhCPCPml7QqRJLGZ6W7B42P7ZBTvH2wgDN2!1959650015?uri=CELEX:52012DC0777 (12.6.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

könne. Und in längerfristiger Perspektive sollten die Funktionen des Kommissions- und des Präsidenten des Europäischen Rates in einer vereinigt werden.[12]

Im Vergleich der Positionen von Kommission, Rat, Parlament und EZB zielt Barrosos am deutlichsten auf föderale Entwicklungsstufen der EU. Freilich muß man hinzufügen, dass die vier Positionen aus unterschiedlichen Jahren stammen – Trichet 2011, van Rompuy 2012, desgleichen die EP-Entschließung, Barroso schließlich 2014, was angesichts der rapiden realen Reformpolitik relevant ist: Manche der Forderungen aus den Anfangsjahren der Krise, die damals noch revolutionär klangen, sind inzwischen Wirklichkeit geworden und lassen darüber hinausgehende Perspektiven zu[13].

4. „Government is the solution, not the problem“: Föderalismus statt Neoliberalismus

In seiner „Inaugural Address“ von 1981 prägte Ronald Reagan einen für die neoliberale Ära konstitutiven Satz: „Government is not the solution, government is the problem.“[14] Es scheint, als würde unter dem Druck der gegenwärtigen Krise diese Maxime revidiert: Politik interveniert erneut in Märkten (besonders natürlich im Finanzmarkt), und wenn einst Deregulierung und Privatisierung die Leitideen waren, so sind es heute Regulierung und staatliche (oder europäische, jedenfalls politische) Kontrolle – man denke nur an Bankenunion oder Finanztransaktionssteuer.

Besonders in Frankreich war die neoliberale Wende, die Überantwortung von Steuerung an die Märkte, immer besonders unbeliebt, sie wurde als typisch „Anglo-Saxon“ diskreditiert und steht im Widerspruch zu der tief verwurzelten französischen politischen Kultur, die im Staat immer Leitungs- und Orientierung-, ja Planungsfunktion hat suchen und finden wollen. Die französische Kritik an der Währungsunion (und schon am Gemeinsamen Binnenmarkt) hat deshalb immer wieder beklagt, dass die Europäische Zentralbank keiner politischen Autorität unterliegt, sondern allein dem (neoliberalen) Monetarismus verpflichtet sei, dass es dagegen einer „Wirtschaftsregierung“ bedürfe, die der Politik Priorität gegenüber dem Markt sichere. In dieser Logik wird Deutschland als nur unwesentlich vom „angelsächsischen“ Liberalismus abweichender, dem Marktliberalismus nahezu ebenso höriger und daher schwieriger, wenn auch unverzichtbarer Partner kritisch gesehen. In jedem Fall wird dem Markt keine eigene Steuerungsfähigkeit beigemessen, und vor allem werden Wirtschaftsleistung, Wettbewerbs-

12 Nicht zuletzt sei darauf hingewiesen, dass Barroso ausdrücklich an die Bundespakt-Entschließung des deutschen Bundestages aus dem Jahr 1950 erinnert – sicher eine bewusste Anmerkung des Kommissionspräsidenten zu der Skepsis, die das Bundesverfassungsgericht gegenüber föderalisierenden Integrationsbestrebungen entwickelt hat.

13 In der phasenverzögerten Parallelität von diskursiven Reformforderungen und realer Reformpolitik liegt, noch einmal sei darauf hingewiesen, eine methodische Schwierigkeit dieses kurzen Beitrags: Wie beide, Reformdiskurs und Reformpolitik, aufeinander bezogen sind, kann hier nicht diskutiert werden.

14 Reagans epochemachende Rede als Video: http://www.youtube.com/watch?v=hpPt7xGx4Xo, als Text: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=43130 (9.7.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fähigkeit, Produktivität und die meisten anderen ökonomischen Parameter oft als irrelevant schlichtweg ignoriert – was zählt ist der voluntaristische Lebensentwurf eines gemeinsamen Europas, das zu seiner Realisierung bloß des politischen Willens (und der dazu nötigen konstitutionellen Instrumente) bedarf.

Allerdings ergibt sich aus diesem Gedankengang, zumindest in Frankreich, auch ein Problem: Wenn also der neoliberale Grundsatz Reagans nicht mehr gelten soll, sondern umgekehrt die Lösung der Krise von der Politik erwartet wird, dann muß es sich diesmal bei dem „government" um die Europäische Union handeln, nicht mehr um die Nationalstaaten. Dazu aber muß die EU ein entsprechendes „government" entwickeln, und das kann nur föderale Züge tragen. Eine supranationale Föderation widerspricht aber fast im gleichem Maße dem traditionellem, souveränitätsorientierten französischen politischen Denken wie (Neo-)Liberalismus.

4.1 Dévoluy: Europa verstehen – und föderalisieren

Der emeritierte Straßburger Wirtschaftswissenschaftler Michel Dévoluy (Jean-Monnet-Lehrstuhl) hat eine solche spezifisch französische Variante der europäischen Integration entworfen[15]: sowohl antiliberal als auch föderal. Auf der einen Seite habe sich Europa zu seinem Schaden der neoliberalen Doktrin verschrieben, im Gefolge von Reagan und Thatcher, mit der Einheitlichen Europäischen Akte, fortgeschrieben für die Währungsunion mit dem Maastrichter Vertrag. Dadurch habe die Europäische Union alles Übel der neoliberalen Entsolidarisierung auf sich gezogen, sich einer Doktrin verschrieben, die extremen Individualismus auf allen Ebenen zum Maßstab erhebt, alles, auch die Staaten und ihre Sozialsysteme, dem Wettbewerb unterwerfe, den Rückzug der Politik aus der Wirtschaft propagiere etc. Das sei keineswegs die Logik der europäischen Integration selbst, die von Anfang an auf Ausgleich, Friedenssicherung, Erhalt der Vielfalt ausgerichtet gewesen sei und erst in der letzten Generation, vor dreißig Jahren, diese fatale Ausrichtung erhalten habe. Dabei fasst Dévoluy den Neoliberalismus als zeitgenössische Variante des (deutschen) Ordoliberalismus auf, wirft beide in denselben Topf (obwohl er die Ursprungsideen des Ordoliberalismus verständnisvoll skizziert). Insgesamt ist deutlich, dass sich seine Kritik gegen die vorwiegend von Deutschland zur Zeit von Merkels zweiter Regierung vertretene Krisenpolitik richtet.

Auf der anderen Seite sei Europa zu wenig demokratisch, die Macht sei zu sehr in den Händen der Regierungen, des Europäischen Rates, konzentriert. Die Staaten und ihre Lenker würden aber die wirkliche Macht nicht aus den Händen geben, deshalb werde mit diesem institutionellen System kein „Staat zu machen", sein – genau dessen, nämlich einer demokratischen Föderalisierung, bedürfe es aber .(Schon die Heimlichkeiten um den Schuman-Plan 1950 waren nach Dévoluy der falsche Einstieg, nämlich eine Initiative der Politik gegen oder jedenfalls ohne die Bürger.) Sie müsse „bottom-up" in die Wege geleitet werden, wobei das Europäische Parlament, neben einer allge-

15 Michel Dévoluy: Comprendre le débat européen. Petit guide à l'usage des citoyens qui ne croient plus à l'Europe. Paris 2014.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

meinen bürgerschaftlichen Mobilisierung, sich als Verfassunggebende Versammlung konstituieren und eine wirkliche Verfassung auf den Weg bringen müsse, über die dann per Referendum staatenweise abgestimmt werden solle. Nicht ganz klar ist, ob diese Verfassung für alle EU-Staaten zugänglich sein soll oder nur für die €-Mitglieder; an anderer Stelle sagt der Autor, die Föderalisierung käme nur für die letzteren in Frage, es müsse daher eine EU der zwei Geschwindigkeiten oder konzentrischen Kreise geben.

Solange die Kombination von Neoliberalismus und ambivalentem – teils föderalem, teils intergouvernementalem – politischem System herrsche, sei Europa nicht in der Lage, die Krise wirklich zu lösen. Zwar gebe es Schritte, die Krise zu beherrschen, aber diese seien nur vermeintlich föderal, in Wirklichkeit handele es sich um eine Herrschaft durch undemokratische Regelsetzung zwecks Durchsetzung der neoliberalen Logik; diese Form nennt Dévoluy „fédéralisme tutélaire“, im Unterschied zur „planification fédératrice“, die politische und soziale Föderation zum Ziel haben soll, auf dem Gebiet der Wirtschaft aber gemeinwohlorientierte Leitlinien setzen soll.

Insgesamt ist Dévoluy bemüht, der europäischen Integration einen Weg „nach oben“ aus der Krise zu bahnen, auch um der Logik der Euroskeptiker oder Defaitisten zu begegnen – die Rückkehr zur nationalen Souveränität lehnt er strikt ab, dazu seien die positiven Errungenschaften der europäischen Integration viel zu wertvoll und die gegenwärtigen wie künftigen globalen Herausforderungen viel zu groß. Typisch französisch an Dévoluys Plan ist das grundlegende Misstrauen gegen liberale Marktwirtschaft, und sei sie so sozial wie die des deutschen „Wirtschaftswunders“, dem er die französische Tradition des staatlichen, weil gemeinwohlorientierten Planungsanspruchs entgegenstellt. Ungeklärt bleibt aber das Problem, wie die Natur des politischen Systems (die „polity“) mit dieser (oder einer anderen) politik-inhaltlichen Konzeption („policies“) vermittelt und vor allem europäisch konsensfähig gemacht werden kann. Diese Frage, die die Europäische Bewegung und zuletzt z.B. Cohn-Bendit und Verhofstadt für sich so entschieden hatten, dass sie unabhängig von ihrer politik-inhaltlichen Orientierung gemeinsam für eine föderale Europäische Union eintreten – diese Frage entscheidet Dévoluy nicht, und damit bleibt sein Entwurf ein (wenn auch unleugbar pro-europäischer, föderaler) „bloß“ französischer.

4.2 „Notre Europe“ (Godino/Verdier): Vers la Fédération européenne

Das gilt auch für das Policy-Paper, das Roger Godino und Fabien Verdier im Namen der von Jacques Delors gegründeten und weiterhin mit seinem politischen Credo verbundenen Stiftung „Notre Europe“ vorgelegt haben[16]. Während aber bei Dévoluy der Schwerpunkt auf der Kritik des Neoliberalismus liegt, sind Godino/Verdier bemüht, nationale Souveränitätstraditionen mit europäischem Föderalismus zu kombinieren. Die Antwort auf diese Herausforderung ist nach Ansicht der beiden Autoren eine

16 Roger Godino, Fabien Verdier: Vers la Fédération européenne. L’Europe de la dernière chance. Notre Europe, Policy Paper, 14 février 2014, online: http://www.notre-europe.eu/media/versfederationeuropeennegodinoverdierne-ijd-fev14.pdf?pdf=ok (21.6.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„Föderation der Nationalstaaten“, und zwar mit nur wenigen Teilnehmern. Unklar bleibt, welche das sein sollen: Gesetzt sind neben Frankreich auch Deutschland, Belgien und die Niederlande, wie auch Italien – zu weiteren Teilnehmern allerdings finden sich diverse widersprüchliche Aussagen: Manchmal wird Polen genannt (aber erst nach Beitritt zur Eurozone), manchmal Luxemburg (aber erst nach Abschied von Steuerparadies-Bedingungen), manchmal Spanien, manchmal mehrere von diesen Ländern. Im abschließenden Entwurf eines Föderations-Vertrages mit zehn Artikeln heißt es allerdings auch, dass die Föderation mit „zwei, drei oder mehr Ländern“ beginnen kann. Diese sollen einen internationalen Vertrag schließen, der als Verfassung gelten soll (der Vertrag „a valeur de Constitution“, S. 11).

Die Institutionen dieser „Föderation“ sollen sein: (a) Ein Zweikammerparlament, bestehend aus einem Abgeordnetenhaus, das nicht direkt gewählt werden, sondern dem 300 Delegierte aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten angehören sollen, wobei die Zahl der Sitze proportional zur Bevölkerung sein müsse, und einem Senat, bestehend aus 80 Delegierten der nationalen Zweiten Kammern, wobei hier die Sitzverteilung proportional zum BIP der Mitgliedsländer vorgenommen werden müsse; (b) ein Rat der Föderation, bestehend aus je drei Delegierten pro Land, mit einer Art Veto-Recht gegen Gesetze; (c) Beide Kammern wählen einen Präsidenten, der einen Premierminister und dessen Regierung ernennt. Das Parlament kann die Regierung, der Präsident das Parlament auflösen. Das Ganze soll „beaucoup plus démocratique“ sein als die EU heute, weil der Präsident die Regierung je nach politischen Mehrheitsverhältnissen im Parlament ernennen soll.

Die Autoren formulieren am Schluß ihres Papiers einen Vertragsentwurf (10 Artikel, eine Seite), in dem lediglich die Institutionen, nicht aber die Kompetenzen der Föderation genannt; sie lassen sich nur aus dem Text selbst zusammentragen: An erster Stelle steht die Wirtschafts- und Finanzpolitik, mit der allgemeinen Aufgabenstellung einer „régulation commune du capitalisme“. Als Hauptaufgabe dieses Gemeinwesens wird, neben anderen Politiken, die Initiierung industriewirtschaftlichen Wachstums genannt; dazu soll die Föderation 600 Mrd. € an Krediten aufnehmen, vor allem für Investitionen in Forschung und Infrastruktur, Eurobonds ausgeben können, die Steuern harmonisieren. Diese „Föderation“ soll den „acquis“ von EU und Eurozone übernehmen, so dass es keinen Konflikt zwischen alter EU und neuer „Föderation“ geben könne. Das alles soll innerhalb von zwei Jahren realisierbar sein und wird verstanden als eine „initiative forte [...] qui conviendra à la fois aux Français et aux Allemands“, wobei sich die Autoren auf Joschka Fischers Rede von 2000 berufen, dessen Position sie als „die deutsche“ verstehen (S. 4).[17]

So typisch französisch die Entwürfe von Dévoluy und Godino/Verdier auch in ihrer konkreten Ausformung auch sind, sie deuten auch auf ein grundlegendes Problem hin: Wenn es denn darum geht, die Steuerungsfähigkeit der Politik auf, in und über die Märkte wieder zu erlangen, dann kann dieses Ziel wohl nicht mehr auf staatlicher Ebene

17 U.a. finden sich in diesem Text fatale historische Irrtümer: De Gaulle „accepta néanmoins de signer le traité de Rome“ (p. 5) ...

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

erreicht werden: Die Krise hat staatliche Steuerung als viel zu beschränkt, eng und letztlich machtlos entlarvt; politische Steuerung einer transnationalen Krise kann nur supranational, d.h. auf europäischer Ebene (wenn schon nicht auf globaler) errungen werden. Bei allen bizarren Komponenten der französischen Reformdebatte ist doch ihr Verdienst, dass sie die Aufgabenstellung politischer Steuerung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückt und europäische Konsequenzen daraus zieht, die einen politischen (nicht nur eine fiskalpolitischen) Föderalismus nötig machen. Und noch grundlegender stellt sich die Frage, ob ein Wechsel von einem liberalen zu einem keynesianischen (und seien beide mit mehrfachem „neo" über die Generationen verknüpft) Ansatz höhere (und vielleicht föderale) Anforderungen an das politische System stellt als ein liberaler, der eben weniger „governance"-, jedenfalls aber weniger „government"-Funktionen verlangt. Insofern ist die Wahl eines wirtschaftspolitischen Grundmodells durchaus relevant für die Frage, ob die Europäische Union föderal oder nicht verfaßt sein sollte.

4.3 Ein italienischer Zwischenruf: Kein Zwei-Klassen-Europa, sondern eine gemeinsame Föderation

Das Istituto Affari Internazionali hat sich, im Kreise einer Expertengruppe unter der Leitung von Nathalie Tocci, insbesondere mit der Frage nach Differenzierter Integration, nach Methoden schrittweiser Verwirklichung föderaler europäischer Integration beschäftigt.[18] Tocci und ihre Gruppe setzen zunächst die Zielperspektive: Europa „must pursue a more federal union" (S. 22); die Frage ist, wie der Weg dahin aussehen kann. Die Originalität des Papiers besteht in dem Argument, dass eine institutionelle Absonderung der Eurozone kontraproduktiv wäre, und zwar deshalb, weil nur eine insgesamt föderal geeinte EU in der Lage sei, die Aufgaben unserer Zeit wahrzunehmen, und weil ein institutionell abgesonderter Kern die notwendige Spill-over-Dynamik über die Kerngruppe hinaus verhindern würde; eine Kernbildung würde sozusagen einen für Spill-over-Effekte unüberbrückbaren Graben zwischen Kern und weiterer EU ziehen. Wenn dieses Argument gilt, ist die Frage, „how to push for a Union which is more united and effective – federal – but remains a single political entity." (S. 19). Die Autoren um Tocci leugnen nicht, dass die Strategie „Avantgarden", „cluster", Gruppen, die Verstärkte Zusammenarbeit praktizieren, unumgänglich macht (und sie analysieren Beispiele aus verschiedenen Politikfeldern), aber sie bestehen demgegenüber auf der Stärkung der zentripetalen Kräfte: Die Europäische Kommission müsse mehr Regierungsfunktionen erhalten, das Europäische Parlament eine umfassendere demokratische Kontrolle ausüben.[19]

18 Tocci: Imaging Post-Crisis Europe, op.cit, siehe Anm. 2. Eine Ausnahme von einer strukturierten und auf Dauer gestellten Differenzierung zwischen Kern und Peripherie machten Tocci und ihre Kollegen: für Großbritannien, das einen Assoziierten-Status erhalten soll, der seinerseits beispielhaft für die Türkei oder gar die Ukraine sein könnte.

19 Italienische Problemlagen und Sichtweisen spielen wohl bei dieser Konzeption eine Rolle, so wird z.B. die gemeinsame Sicherung der EU-Außengrenzen und die damit verbundene Flüchtlings-, Asyl-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4.4 Die „Glienicker Gruppe" – keine Brücke nach Frankreich ...

Die Hoffnung der zitierten französischen Autoren auf deutsche Zustimmung zu ihren Plänen ist wohl angesichts der sehr verschiedenen politischen Denkkulturen illusorisch. Das zeigt sich deutlich, wenn man einen der nicht sehr zahlreichen Debattenbeiträge mit deutschen Signaturen zum Vergleich zur Kenntnis nimmt. Die sogenannte „Glienicker Gruppe", zu der sich elf deutsche Ökonomen, Politologen und Juristen zusammengefunden haben, ist noch vergleichsweise nah an den französischen Forderungen, unterscheidet sich eben aber doch in charakteristischer Weise[20]. Die Gruppe beklagt ebenfalls die Asymmetrie der europäischen Integration angesichts einer starken währungspolitischen und einer schwach entwickelten wirtschafts- und allgemeinpolitischen Union; sie teilt auch die Ansicht, dass die Währungsunion zu ihrem Bestand einer tatsächlichen Wirtschaftsregierung bedarf. Eine solche Wirtschaftsregierung müsse – dritte Gemeinsamkeit – über die Kompetenz verfügen, regulierend in die (Finanz-)Märkte einzugreifen und die dort wirksamen Kräfte in den Dienst des Gemeinwohls zu zwingen. Die Europäische Union müsse über ihre Wirtschaftsregierung – vierte Übereinstimmung – in ganz anderer Weise als bisher auch europaweite Solidaritätspolitik betreiben können, und zwar insbesondere – fünfte Konvergenz – auf dem Gebiet der Sozialpolitik (also nicht nur durch Bereitstellung von Rettungsfonds), etwa indem eine europäische Arbeitslosenversicherung etabliert würde. Dadurch müssten auch Gefahren für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abgewendet werden, die durch die Destabilisierung krisengeschüttelter Gesellschaften wüchsen; überhaupt müsse der Erhalt einer gemeinsamen, wertorientierten demokratischen Kultur höhere Priorität genießen – man kann auch darin noch eine Übereinstimmung mit dem französischen Wunsch nach Priorität von politisch garantierten Werten über Marktkräfte sehen. Schließlich ist sich die Glienicker Gruppe auch darin einig, dass Europas (gefährdete) Rolle in der Welt eine gemeinsame Verteidigung (und nicht nur Verteidigungs*politik*) nötig macht, die unweigerlich auch „effektive gemeinsame Einsatzentscheidungen zwingend" nach sich ziehen müsste.[21]

Allerdings – und darin liegt der fundamentale Unterschied zum französischen Ansatz – stellen die deutschen Autoren weder die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank noch das durch den Binnenmarkt ermöglichte freie Spiel der Marktkräfte zu-

, Immigrations- und Integrationspolitik als ein (für Italien) besonders wichtiges Politikfeld in den Blick genommen, das bei einer Kernbildung um die Eurozone nur eine Nebenrolle spielen würde.

20 Das am 17. Oktober 2013 in „Die Zeit" veröffentlichte Papier der Gruppe trägt den Titel „Aufbruch in die Euro-Union". Der Gruppe gehören an: Armin von Bogdandy, Christian Calliess, Henrik Enderlein, Marcel Fratzscher, Clemens Fuest, Franz C. Mayer, Daniela Schwarzer, Maximilian Steinbeis, Constanze Stelzenmüller, Jakob von Weizsäcker, Guntram Wolff; ihr Papier online: http://www.glienickergruppe.de/ (21.6.2014).

21 Die logische Linie eines solchen grundlegenden Integrationsschrittes wird allerdings nicht bis zu ihrem Zielpunkt ausgezogen, anders als zu Beginn der 50er Jahre – damals wurde allen Beteiligten deutlich, dass eine wirkliche Europäische Verteidigungsgemeinschaft letztlich eine gemeinsam verfasste politische Union nötig machen würde, eben weil der Einsatz einer gemeinsamen Armee die Entscheidung über Krieg und Frieden voraussetzt.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gunsten ständig verbesserter Wettbewerbsfähigkeit auf einem immer globaleren Markt in Frage.

4.5 ... Brücke und Turm: Die Tour-Eiffel-Gruppe antwortet nach Glienicke

Mit größerem Bewusstsein für konsensfähige föderale Integrationsvisionen antwortet eine Gruppe von französischen Autoren – ähnlich multidisziplinär zusammengesetzt wie die Glienicker – auf deren Papier: die „Groupe Eiffel Europe", die „pour une Communauté politique de l'Euro"[22]argumentiert. Auch ihnen geht es nicht um die Infragestellung marktwirtschaftlicher Leistungsanforderungen, vielmehr fordern sie, dass ihr Land „affronte enfin la question de sa place dans un monde ouvert, compétitif et fortement intégré », angesichts der Tatsache, dass Frankreichs « performances économiques des dix dernières années entament sa crédibilité. » Freilich soll ihrer Überzeugung nach die europäische Einigung darüber hinaus eine politische Gemeinschaft werden, die europäische Werte und Gesellschaftsformen zukunftsfähig macht und sichert[23]. Ebenso müsse Frankreich wieder zu einer vorwärtstreibenden europäischen Kraft werden, und dabei gäbe es keinen Grund, „de rejeter a priori toute forme de fédéralisme, même si la France n'en a jamais fait l'expérience à ce jour. »[24]

Eine europäische Föderation müsse sich um den am stärksten integrierten Kern, die Eurozone, bilden. Diese „Gemeinschaft" solle in erster Linie die Wirtschafts- und Währungsunion zum Erfolg führen, dazu aber auch Solidaritätspolitik betreiben können, etwa in Form von europäischer Arbeitslosenversicherung, Konjunkturpolitik, Investitionen in Zukunftssektoren wie Bildung oder Energiewende, dies alles mit Hilfe von Eigenmitteln (auch aus Steuern). Die aus der Eurozone erwachsende Gemeinschaft müsse ein eigenes gewähltes Parlament haben (das aber aus EP-Abgeordneten bestehen könne) und eine eigene wirkliche Regierung wählen, die nur ihm verantwortlich wäre. Sie wäre

22 http://www.groupe-eiffel.eu/pour-une-communaute-politique-de-leuro/ (1.7.2014). Die Autoren sind Agnès Bénassy-Quéré, Yves Bertoncini, Jean-Louis Bianco, Laurence Boone, Bertrand Dumont, Sylvie Goulard, André Loesekrug-Pietri, Rostane Mehdi, Etienne Pflimlin, Denis Simonneau, Carole Ulmer und Shahin Vallee, darunter Wirtschafts- und Politikwissenschaftler, Europapolitiker, hohe französische Staatsbeamte und führende Think-Tank-Mitarbeiter.

23 Die Eiffel-Turm-Gruppe lobt sogar ausdrücklich den deutschen Vorsprung auf dem Weg zu einer die Globalisierung annehmenden Modernisierung: „Nos partenaires européens réussissent mieux à combiner une approche ouverte sur le monde et le désir légitime de défendre leur modèle social. La meilleure protection réside dans la qualité de l'éducation et de la formation ainsi que dans la créativité des entreprises. »

24 Kritisch, aber mit besonderem Verständnis wird die deutsche Rolle in der aktuellen Krisenbewältigung gesehen: „Les Allemands peuvent être légitimement fiers d'avoir édifié, depuis 1949, une démocratie et un Etat de droit exemplaires. Après l'histoire tourmentée du vingtième siècle, c'est un progrès non seulement pour l'Allemagne mais aussi pour tout le continent. Toutefois, les autorités allemandes doivent comprendre que le contrôle des décisions européennes par les institutions d'un seul pays est difficilement acceptable par les autres. Sans doute ne l'accepteraient-ils pas eux-mêmes. La situation actuelle, où des organes fédéraux allemands (Bundestag, Cour de Karlsruhe) tiennent le sort de l'euro (et de certains pays) dans leurs mains, n'est bonne ni pour l'Allemagne, placée en position hégémonique, ni pour les partenaires de l'Allemagne, réduits à obtempérer. »

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

für alle EU-Mitgliedstaaten offen, die die Bedingungen eines Beitritts erfüllten. Eine klarere Kompetenzabgrenzung gegenüber den Mitgliedstaaten solle beide Ebenen in ihrer Handlungsfähigkeit stärken: „Telle est l'une des vertus du fédéralisme que le débat français, en général, escamote : les entités fédérées sont mieux protégées contre les intrusions de l'échelon central. Le résultat paradoxal de la situation actuelle est que la zone euro pratique […] un « fédéralisme d'exception », interférant avec les décisions nationales sans que cette situation ait été complètement prévue, et encore moins expliquée et légitimée. »

Im Dialog zwischen der Glienicker und der Eiffel-Gruppe deutet sich an, wie zwischen deutschen und französischen reformorientierten europäischen Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen tatsächlich eine gemeinsame föderale Perspektive ergeben kann.

4.6 Von der Leyen und Schäuble

Im Papier der „Glienicker Gruppe" wird auch die Notwendigkeit einer Änderung des deutschen Grundgesetzes reflektiert und damit eine Problematik angesprochen, die vielleicht der entscheidende Hintergrund für die ansonsten eher dünne deutsche – im Vergleich zur überbordenden französischen – EU-Reformdebatte ist: Angesichts der Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag und den Krisenlösungsinstrumenten (Fiskalpakt, ESM ...) ist in Deutschland der Elan für eine Reform gehemmt. Dazu mag auch beitragen, dass Deutschland die Krise derzeit relativ besser überwindet als andere EU-Länder, seine markt- und wettbewerbsorientierte Stabilitätspolitik bestätigt findet, sich deshalb mit seiner Reformpolitik in der EU besser durchsetzen kann und weniger stark an grundlegenden Reformen interessiert ist. Nach dem avantgardistischen Vorstoß der damaligen Arbeitsministerin von der Leyen zugunsten der „Vereinigten Staaten von Europa"[25], der allerdings weitgehend folgenlos blieb und auch von ihr selbst später nicht mehr verfolgt wurde, hat sich fast nur noch Wolfgang Schäuble auf eine so weitgehende Perspektive eingelassen; er hat immerhin eine Weiterentwicklung der EU in Aussicht genommen, die in Deutschland eine Änderung des Grundgesetzes nötig machen würde, und diese Aussicht mit der Forderung nach einer Volksabstimmung verknüpft.[26]

25 Sie hat diesen Begriff, der seine eigene Geschichte in der CDU-Programmatik hat, im Herbst 2011 öffentlich vorgetragen: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/schuldenkrise-von-der-leyen-fordert-die-vereinigten-staaten-von-europa-a-782879.html (21.6.2014). Siehe zur Vorgeschichte neuerdings Hans-Gert Pötterings Erfahrungsbericht in seiner Autobiographie: Wir sind zu unserem Glück vereint. Mein europäischer Weg. Köln, Weimar, Wien 2014, Zweiter Teil, Abschnitt IV, 3: „Debatte in der CDU: Staatenbund oder Bundesstaat?", S. 142-146.

26 Vgl. Schäubles Interview in „Der Spiegel" (http://www.spiegel.de/spiegel/finanzminister-schaeuble-ueber-die-geburtsfehler-des-euro-a-840867.html) , aber auch die Berichterstattung im „Handelsblatt" (http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/grundgesetz-schaeuble-erwartet-volksabstimmung-ueber-neue-verfassung/6792136.html) und in der „tagesschau", die zugleich die deutlich reserviertere Haltung von Bundeskanzlerin Merkel erkennen lässt (http://www.tagesschau.de/wirtschaft/fiskalpaktesm108.html; 21.6.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5. Federalism now! Ein föderales Grundgesetz für Europa

Während die bisher diskutierten Vorstellungen eine funktionale Weiterentwicklung der Europäischen Union über die Währungsunion hinaus anvisieren, hat die Krise auch die „schon immer" föderalistisch engagierten Europäer ermutigt, ihre Vision eines europäischen Bundesstaates noch einmal mit Verve vorzubringen.

5.1 Cohn-Bendit und Verhofstadt sind „Für Europa"

„Ein Manifest" nennen Daniel Cohn-Bendig und Guy Verhofstadt ihr Buch (oder ihre Broschüre)[27], und in dem zahlreiche Motive traditioneller euro-föderalistischer Beweggründe und Vorschläge aktualisiert erscheinen. Das gilt bereits für die doppelte Autorschaft des linken Grünen und des Liberalen, die auf der alt-föderalistischen Prämisse beruht, dass, wie auch immer das politik-inhaltliche Projekt aussehen mag, das in Europa zum Zuge kommt, die entscheidende Aufgabe darin besteht, Europa überhaupt zum handlungsfähigen und daher föderalen politischen System auszubauen – ob dann liberale, linke oder grüne Politik betrieben wird, kann und muß demokratischen Wahlen überlassen werden.

Das „Manifest" besteht aus dem Text der beiden Autoren selbst und einem sogar noch etwas umfangreicheren Interview der beiden mit dem französischen Journalisten Jean Quatremer. Die Lageanalyse der EU beginnt mit einem „Frontalangriff [...] auf die tatsächliche Ursache dieser Krise: den Unwillen der Nationalstaaten, ein wirklich vereinigtes und föderales Europa zustande zu bringen"[28]. Die Krise wäre nämlich nach Ansicht der Autoren gar nicht ausgebrochen, wenn Europa eine etwa mit den USA vergleichbare „governance" hätte, d.h. eine föderale Staatlichkeit.

Die Währungsunion sei halbherzig realisiert worden: Sie brauche „Solidarität" und „Disziplin" (beides sei von den Kernländern Deutschland und Frankreich sabotiert worden, als sie die Stabilitätsregeln ad absurdum geführt haben). Das könne aber nicht durch Kooperation im Europäischen Rat gewährleistet werden, wo jeder nur seine nationalen Interessen verfolgt, sondern allein durch eine europäische föderale Staatsbildung.

Angesichts der kompromißbedingten Fokussierung auf das politische System überraschend legen sich beide Autoren zunächst auf einen anspruchsvollen Kompetenzkatalog fest.[29] Es müsse ein „föderales Europa" geschaffen werden, das

27 Daniel Cohn-Bendit, Guy Verhofstadt: Für Europa! Ein Manifest (Deutsch von Philipp Blom. München (Hanser) 2012 (zuerst Niederländisch „Voor Europa!", Antwerpen [De Bezige Bij], 2012), 141 S.

28 Ebd. S.11, in ähnlicher Formulierung immer wiederholt.

29 ... der tatsächlich, im Falle Verhofstadts, für einen Liberalen ungewöhnliche Auffassungen über das Verhältnis von Markt und Politik erkennen lässt, die vielleicht über den Konsens hinsichtlich des politischen Systems hinaus doch auch Annäherungen in politik-inhaltlicher Hinsicht zwischen beiden Autoren möglich machen: „„Es besteht also ein starkes Ungleichgewicht zugunsten des Marktes, der sehr schnell handeln kann ohne sich von Grenzen aufhalten zu lassen, während die Staaten sich mühsam untereinander koordinieren müssen" – „Es ist notwendig, dieses Gleichgewicht zwischen

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„eine enge politische, wirtschaftliche, steuerliche und budgetäre Union“ bildet, „mit einer eigenen Außenpolitik, basierend auf europäischen Diplomaten und einem autonomen europäischen Heer. Eine europäische Energie- und Industriepolitik, eine europäische Innenpolitik, die mit einer vereinheitlichten Asyl- und Migrationspolitik beginnt. Und schließlich eine politische Union, die die europäischen Länder auf Weltniveau vertritt“.[30] Im Interview werden manche diese politischen Aufgaben noch einmal konkretisiert: „Die erste Manifestation der Souveränität dieses europäischen Föderalismus wird ein echtes europäisches Budget sein.“[31] 10% des Bruttoinlandsprodukts sollten als Steuern direkt an die Föderation fließen, darüber hinaus sollte es zwar – wie in den USA – eine no-bail-out Klausel geben, aber Unterstützung von Mitgliedstaaten möglich sein, unter voller Wahrung von deren budgetärer Autonomie.

Erst dann entwickeln sie Vorstellungen von den Institutionen, die das EU-System zu einem föderalen machen würden. Hier steht an erster Stelle „ein Präsident, der direkt von den Bürgern oder zumindest durch das Europäische Parlament gewählt wird“, und der müsse „ein überzeugter Föderalist [sein], der dem Initiativrecht der Kommission neues Leben einhaucht.“ Daneben müsse es „eine wirkliche europäische Regierung, Nachfolger der heutigen Europäischen Kommission“[32], geben.[33] Der Exekutive solle nach dem Prinzip der Gewaltenteilung eine mit allen denkbaren Prärogativen ausgestatte Legislative an der Seite stehen: „Ein Europa, das demokratisch kontrolliert und legitimiert wird von einem Parlament, das allein den europäischen Bürgern gegenüber Rechenschaft ablegen muß“ , das ist das Ziel. „Dazu mit einem europäischen Senat, der aus Abgeordneten der Mitgliedsstaaten zusammengesetzt ist.“

Drittens finden sich in dem „Manifest“ Pläne für den Weg zur Realisierung des Projekts: „Wir schlagen vor, dass sich das Europäische Parlament nach den Wahlen 2014 im Einverständnis mit dem Ministerrat, der anderen mitlegislativen Kammer selbst zur verfassunggebenden Versammlung erklärt und eine europäische Verfassung schreibt [...]“[34]. Diese föderale Verfassung müsse „durch ein Referendum in allen Ländern mit doppelter Mehrheit (die Mehrheit der Staaten und der Bürger) beschlossen werden. Staaten, die ‚nein’ gewählt haben, müssen sich im Anschluß daran jedenfalls per

Finanz und Politik wiederherzustellen, und für Europa bedeutet das eine Föderation, die schnell handeln kann, ohne den Weg durch die Nationalstaaten zu gehen.“ (S. 89).

30 Ebd. S. 60.

31 Ebd. S. 124 f.

32 Ebd. S. 66. Auch diese Forderung wird im Interview noch einmal ausgebaut: „Die einzige Möglichkeit, dem Präsidenten der Europäischen Kommission Macht und Unabhängigkeit zu geben, wäre eine allgemeine Wahl, wie es der deutsche Finanzminister, der Christdemokrat Wolfgang Schäuble, vorschlägt.“; S. 108.

33 Ebd. S. 105.

34 Ebd. S. 117.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Referendum entscheiden, ob sie in dem neuen, föderalen Europa bleiben oder es verlassen wollen."[35]

5.2 Spinellis Revival: Ein Grundgesetz für die EU

Im ersten Abschnitt dieses Überblicks, als die Exponenten der europäischen Institutionen und ihre Reformvorstellungen im Mittelpunkt der Analyse standen, war das Europäische Parlament (mit seiner Entschließung) zum Van-Rompuy-Bericht nur sehr blaß vertreten; das wird teilweise ausgeglichen durch die Initiative der „Spinelli-Gruppe" – dabei handelt es sich um Europa-Abgeordnete, die, wie Altiero Spinelli und seine damaligen Mitstreiter in der ersten Legislatur-Periode des direkt gewählten Europäischen Parlaments zwischen 1979 und 1984, eine voll ausformulierte europäische Verfassung vorgelegt haben, dabei allerdings den Begriff „Verfassung" vermeiden und lieber den deutschen Begriff „Grundgesetz" verwenden; ihr Beitrag zur Reformdebatte ist „A Fundamental Law of the European Union"[36].

Ein so anspruchsvolles Reformprojekt hat nur dann Durchsetzungschancen, wenn der Reformdruck entsprechend hoch ist – die Autoren lassen es deshalb in ihrer Einführung nicht an eindringlichen Warnungen vor den Gefahren der noch nicht überwundenen Wirtschafts-, Finanz- und Staatsschuldenkrise fehlen, kritisieren ebenso schonungslos die bisherige Krisenpolitik und legen den Finger auf das Problem, dass schon jetzt der Lissabon-Vertrag auf Biegen und Brechen strapaziert werden muß, um die Maßnahmen zur Krisenlösung zu rechtfertigen[37]. Sie setzen dabei allerdings den Akzent nicht in erster Linie auf eine bestimmte Politik, wie etwa die französischen Autoren; die Spinelli-Gruppe hält sich mit Schuldzuweisungen an die deutsche Austeritäts-Strategie zurück[38]. Der Fokus liegt auf dem Defizit an europäischen Handlungsmöglichkeiten,

35 Ebd. S. 118. Im Interview stellt Quatremer die kritische Frage: „Der Föderalismus mit siebenundzwanzig Mitgliedern wird unmöglich sein ..." worauf Verhofstadt mit dem ansonsten nicht ausgeführten Hinweis auf Differenzierung, aber auch auf die gemeinsame Föderation aus den fünfzig amerikanischen Bundesstaaten, antwortet: „Er [der Föderalismus, gemeint ist natürlich die Europäische Föderation] wird sich aus den Ländern zusammensetzen, die sich dazu entschlossen haben."

36 The Spinelli-Group, Bertelsmann-Stiftung: A Fundamental Law of the European Union. Gütersloh 2013. Die Urheberschaft des Textes wird im Vorwort folgendermaßen beschrieben: Der Text „is elaborated under the auspices of the Spinelli Group, whose board comprises Elmar Brok, Dany Cohn-Bendit, Andrew Duff, Isabelle Durant, Sylvie Goulard, Roberto Gualtieri, Jo Leinen and Guy Verhofstadt". (S. 9). Der Verfassungstext selbst ist etwa 250 Halbseiten lang – Halbseiten deshalb, weil dem neuen Text jeweils die geltenden Vertragstexte an die Seite gestellt werden. Natürlich erscheint hinter beiden Texten der verworfene Verfassungsvertrag wieder, allerdings kann dieses komplexe Verhältnis hier nicht erörtert werden.

37 Hier wird noch einmal besonders deutlich, wie die reale inkrementalistische Reformpolitik und die visionäre Reformdebatte ineinander greifen: Die Spinelli-Gruppe nimmt bereits Bezug auf Reformschritte wie den Fiskalpakt und die Bankenunion und integriert sie in ihr Verfassungsprojekt.

38 Mit Elmar Brok (CDU) und Jo Leinen (SPD) gehören zwei prominente deutsche Europa-Parlamentarier der Gruppe an, der „spiritus rector" der Gruppe ist der britische Liberale Andrew Duff (der 2014 nicht wieder ins Europäische Parlament gewählt wurde). Angesichts dieser Beset-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

auf dem diffusen Charakter und der Schwäche der europäischen Exekutive und den Defiziten einer europäischen, parlamentarischen, demokratischen Kontrolle und Mitgestaltung der Krisenlösung.

Die Autoren stellen ihren Entwurf ausdrücklich in eine evolutionäre Linie, die an den Lissabon-Vertrag anknüpft; sie wollen diesen Vertrag verändern, nicht eine Neugründung der EU vorbereiten. Dazu respektieren sie die im Lissabon-Vertrag vorgesehenen Prozeduren für eine Vertragsänderung und sehen einen Konvent für das Jahr 2015 vor, für dessen Arbeiten sie ihren Entwurf als maßgeblichen Beitrag empfehlen. Sie charakterisieren ihr „Fundamental Law" ausdrücklich als „along overtly federal lines", das angezielte Ergebnis als eine „federal polity"[39] (S. 14), und sie erläutern, was sie mit dem Föderalismus-Begriff verbinden: „By ‚federal' we do not mean a centralised superstate but, rather, a constitutional union in which different levels of democratic government are coordinate, not subordinate. The federal legal framework would serve to strengthen government at the level of the Union for the exercise of those competences conferred by treaty on the Union. A more federal democratic system would bring the Union and its citizens closer together"[40]

Hinsichtlich der Kompetenzen einer erneuerten Europäischen Union liegt der Schwerpunkt auf der „economic governance", die der EU weitaus größere Handlungsmöglichkeiten eröffnen soll, darunter eigene Steuereinnahmen statt Beiträge von Mitgliedstaaten, inklusive begrenzter eigener Rechte, Steuern selbst zu erheben, unter der Ägide eines „Treasury Ministers", der Möglichkeit, zumindest für die Eurozone auch antizyklische Konjunkturpolitik zu betreiben, zu diesem Zweck Schuldtitel zu vergemeinschaften und selbst Kredite aufzunehmen. In genau diesen Maßnahmen liege die „main innovation of the Fundamental Law".[41]

Die föderale institutionelle Architektur der künftigen EU wird dadurch weiter entwickelt, dass Parlament und Rat ausdrücklich als Zweikammersystem und die Kommission als Regierung etabliert werden: „The Fundamental Law makes it explicit that Parliament and Council form the legislature of the Union and the Commission is to be regarded as its government."[42] Deshalb sollen bei der Gesetzgebung künftig auf allen Gebieten Rat und Parlament gleichberechtigt sein, die Qualifizierte Mehrheit im Rat nahezu überall gelten, der Präsident des Europäischen Rates aus der Mitte der amtierenden Staats- und Regierungschefs für zweieinhalb Jahre als Vorsitzender gewählt werden, die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament gestärkt und ihm die Auswahl seiner (verkleinerten) Regierungsmannschaft freigestellt werden.

Die Grundrechte-Charta wird als Teil II in das „Fundamental Law" integriert (wie im gescheiterten Verfassungsvertrag), die Unionsbürgerschaft wird gestärkt, das Bür-

zung ist eine Deutschland- und markt-/wettbewerbskritische Stoßrichtung des Entwurfs nicht denkbar.

39 Fundamental Law, op.cit., S. 14.

40 Ebd. S. 12.

41 Ebd. S. 15.

42 Ebd. S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gerbegehren erweitert, z.B. „to include political agenda-setting“[43]. Auf den Politikfeldern Energie und Außenpolitik werden die Entscheidungsverfahren effizienter gestaltet, unter Einbindung des Parlaments, allerdings ohne Mehrheitsentscheidungen. Da kein Staat zu einer weiter gehenden Föderalisierung verpflichtet werden kann, soll es künftig, statt diverser opt-outs, die eigene Kategorie einer Assoziierten Mitgliedschaft geben.[44]

6. Schlussbemerkung

„Föderalismus“ ist erneut ein Leitwort, wenn nicht für *die,* so doch für *einen wesentlichen* Strang der Debatte um die EU-Reform, und dass es eine solche angesichts der Krise und inzwischen fast noch mehr angesichts der schon über den geltenden Vertrag hinausschießenden einzelnen scheinbar technokratischen Reformschritte geben muß, ist kaum zweifelhaft: *Federalism matters* ... Allerdings erweist sich einmal mehr, wie vielschichtig und schillernd der Föderalismus-Begriff sein kann. Nicht nur können sich dahinter sehr unterschiedliche institutionelle und konstitutionelle Vorstellungen von einer reformierten Europäischen Union verbergen, und hier reicht das Spektrum von einer bloß um Nuancen fortgebildeten EU („Finanzminister“) über eine „Föderation von Nationalstaaten“, die ebenso gut als intergouvernementale Rückentwicklung der europäischen Integration gelten könnte, bis zu entschieden föderalistischen Verfassungsplänen. Vor allem ist die Frage offen, ob und wie auf die Krise mit einem neuartigen Verhältnis zwischen Wirtschaft/Markt und Politik reagiert werden soll und wer in einem solchen Fall vom Zuwachs an Macht profitiert – die Staaten oder die Europäische Union. Sollte es die letztere sein, dann müsste dieser Machtzuwachs legitimiert werden, dann stellt sich die Verfassungsfrage; wie diese Frage ohne Föderalisierung beantwortet werden soll, ist kaum abzusehen. Aber noch ist nicht eindeutig absehbar, in welche Richtung die Entwicklung geht – euroskeptische Strömungen sollten nicht ausgeblendet, die Risiken populistischer Irrationalität nicht ignoriert werden. Nicht die Logik eines imaginierten Integrationsprozesses entscheidet über die Zukunft, sondern politische Verantwortung.

43 Ebd. S. 17.

44 Ebd., S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Von Krokodilen, Hebammen und großen Männern: Spinellis Erben und ihr Plädoyer für ein föderalistisches und post-nationales Europa[1]

Gabriele Abels/Frieder Oesterle

Vor 30 Jahren, im Februar 1984, verabschiedete das erste direkt gewählte Europäische Parlament (EP) mit 237 gegen 31 Stimmen bei 43 Enthaltungen den „Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union".[2] Diese erste supranationale Verfassungsinitiative ist untrennbar mit dem Namen Altiero Spinelli und dem von ihm 1980 gegründeten „Club Crocodile" verbunden. Spinelli sah sich allerdings nicht als Kindsvater, sondern vielmehr als Hebamme in diesem Prozess:

> „Heute, am Ende eines Kapitels und zu Beginn eines neuen, das vielleicht von anderen zu Ende geführt werden wird, und im Rückblick auf die Arbeit, die ich hier zu tun versucht habe, muß ich Ihnen sagen, daß es mir nie gelungen wäre, die in diesem Textentwurf … enthaltenen Gedanken dort einzubringen, wenn sie nicht von der großen Mehrheit dieses Parlaments geteilt worden wären. Ich habe mich nur wie Sokrates in den Dienst der Mäeutik gestellt. Ich war die Hebamme, die dem Parlament bei der Geburt dieses Kindes geholfen hat. Jetzt gilt es, das Kind am Leben zu erhalten."[3]

Statt Spinellis radikalem Verfassungsentwurf wurde 1986 die demgegenüber „blutleere" Einheitliche Europäische Akte (EEA) verabschiedet, für die der Entwurf allerdings ein wichtiger Impuls war. Viele Elemente des Entwurfs fanden aber später Eingang in Vertragsreformen und sind heute Verfassungswirklichkeit.

Dreißig Jahre nach Gründung des Klubs wurde 2010 von einer überfraktionellen Gruppe von Europaabgeordneten (MdEPs) die sog. Spinelli-Gruppe ins Leben gerufen in der Absicht, „to become a network of citizens, politicians, academics and writers who are convinced it is time for Europe to move forward".[4] Die Initiative ging federführend auf die zwei Fraktionsvorsitzenden Guy Verhofstadt (ALDE) und Daniel Cohn-Bendit (Grüne/EFA) zurück. Die Gruppe hat sich bewusst nach Spinelli benannt und bezieht sich explizit auf sein Lebenswerk.[5] So verfasste sie 2013 ein Online-Manifest, das inzwischen mehr als 5.000 Unterzeichner hat. Hierin ist als Ziel definiert:

---

1 Eine ausführliche Fassung ist als Tübinger Arbeitspapier zu Integrationsforschung (TAIF) Nr. 8/2014 erschienen; http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/portal/TAIF/. Wir danken Dietmar Nickel, ehemals Generaldirektor im Europäischen Parlament, sowie den Mitgliedern der Spinelli-Gruppe Andrew Duff, Jo Leinen, Elmar Brok, Diogo Pinto und Pierre-Jean Verrando für die Interviews, die im Februar bzw. Mai 2014 geführt wurden.

2 *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 1984: Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (84/C 77/02), S. 32-52.

3 Spinelli, zitiert in: *Europäisches Parlament* 1987: Der Kampf für die Union: Altiero Spinelli 1979-1986. Luxemburg, S. 25.

4 https://www.spinelligroup.eu/about-us (Zugriff: 12.06.2014).

5 Die Webseite https://www.spinelligroup.eu/de/spinelligroupeu ist nicht nur auf Französisch und Englisch, sondern auch auf Deutsch und Italienisch verfügbar. Letzteres ist eher ungewöhnlich und

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

> „Nationalismus ist eine Ideologie, die der Vergangenheit angehört. Unser Ziel ist ein föderalistisches und post-nationales Europa, ein Europa der Bürger. Das war der Traum der Gründungsväter, den sie mühevoll zu verwirklichen versuchten. Das war das Projekt von Altiero Spinelli. Das ist das Europa für das wir stehen. Das ist das Europa der Zukunft."[6]

Parallel dazu hat die Spinelli-Gruppe – in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung – Anfang Oktober 2013 einen umfassenden Entwurf für ein Europäisches Grundgesetz (EGG) vorgelegt, in dem die ihrer Meinung nach notwendigen Veränderungen der geltenden Verträge ausbuchstabiert werden.[7] Dieser Entwurf solle, so die Hoffnung, einem künftig einzurichtenden Verfassungskonvent als Beratungsgrundlage dienen. In Anbetracht der Ergebnisse der Europawahlen vom Mai 2014, aus denen die integrationsskeptischen oder gar –feindlichen Parteien mit großen Gewinnen hervorgingen, scheint die Aussicht auf einen neuen Verfassungskonvent und eine föderale Perspektive schlechter denn je. Gleichwohl meinen wir, dass es sich lohnt, die Arbeit der Spinelli-Gruppe genauer zu betrachten und mit dem Prozess und Entwurf der 1980er Jahre zu vergleichen.

Im Folgenden stellen wir Entstehungskontext, Zusammensetzung, Arbeitsweise sowie wesentliche Ergebnisse des „Club Crocodile"[8] bzw. des Institutionellen Ausschusses und der heutigen Spinelli-Gruppe dar und werden sie miteinander vergleichen. Wir argumentieren, dass die heutige Spinelli-Gruppe als *advocacy coalition*[9] konzipiert werden kann, die unter spezifischen Restriktionen operiert, weshalb ihr Erfolg bisher gering ausfällt. Diese Restriktionen sind teils jedoch selbst auferlegt. Eine Bewertung, die nur kurzfristige Effekte berücksichtigt, greift freilich zu kurz. Denn die langfristigen Folgen können, so lehrt uns ein Blick auf die Wirkungen des Verfassungsentwurfs von 1984, beachtlich sein. Angesichts der fortwährenden Diskussion um Vertragsreformen ist es gut vorstellbar, dass zukünftige Konvente und Regierungskonferenzen in Teilen darauf zurückgreifen werden.

---

wohl als Tribut an Spinelli und an den großen Beitrag, den italienische Abgeordnete insgesamt am Spinelli-Entwurf hatten, zu verstehen.

6 *Spinelli-Gruppe*: Manifest, Internet: https://www.spinelligroup.eu/de/ihre-unterschrift-fuer-das-manifest (Zugriff: 14.06.2014).

7 *The Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung* 2013: A Fundamental Law of the European Union. Gütersloh.

8 Dieser ist nach dem Straßburger Restaurant benannt, in dem sich der Klub traf.

9 „The ACF [Advocacy Coalition Framework] assumes that actors can be aggregated into a number (usually one to four) of ‚advocacy coalitions,' each composed of actors from various governmental and private organizations who both (a) share a set of normative and causal beliefs and (b) engage in a non-trivial degree of co-ordinated activity over time." Sabatier, Paul A. 1998: The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, in: Journal of European Public Policy, Jg. 5, Nr. 1, S. 98-130 (S. 103).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1. Spinelli I: Die Entwicklung eines Verfassungsvertrags zur Gründung einer Union

Im Folgenden stellen wir die grundlegenden Ideen Spinellis und das Verfahren der Ausarbeitung des Vertragsentwurfs dar. Im Anschluss skizzieren wir die Eckpunkte des Entwurfs.

1.1 Vom „Club Crocodile" zum Spinelli-Entwurf

Spinelli (1907-1986) war italienischer Kommunist, überzeugter Europäer und Föderalist. Geprägt durch zwei Weltkriege und die Diktatur Mussolinis war für ihn die Überwindung des kriegstreibenden Nationalstaats eine Notwendigkeit. Dies wird überdeutlich in dem von ihm mitverfassten „Manifest von Ventotene". Dieses entstand 1941 während seiner Haft auf der gleichnamigen Gefängnisinsel und wird in einem Nachruf auf Spinelli als „reifes Meisterwerk"[10] gefeiert. Eine stabile und friedliche Nachkriegsordnung könne demnach nur durch die Gründung einer Föderation, eines europäischen Bundesstaates erreicht werden.[11] Bemerkenswert ist u.a. die Fokussierung auf ein stabiles Institutionensystem und die Notwendigkeit einer parlamentarisch gestützten Regierung.

Spinelli war in der Nachkriegszeit einflussreicher politischer Berater; er wirkte u.a. bereits in den 1950er Jahren am Spaak-Bericht mit und war federführend an der Gründung der Europäischen Bewegung beteiligt.[12] Anfang der 1970er Jahre war er EG-Kommissar; seit 1976 war er als Parteiloser (auf der Liste der italienischen Kommunisten) MdEP und blieb dies auch für die nächsten zehn Jahre.

1980 rief Spinelli den „Club Crocodile" ins Leben, dem neun MdEPs angehörten. Sein Ziel war, eine verfassungsgebende Versammlung für eine föderale Union zu konstituieren.[13] Die Gründung des Klubs ist ein herausragendes Beispiel für sein strategisches Talent. Denn seine Ideen waren auch im EP umstritten.[14] Doch er verstand es

10 *Brugmans, Hendrik* 1987: In Memoriam Altiero Spinelli (1907-1986): föderalistischer Denker und Militant, in: integration, Jg. 10, Nr. 1, S. 3-15 (S. 6); für eine kurze ideengeschichtliche Einordnung des Manifests s. *Burgess, Michael* 1989: Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972-1987, London, New York, S. 132-133.

11 *Spinelli*, *Altiero/Rossi, Ernesto/Colorni, Eugenio* 1941: Das Manifest von Ventotene, Internet: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Geschichte/bis1950/Pdf/Manifest_Ventotene.pdf (Zugriff: 10.06.2014).

12 Zu Spinelli vgl. ausführlich z.B. *Brugmans* 1987 (Fn. 10); *Burgess, Michael* 1986: Altiero Spinelli, Federalism and the EUT, in: *Lodge, Juliet* (Hrsg.): European Union: The European Community in Search of a Future, London, Basingstoke, S. 174-185. Für eine Sammlung seiner wichtigsten Reden s. *Menéndez, Agustín José* (Hrsg.) 2007: Altiero Spinelli: From Ventotene to the European Constitution, ARENA Report No 1/07, Oslo.

13 *Glencross, Andrew* 2009: Altiero Spinelli and the Idea of the US Constitution as a Model for Europe: The Promises and Pitfalls of an Analogy, Journal of Common Market Studies, Jg. 47, Nr. 2, S. 287-307.

14 Vgl. *Lodge, Juliet* 1984: European Union and the First Elected European Parliament: The Spinelli Initiative, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 22, Nr. 4, S. 377-402; *Cardozo, Rita/Corbett,*

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

durch Kompromissfähigkeit, Beharrlichkeit und ein kluges Prozedere, auch Kritikerinnen und Kritiker von einem Verfassungsentwurf zu überzeugen.[15] Entscheidend war die von seinem Klub geplante Gründung eines Ausschusses für institutionelle Fragen im EP. Dieser wurde 1981 beschlossen und konstituierte sich Anfang 1982. Durch die Festlegung eines Prozedere sowie inhaltlicher Leitlinien konnten parlamentarische Mehrheiten im Plenum abgesichert werden. Im Ausschuss wurden von den 37 Mitgliedern aus allen Fraktionen zahlreiche Änderungsanträge eingebracht, die von Spinelli als koordinierendem Berichterstatter gebündelt wurden, wobei er diejenigen, die den in eineinhalb-jähriger intensiver Arbeit mühsam erzielten Kompromiss hätten gefährden können, nicht weiter beachtete. Im Ergebnis ist der verabschiedete Text ein Konglomerat „konsensfähiger Kompromißformeln", der gleichwohl die Handschrift Spinellis trägt.[16]

Der Verfassungsentwurf sollte direkt den nationalen Parlamenten zur Ratifizierung vorgelegt werden. Zu diesem Zweck wurden vier Verfassungsjuristen in den Prozess eingebunden, um die Vereinbarkeit mit dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten zu sichern. Die intendierte frühzeitige Kontaktaufnahme mit den nationalen Parlamenten kam aber nicht wie geplant zustande. Schließlich war Spinelli auch daran gelegen, politische Gruppierungen in den Mitgliedstaaten einzubeziehen, um eine breite Öffentlichkeit für den Reformprozess zu gewinnen, über dessen Radikalität er sich sehr wohl bewusst war. Dies gelang nicht.

Michael Garthe resümiert, dass das Verfahren nicht ohne Defizite war: Erstens sei es unterlassen worden, innerhalb des EPs andere Parlamentsausschüsse in die Ausarbeitung des Vertragsentwurfs einzubeziehen; zweitens wurden die Kontakte zur nationalen Ebene – zu den Parlamenten wie auch zu den Regierungen – vernachlässigt; drittens wurde für das Reformprojekt bei den anderen EG-Organen und in den Mitgliedstaaten zu wenig geworben.[17]

Innerhalb des EP war der Spinelli-Entwurf zweifelsohne ein großer Erfolg; er wurde mit überwältigender Mehrheit am 14. Februar 1984 angenommen.[18] Der Entwurf stieß zudem durchaus vereinzelt auf positiven Widerhall etwa beim Kommissionspräsidenten Gaston Thorn oder beim französischen Staatspräsidenten François Mitterrand, der in einer Rede im EP – wenn auch in recht unverbindlicher Form – die Notwendigkeit von Reformen befürwortete. Jenseits dessen gab es nur vereinzelte Erklärungen nationaler

Richard 1986: The Crocodile Initiative, in: *Lodge, Juliet* (Hrsg.): European Union: The European Community in Search of a Future, London, Basingstoke, S. 15-45; *Garthe, Michael* 1989: Weichenstellung zur Europäischen Union? Der Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments und sein Beitrag zur Überwindung der EG-Krise. Mainz, S 50-90; *Burgess* 1989 (Fn. 10), S. 135-136.

15 Vgl. *Spinelli, Altiero* 1984: Das Verfassungsprojekt des Europäischen Parlaments, in: *Schwarze, Jürgen/Bieber, Roland* (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa: Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, Baden-Baden, S. 231-246.

16 Garthe 1989 (Fn. 14), S. 54.

17 Garthe 1989 (Fn. 14), S. 54-55.

18 Für eine differenzierte Analyse s. Garthe 1989 (Fn. 14), S. 56-59. So enthielten sich etwa die französischen Sozialisten bei der Abstimmung, da in der Partei keine einheitliche Linie und keine „Weisung" aus Paris vorhanden war (Interview Nickel, 08.05.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Regierungen und auch die öffentliche Debatte blieb aus. Der Europäische Rat selber hüllte sich in Schweigen.[19] Er setzte stattdessen 1985 eine Regierungskonferenz ein, deren Beratungen in die EEA mündeten. Spinelli war hierüber sehr erzürnt. Er teilte seine Kritik noch aus dem Krankenhaus, wo er wegen einer schweren Operation war, dem EP-Präsidenten Pflimlin in einem Brief vom 3. September 1985 mit, um ihn zu instruieren, im EP eine leidenschaftliche Rede gegen das Vorgehen des Rates zu halten.[20]

1.2 Eckpunkte von Spinellis Verfassungsentwurf

Die Inhalte des Entwurfs wurden von der wahrgenommenen Krise im Integrationsprozess (Eurosklerose) geprägt. Das EP war 1979 zum ersten Mal direkt gewählt worden; dies stärkte sein Selbstbewusstsein als Stimme der Bürgerinnen und Bürger (s. Erwägungsgrund C des Entwurfs). Die „gesteigerte Legitimation des Parlamentes (drängte) nach einer Entsprechung in seiner politischen Bedeutung", wobei sich das EP „ allerdings nicht auf Bemühungen zur Aufwertung seiner eigenen Rolle beschränkt (hat), seine Reformvorschläge zielten auf den Fortgang der Integration als Ganzes".[21] Zu diesem Zeitpunkt kam es zum Konflikt um den Haushaltsplan. Das EP wollte die im Entwurf des Rates vorgesehenen Agrarausgaben massiv kürzen und für andere Bereiche erhöhen. Die Streitigkeiten gipfelten darin, dass das EP den Haushaltsentwurf ablehnte.[22] Die verzögerte Haushaltsaufstellung schlug sich „in einer Radikalisierung vieler MdEPs" nieder,[23] die sich darin bestärkt sahen, dass tiefgreifende Reformen nötig seien. Der Rat wurde als unfähig betrachtet, diese auf den Weg zu bringen; seine Reforminitiativen (z.B. Genscher-Colombo-Initiative) galten als de facto gescheitert. Das EP sah sich als der eigentliche Reformmotor. Es gelte nun, wie es in den Erwägungsgründen zum Verfassungsentwurf heißt, einen institutionellen Stillstand zu überwinden und den Fortgang des Integrationsprozesses voranzutreiben. Hierbei wurde auf die „maximalistische" Strategie eines Verfassungsentwurfs zurückgegriffen, der vom Ausschuss für institutionelle Angelegenheiten ausgearbeitet wurde.[24] Eckpunkte waren die Annahme, dass (1) die Union durch ihre Bürgerinnen und Bürger legitimiert und (2) durch eine Parlamentarisierung demokratisiert werden müsse.[25]

19 Vgl. Garthe 1989 (Fn. 14), S. 60.

20 Wir danken Dietmar Nickel dafür, dass er uns den Brief zur Verfügung gestellt hat.

21 Kleger, Heinz/Karolewski, Ireneusz Pawel/Munke, Matthias 2004: Europäische Verfassung: zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, 3. überarb. Auflage, Münster, S. 67.

22 *Pinder, John* 2009: Altiero Spinelli und seine föderale europäische Odyssee, in: Europäisches Parlament/Generaldirektion Interne Politikbereiche: Altiero Spinelli – ein europäischer Föderalist, PE 410.673, Brussels, S. 25-42 (S. 33).

23 *Pinder* 2009 (Fn. 22), S. 33.

24 Vgl. Lodge 1984 (Fn. 14), S. 378.

25 *Becker, Peter/Leiße, Olaf* 2005: Die Zukunft Europas: Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Wiesbaden, S. 34-35.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Der Entwurf besteht aus sechs Teilen mit insgesamt 87 Artikeln, in denen die Gestalt der Union, ihre Ziele, Aktionsweisen und Zuständigkeiten, ihre Politiken sowie Finanzen festgelegt sind. Trotz des Kompromisscharakters enthielt der Entwurf „einige beachtliche Innovationen"; dabei „brach (er) jedoch nicht mit der bisherigen Entwicklung, sondern baute explizit auf den gemeinschaftlichen Besitzstand auf" und führte diesen fort.[26] Zu diesen Innovationen gehörte: Unionsbürgerschaft (Art. 3); Rechtsgarantie für soziale sowie liberale Grundrechte und Grundfreiheiten verbunden mit der Möglichkeit, bei andauernden Verletzungen gegen Mitgliedstaaten Sanktionen zu verhängen (Art. 4); Rechtspersönlichkeit für die Union in den internationalen Beziehungen (Art. 6); das Subsidiaritätsprinzip (Präambel, Art. 12).

Kernstücke des Entwurfs sind erstens die *Politiken*: Währungspolitik (Art. 33, Art. 52), Steuerharmonisierung (Art. 49), Konjunktur- (Art. 50) und Kreditpolitik (Art. 51), Außenpolitik (Teil III), Finanzpolitik mit der Option eines Finanzausgleichs (Art. 73); „konkurrierende Zuständigkeiten auf den Gebieten der Sozial- und Gesundheits-, Verbraucher-, Regional-, Umwelt-, Bildungs- und Forschungs-, Kultur- und Informationspolitik" (Titel II). Zweitens fokussiert der Entwurf auf das *Institutionensystem* bestehend aus fünf Organen (Art. 8). Im Sinne eines parlamentarischen Systems kommt dem EP eine herausragende Rolle vis-à-vis der Kommission zu, die als Regierung ausgestaltet ist. Dem Europäischen Rat wird eine explizite Rolle zugesprochen etwa bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten (Art. 25); der Ministerrat soll Beschlüsse mit Mehrheit fassen können (Art. 23). Die Richter des Europäischen Gerichtshofs werden vom Rat und EP ernannt (Art. 30). EP und Rat üben, nach dem föderalen Muster eines Zwei-Kammer-Systems, gemeinsam die Legislative aus (Art. 36), wobei das Gesetzesinitiativrecht bei der Kommission liegt. Bemerkenswert ist schließlich das Verfahren des Inkrafttretens (Art. 82), denn hier sieht der Entwurf bereits eine doppelte Mehrheit statt Einstimmigkeit vor, konkret: Mehrheit der Mitgliedstaaten und zwei Drittel der Gesamtbevölkerung der Union.

Dieser überaus „kühne Schritt der Verfassungsneuschöpfung" mag die *kurzfristigen*, sehr verhaltenen Reaktionen erklären.[27] „Die Resonanz auf den Spinelli-Entwurf war jedoch sowohl bei den Regierungen als auch innerhalb der Bevölkerungen der Mitgliedstaaten gering. Damit wurde das eigentliche Anliegen dieser Parlamentsinitiative verfehlt"; gleichwohl: sie blieb „nicht gänzlich wirkungslos".[28] Denn der Entwurf entfaltete „maßgeblichen Einfluss" auf die EEA.[29]

Jedoch müssen auch die *langfristigen*, großen Wirkungen bedacht werden. Denn zahlreiche Innovationen des Spinelli-Entwurfs wurden in nachfolgenden Vertragsänderungen und schließlich im Verfassungskonvent der 2000er Jahre berücksichtigt, wie z.B. Mehrheitsentscheidungen im Rat, Ausbau der Legislativfunktion des EP, Unionsbürgerschaft, Subsidiaritätsprinzip, Einführung der WWU und GASP, Ausbau von

26 Kleger/Karolewski/Munke 2004 (Fn. 21), S. 67.
27 Schwarze, zitiert in: Becker/Leiße 2005 (Fn. 25), S. 35.
28 Kleger/Karolewski/Munke 2004 (Fn. 21), S. 68.
29 Kleger/Karolewski/Munke 2004 (Fn. 21), S. 68.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Grundrechten, Rechtspersönlichkeit der Union.[30] Ferner greift die aktuelle Spinelli-Gruppe das Erbe auf, um es zu Ende zu führen. Solche Langzeiteffekte von Reformininitiativen sind keine Seltenheit; vielfach sind kurzfristige Effekte von „Reflexionsgruppen" im Integrationsprozess eher gering, aber auf längere Sicht können sie gleichwohl einflussreich sein.[31]

2. Spinelli II: Von der Finanzkrise zurück zur Kernfrage der *finalité*

Die 2010 gegründete Spinelli-Gruppe geht auf die Initiative der MdEPs Guy Verhofstadt, Sylvie Goulard und Andrew Duff (alle drei ALDE), Daniel Cohn-Bendit und Isabelle Durant (beide Grüne/EFA) sowie Jo Leinen (S&D) zurück. Spinellis Wirken ist das klare Vorbild: „Der Verfassungsentwurf von Spinelli 1984 ist der Referenzpunkt für Gemeinschaftsmethode, föderale Methode und Verfassungsgrundlage." (Interview Leinen, 12.02.2014)

2.1 Interne Organisation

Im Folgenden soll zunächst Kontext und interne Organisation der Spinelli-Gruppe dargestellt werden. Die Initiatoren der Spinelli-Gruppe sind allesamt MdEPs, sodass die Wiederbelebung eines föderalen Europas genau wie 1984 seinen Ursprung im EP hat. Die Gruppe besteht aus drei organisatorischen Elementen. (1) Der *Lenkungsausschuss* gilt als offizielles Gründungsorgan. Dieser Ausschuss verzeichnet mittlerweile 44 Mitglieder. Neben den sechs Initiatoren und weiteren MdEPs besteht er aus hochrangigen politischen Persönlichkeiten (z.B. Joschka Fischer oder Jacques Delors), aus ausgewählten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern (z.B. Amartya Sen, Ulrich Beck, Kalypso Nicolaïdis, Gesine Schwan), aus Mitgliedern zivilgesellschaftlicher Organisationen und Think Tanks sowie weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus EU-Institutionen.[32] Die Zusammensetzung ist hinsichtlich parteipolitischer Zugehörigkeit, Alter, politischer Erfahrung und Geschlecht heterogen.

Der Ausschuss kommt gewöhnlich halbjährlich zu „Schattengipfeltreffen" vor den EU-Gipfeln zusammen und formuliert Standpunkte, die oft konträr zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates stehen. Ursprünglich war geplant, die Ausschusstreffen vor jedem EU-Gipfel abzuhalten; jedoch tagte der Europäische Rat aufgrund der Finanz- und Staatsschuldenkrise häufiger als vorgesehen, weshalb dieses Ziel nicht eingehalten werden konnte, wie ein Mitglied des Lenkungsausschusses anmerkt: „Truth is

30 Vgl. *Becker/Leiße* 2005 (Fn. 25), S. 34.

31 Zu Reflexionsgruppen vgl. ausführlich *Abels, Gabriele* 2010: Reflexionsgruppen und ihr Einfluss auf den Integrationsprozess: Anmerkungen zu einem Instrument expertokratischer Politikberatung in der EU, in: *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Knodt, Michèle* (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030": Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden, S. 65-90 (S. 67).

32 Für eine vollständige Liste der Mitglieder s.: https://www.spinelligroup.eu/de/lenkungsausschuss (Stand: 12.06.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

that the Council has been meeting so many times that it is difficult for the Spinelli Group to catch up with them." (Interview Pinto, 24.02.2014)

(2) Der von Duff und Leinen koordinierten *Spinelli-Parlamentariergruppe* gehören 107 MdEPs an.[33] Diese versucht über Fraktionsgrenzen hinweg themenspezifisch um Mehrheiten für föderalistische Vorschläge zu werben. Dies geschieht z.B. durch „Lunch debates" oder Symposien zu aktuellen europäischen Problemen. Aufgrund der regelmäßigen MdEP-Treffen kann die Parlamentariergruppe im Gegensatz als eigentlicher Kern bezeichnet werden. Diese 107-köpfige Gruppe setzt sich aus 44 MdEPs der S&D-Fraktion, 22 der ALDE, 20 Grüne/EFA und 19 EVP zusammen; zwei Mitglieder sind fraktionslos.

(3) Zum *Spinelli-Netzwerk* gehören etwa die verbandsmäßig organisierten europäischen Bewegungen (z.B. Union der europäischen Föderalisten, UEF), der Nachrichtendienst Europolitics oder alle Unterzeichner des Online-Manifests (Stand 14.06.2014: 5.881 Unterzeichner). Die Spinelli-Gruppe kooperiert mit, ist jedoch formal nicht in die UEF eingegliedert. Für die UEF-Verbindung ist ausschlaggebend, dass mit Elmar Brok sowie Duff und Leinen der amtierende sowie zwei ehemalige UEF-Präsidenten tragende Säulen der Gruppe sind; Jo Leinen ist zudem Präsident der Europäischen Bewegung International. Der Verzicht auf eine explizite Eingliederung resultiert daraus, dass die Spinelli-Gruppe offener sein und auch Mitglieder gewinnen wollte, die sich nicht als Föderalisten bezeichnen.[34] Gleichwohl sei „eine föderale Ordnung für Europa" die eigentliche „Kernfrage", um die es in der Debatte geht.[35] Für die 2010er Gruppe stellten anfangs die federführenden Fraktionsvorsitzenden der ALDE und Grüne/EFA die notwendigen Ressourcen zur Verfügung. Verhofstadt und Cohn-Bendit waren aber nicht tief in die Aktivitäten der föderalistischen Bewegungen involviert.[36] So ist die Organisation der Spinelli-Gruppe heute nahe an der ALDE-Fraktion und den Büros der MdEPs Verhofstadt, Duff und Goulard angesiedelt; sie stützt sich primär auf fraktionsinterne Mittel.

Die Aktivitäten der frühen 1980er Jahre hingen in hohem Maße an Spinelli als Person und dem „Club Crocodile" bzw. dem Institutionellen Ausschuss, die Spinelli-Gruppe heute kann eher als „advocacy coalition" beschrieben werden. Ihre Institutiona-

33 Auf der Webseite der Spinelli-Gruppe findet sich die Angabe „More than 110 MEPs" (https://www.spinelligroup.eu/about-us); eine eigene Auswertung ergibt aber eine Zahl von 107 MdEPs (Stand: 12.06.2014).

34 Bereits zu Zeiten des Verfassungskonvents gab es von 2002 bis 2007 einen föderalistischen Kreis, der sich ebenfalls Spinelli-Gruppe nannte und von Jo Leinen geleitet wurde. Das UEF-Sekretariat leistete für diese die logistische Unterstützung. Die Organisation und Außendarstellung war jedoch nicht so weitreichend wie es bei der heutigen Gruppe der Fall ist. Das Ziel der überfraktionellen föderalistischen Gruppe war ein Verfassungsvertrag, der dann schlussendlich im Lissabon-Vertrag mündete, sodass die Gruppe ihre Arbeit 2007 einstellte.

35 *Duff, Andrew* 2014: Zurück zur Kernfrage: eine föderale Ordnung für Europa, in: integration, Jg. 37, Nr. 1, S. 65-71.

36 Die beiden haben ihre föderale Vision in einem viel diskutierten Manifest, das in mindestens sechs Sprachen (deutsch, englisch, französisch, niederländisch, spanisch, italienisch) erschienen ist, dargelegt. Cohn-Bendit, Daniel/Verhofstadt, Guy 2012: Für Europa! Ein Manifest, München.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lisierung ist nicht weit fortgeschritten, da u.a. kein Generalsekretariat existiert. Ihre Mitglieder teilen als normative Grundüberzeugung die Vision einer föderalistischen Union (*deep core beliefs*). Die Spinelli-Parlamentariergruppe ist parteipolitisch relativ breit aufgestellt, so dass sich im Detail unterschiedliche Sichtweisen ergeben (*secondary aspects*), allerdings ist die EVP unterrepräsentiert. Gleichwohl wird die allgemeine Ausrichtung, d.h. auf der Grundlage der Gemeinschaftsmethode und des europäischen Föderalismus die aktuelle Stagnation innerhalb der EU zu überwinden, von allen Mitgliedern geteilt (*policy core beliefs*). Die relative Homogenität im Leitbild dieser Gruppe kann als Vorteil hinsichtlich der inneren Geschlossenheit und der damit verbundenen Kommunikationsfähigkeit nach außen betrachtet werden.[37] Allerdings ist das tendenzielle Fehlen nationalstaatlicher und Kommissions-Vertreter auch als möglicher Nachteil in Bezug auf die Durchsetzungsfähigkeit der Ideen zu bewerten.[38]

2.2 Der Entwurf für ein Europäisches Grundgesetz (EGG)

Anfang Oktober 2013 veröffentlichte die Spinelli-Gruppe ihr EGG, in dem sie die Gründung eines europäischen Bundesstaates vorschlägt. Für die Entstehung des EGG spielte die Finanz- und Staatsschuldenkrise eine entscheidende Rolle: „Die neue Spinelli-Gruppe ist geboren worden durch die Finanzkrise, wo wir gesehen haben, dass immer mehr intergouvernementale Methoden gewählt werden und nicht die Europahauptstädte, sondern die nationalen Hauptstädte das Regiment übernommen haben." (Interview Leinen, 12.02.2014) Sicherlich ist die Eurosklerose der 1970/80er Jahre nicht gänzlich mit der heutigen Krise vergleichbar, jedoch markieren beide Zeitpunkte entscheidende Einschnitte. Die Stagnation und die mangelnde Problemlösungsfähigkeit des Rates trieben sowohl Spinelli als auch die aktuelle Gruppe zum Handeln an.[39]

Eine weitere Parallele stellt die Ablehnung des EU-Haushaltes durch das EP dar.[40] Das EP gewann durch die erste Direktwahl an Selbstbewusstsein und so ließ es im Zuge der damaligen Aufstellung des Haushaltsplanes erstmals seine Muskeln spielen (s. Abschnitt 1.2). Die Ablehnung des Mehrjährigen Finanzrahmens (2014-2020) durch das EP 2013 erscheint demnach vergleichbar mit der Situation 1980, wenngleich die unmittelbare Reaktion der MdEPs bisher nicht zu ähnlichen Konsequenzen führte. Denn das EGG wurde von einer achtköpfigen Parlamentariergruppe unter Leitung von Duff ausgearbeitet und nicht vom – wie er heute heißt – Konstitutionellen Ausschuss (AFCO)

37 Meijerink, Sander 2005: Understanding policy stability and change. The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945–2003, in: Journal of European Public Policy, Jg. 12, Nr. 6, S. 1060-1077 (S. 1065).

38 Eine tiefergehende Bewertung der Zusammensetzung der Spinelli-Gruppe erfolgt in Abschnitt 3.

39 *Bieber, Roland* 2009: Der Spinelli – Vertragsentwurf: Restbestand aus besseren Zeiten oder Anstoss zur Einigung über eine Verfassung?, in: Europäisches Parlament/Generaldirektion Interne Politikbereiche: Altiero Spinelli – ein europäischer Föderalist, PE 410.673, Brussels, S. 19-24 (S. 19).

40 Spinelli 1984 (Fn. 15), S. 232; FAZ.net, 13.03.2013: http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-haushalt-europaparlament-lehnt-finanzrahmen-ab-12113125.html (Zugriff: 16.05.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mit einer breiten parteipolitischen Besetzung, wie dies beim Spinelli-Entwurf der Fall war.

Das heutige Krisenmanagement ist klar durch eine Exekutivdominanz und intergouvernementale Entscheidungen geprägt, währenddessen die supranationalen Organe und Parlamente auf eine Hilfsrolle reduziert werden.[41] Doch nach Ansicht der Spinelli-Gruppe können die intergouvernementalen Entscheidungen dem Problem nicht abhelfen: „Seit Ausbruch der Krise hat der Europäische Rat eine bemerkenswerte Fähigkeit bewiesen, zu wenig zu spät zu tun."[42] Oder noch schärfer formuliert: „Der willensschwache und übermächtige Europäische Rat bringt die Union in Gefahr."[43] Der EU fehle eine klare Exekutive, sodass die demokratische Zurechenbarkeit der Krisenmaßnahmen schwach sei.[44] Generell erscheinen Vertragsänderungen unumgänglich, wenn die haushaltspolitische immer enger integrierte EU auf einer sichereren Grundlage stehen soll. Zudem legt der Fiskalpakt fest, dass er bis Ende 2017 in europäisches Recht aufgenommen werden muss, was eine Vertragsänderung erforderlich macht.[45] Hier setzt das EGG an, das die bestehenden Verträge (Euratom- und Lissabon-Vertrag) sowie Fiskalpakt in ein einziges Vertragswerk integriert, welches aus 437 Artikeln, einer Präambel und 18 Protokollen besteht.[46]

Im Kern geht es darum, die Union handlungsfähiger zu machen.[47] Deshalb zielt ein beachtlicher Teil der Vorschläge auf eine *Weiterentwicklung des institutionellen Systems*. Insbesondere soll die Kommission zur Regierung und das EP zusammen mit dem Rat zur Legislative ausgestaltet werden, die die Exekutive bestimmen und kontrollieren (Art. 8 Abs. 3). Das bislang bestehende „Regierungsdefizit" wurde bereits von Spinelli ausgemacht, der in einer Reform der Kommission den Schlüssel für ein demokratischeres Europa sah, denn ohne eine zu kontrollierende Regierung versinke ein Parlament im Chaos.[48] Demnach folge einer Stärkung der Kommission automatisch auch eine Stärkung des EP.[49] Im 1984er Entwurf wurde der Europäische Rat erstmals institutionalisiert und als Organ der Gemeinschaft aufgeführt (Art. 31), was formal erst mit dem Vertrag von Lissabon festgeschrieben wurde. Gemäß dem EGG wird der Europäische Rat zur Führungsformation des Rates; die Kommission wird zur einzigen Regierung der EU aufgewertet. Der Posten des ständigen Präsidenten des Europäischen Rates wird genau-

41 Vgl. für viele: Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michèle 2011: Das Ende der Demokratie in Europa? Intergouvernementalismus, Euro-Krisenpolitik und „Mehrebenenparlamentarismus" in der EU, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hrsg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden, S. 133-148; Scharpf F.W. 2013: Eurorettung als Demokratieproblem, dms – der moderne staat, Jg. 6, Nr. 2, S. 279-288.

42 *Duff* 2014 (Fn. 35), S. 65.

43 *Duff* 2014 (Fn. 35), S. 66.

44 The *Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung* 2013 (Fn. 7), S. 11.

45 *Duff* 2014 (Fn. 35), S. 66.

46 The *Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung* 2013 (Fn. 7), S. 10.

47 Eine komprimierte Zusammenfassung findet sich bei *Duff* 2014 (Fn. 35).

48 *Brugmans* 1987 (Fn. 10), S. 13-14.

49 *Burgess* 1986 (Fn. 12), S. 182-183.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

so wie die rotierende Ratspräsidentschaft abgeschafft; so soll jede Ratsformation für 2,5 Jahre einen gewählten Vorsitz erhalten.[50] Zum Zwecke einer effizienteren Regierungsausgestaltung soll der Kommissionspräsident die Größe und Zusammensetzung des Kollegiums nach vorangehenden Anhörungen im EP selbst festlegen (Art. 15 Abs. 5). Unklar ist, ob hieraus eine verkleinerte Kommission resultiert.

Zudem wird das *ordentliche Gesetzgebungsverfahren* ausgeweitet, sodass das EP z.B. – mit Zustimmung des Rates – über seinen Sitz entscheiden kann (Art. 120 Abs. 2). Ferner soll ein Teil der MdEPs über transnationale Listen und damit europaweit gewählt werden (Art. 12 Abs. 3).[51] Diese visionäre Ausgestaltung war im Entwurf von 1984 noch nicht geplant.

Ein weiteres Politikfeld, in dem die jetzige Gruppe weitergeht, ist die *gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Es soll ein echter europäischer Außenminister etabliert, die Rechte des EP ausgeweitet und eine gemeinsame Verteidigungspolitik entwickelt werden.[52] Im Spinelli-Entwurf blieben Verteidigung und Außenpolitik weitgehend im intergouvernementalen Verantwortungsbereich, weshalb der Vertragsentwurf hier eine große Möglichkeit verpasst habe (Interview Duff, 13.02.2014). Jedoch wurde damals bereits der Weg für das heutige ordentliche Gesetzgebungsverfahren geebnet, welches gemäß dem EGG beschleunigt werden soll: der Rat muss demnach in erster Lesung innerhalb von sechs Monaten auf einen EP-Vorschlag antworten (Art. 87 Abs. 4). Zudem wird die Entscheidungsfindung mit qualifizierter Mehrheit ausgeweitet und die einstimmige Beschlussfassung nahezu aufgegeben.[53]

Auch das *Vertragsänderungsverfahren* wird radikal umgebaut. In Zukunft sollen die Mitgliedsländer ihre Vetorechte im Rahmen einer sich an einen vorhergehenden Konvent anschließenden Regierungskonferenz abgeben. Es soll möglich sein, die Verträge mit einer qualifizierten Mehrheit von 75% zustimmenden Staaten zu revidieren (Art. 135 Abs. 4). Das EP müsste einer Vertragsrevision mit Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmen. Sobald vier Fünftel der Mitgliedsländer einen Vertrag gemäß ihrem nationalen Recht ratifiziert haben oder ein europaweites Referendum mit einfacher Mehrheit erfolgreich durchgeführt wurde, träte der Vertrag in Kraft (Art. 135 Abs. 5 f.). Hierdurch soll die Handlungsfähigkeit der Union ausgebaut werden. Auch im Spinelli-Entwurf war das Einstimmigkeitserfordernis in Bezug auf Inkrafttreten und Änderung der Verträge abgeschafft worden.[54] Allerdings müsste dieses Verfahren erst einstimmig von den Staats- und Regierungschefs beschlossen werden.

50 The *Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung* 2013 (Fn. 7), S. 16.

51 Vgl. hierzu. *Europäisches Parlament/Ausschuss für konstitutionelle Fragen* 2011: Bericht über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (2009/2134(INI)), Berichterstatter: Andrew Duff, Brüssel, 28.04.2011.

52 The *Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung* 2013 (Fn. 7), S. 237-254.

53 The *Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung* 2013 (Fn. 7), S. 18.

54 *Ponzano, Paolo* 2009: Der „Spinelli-Vertrag" vom Februar 1984: Die Einleitung des Prozesses der Konstitutionalisierung der Europäischen Union, in: Europäisches Parlament/Generaldirektion Interne

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Innovativ ist ferner die Option einer *assoziierten Mitgliedschaft* für den Fall, dass ein Mitgliedsland den föderalen Weg nicht mitgehen will. Dieser Status wird mit jedem Land einzeln verhandelt (Art. 137). Auch wenn nicht explizit benannt, so hat die Spinelli-Gruppe für diesen Status speziell Großbritannien im Blick, wie der britische MdEP Andrew Duff erläutert: „The associate membership is a place to prevent the Brits vetoing everything; it is a parking place, it can be a permanent parking place, or a short-stay parking. It will be up to the UK to decide for how long it wishes to be there. My suspicion is that after the federal experiment begins to work on the continent very well, ... the Brits want to plunge back in again." (Interview Duff, 13.02.2014) Die Spinelli-Gruppe realisiert das Problem eines Auseinanderdriftens der EU, jedoch überwiege das Risiko, wonach manche Mitgliedsländer eine Vertiefung weiter blockieren könnten (Interview Duff, 13.02.2014).

In Anbetracht der jüngsten Haushaltskontroversen sieht das EGG die Abschaffung der Einstimmigkeitsregel in der *Finanz- und Haushaltspolitik* vor, wobei EP und Rat beim jährlichen Haushaltsverfahren gemeinsam entscheiden. Ferner soll die EU künftig im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegte eigene Steuern erheben können (Art. 202). Mittelfristig würden die nationalen Zahlungen zum EU-Budget ausgesetzt (Art. 225 Abs. 15). Diese radikalen Reformen sind Maximalforderungen im Bereich der Kompetenzverlagerungen. Sie machen jedoch nicht davor Halt, „die klassische Fehlleistung der EU in Form der Einstimmigkeit bei den Steuern" zu beseitigen, so dass diese europaweit harmonisiert werden können, wo es für den Binnenmarkt sinnvoll ist (Interview Brok, 13.02.2014). Zusätzlich soll die Eurozone ein eigenes Budget bekommen, um eine antizyklische Fiskalpolitik betreiben zu können. Als Reaktion auf die Finanz- und Schuldenkrise soll die Union eine gemeinsame *Wirtschaftspolitik* entwickeln können; bisherige Maßnahmen des Sekundärrechts wie etwa der ESM, der Fiskalpakt oder das sogenannte „Sixpack" sollen ins Primärrecht aufgenommen werden.[55] Der Eurozone wird ferner die Möglichkeit eingeräumt, „ein System des gemeinsamen Managements von Staatsschulden" zu etablieren, das an eine strikte Konditionalität geknüpft sein soll (Art. 224). Bei Nichteinhaltung der EU-Defizitregeln soll künftig stärker sanktioniert werden (Art. 236). Bei extremen Verstößen würde ein „Partnerschaftsprogramm" etabliert werden, das die Haushalts- und Wirtschaftspolitik des betreffenden Eurozonenstaates unter Unionskontrolle stellt, wobei das jeweilige nationale Parlament eine Anhörung des Rates und der Kommission beantragen kann (Art. 236 Abs. 4).

Im Zuge der vorgesehenen Kompetenzverlagerungen stellt sich die Frage, inwiefern insbesondere die *nationalen Parlamente*, die einem solchen Vertrag zustimmen müssten, dies angesichts großer Beschränkungen ihres „Königsrechts" bei fehlender Kompensation tun würden.[56] Duff ist der Ansicht, dass die Mechanismen des Lissabon-

Politikbereiche: Altiero Spinelli – ein europäischer Föderalist, PE 410.673, Brussels, S. 43-50 (S. 49).

55 *Duff* 2014 (Fn. 35), S. 71.

56 Die einzige Ausnahme zur Aufwertung der nationalen Parlamente bildet eine verstärkte Kontrolle der Troika (Art. 236 Abs. 4).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Vertrags („Frühwarnsystem“) den nationalen Parlamenten ausreichen, denn diese seien nicht Teil der Unionsgesetzgebung. Ihr Hauptaugenmerk solle auf dem *Vor*gesetzgebungsprozess liegen, indem sie umfassender informiert und in den Konsultationsprozess einbezogen würden sowie ihre eigenen Regierungen besser kontrollieren sollten (Interview Duff, 13.02.2014).[57] Dies würde keine Vertragsänderungen nötig machen. So berücksichtigt auch das EGG das im Spinelli-Entwurf erstmals definierte Subsidiaritätsprinzip, welches gegenwärtig gut funktioniere (Interview Duff, 13.02.2014). Offen bleibt, ob die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente auch in der föderalen Union weiterhin derart möglich ist. Es könnte die Gefahr entstehen, dass die Aufwertung der EU-Institutionen und der „Stillstand“ bzw. die Abwertung der nationalen Parlamente dazu führt, dass diese die Subsidiaritätskontrolle nicht mehr adäquat wahrnehmen können. Angesichts der Diskussionen um einen EU-Mehrebenenparlamentarismus, welcher auf der Prämisse einer parlamentarischen Legitimation der Union über den supranationalen und den nationalen Kanal aufbaut, ist das EGG diesbezüglich defizitär.[58]

3. Eine „Spinellian strategy“ für die Spinelli-Gruppe?

Unter welchen Bedingungen kann die Spinelli-Gruppe erfolgreich sein? Wirken Krisen eher als Reformbeschleuniger oder als Reformhindernis? Roberto Castaldi legt der Gruppe eine “Spinellian strategy” nahe, d.h. die Krise als Chance zu begreifen: „Much will depend on its ability to link its proposals with socially perceived crises, and to create a common front with pro-European organizations around Europe.“[59] Denn auch Spinelli optierte dafür, die kreativen Spannungen einer Krise zugunsten einer Föderalisierung zu nutzen: „Only in these moments of crisis do governments pay more attention to European-orientated proposals”.[60] Dieser Auffassung nach sind Verfassungsweiterentwicklungen und Reformen im europäischen Integrationsprozess kriseninduziert. In der Tat belegen die Entwicklungen im Bereich der Währungs-, Fiskal- und Bankenunion die Möglichkeiten kriseninduzierter Reformen. Gleichwohl: Krisen sind kein Garant für Reformen und deren inhaltliche Richtung ist nicht vorgegeben. Hier kommen Leitbilder ins Spiel, denen gerade in Krisenzeiten eine wichtige Rolle zukommt: „Krisen einerseits

57 Zur Kontrollproblematik im Mehrebenensystem vgl. ausführlich *Abels, Gabriele* 2013: Parlamentarische Kontrolle im Mehrebenensystem der EU – ein unmögliches Unterfangen? In: *Eberbach-Born, Birgit/Kropp, Sabine/Stuchlik, Andrej/Zeh, Wolfgang* (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden, S. 79-102.

58 Vgl. *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret* (Hrsg.) 2011: Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden; *Maurer, Andreas* 2012: Parlamente in der EU, Wien; *Crum, Ben/Fossum, John E.* 2009: The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU, in: European Political Science Review, Jg. 1, Nr. 2, S. 249-271.

59 *Castaldi, Roberto* 2010: The Spinelli Group: an engine of the initiatives that Europe needs?, in: Perspectives on Federalism, Jg. 2, Nr. 2, S. IV-V.

60 Spinelli, zitiert in: *Burgess* 1989 (Fn. 10), S. 134.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

und abstrakte Zukunftsvisionen und Leitbilder andererseits bilden zwei konstitutive Merkmale des europäischen Integrationsprozesses."[61] Krisen waren zweifelsohne für beide hier behandelten Verfassungsprojekte zentral. Die gegenwärtige Krise ist jedoch fundamentaler. Sie bietet zwar eine Chance, begrenzt aber aufgrund ihres Charakters als Struktur- und Vertrauenskrise die Wirkungen eines föderalen Leitbilds.

Ferner muss die Ausgestaltung des Reformprozesses selber reflektiert werden. Hier sei an die o.g. drei Defizite der ersten Spinelli-Gruppe (s. Abschnitt 1.1) und an die unzureichende Einbindung einer politischen Öffentlichkeit insgesamt erinnert. Diesbezüglich kann für das aktuelle Verfassungsprojekt Folgendes angemerkt werden:

Das EGG ist klar an politische Entscheidungsträger gerichtet; es zirkuliert teils in akademischen Kreisen. Öffentliche Stellungnahmen etwa aus der Kommission oder von nationalen Regierungen sind bisher nicht bekannt. Das EGG adressiert keine breite europäische Öffentlichkeit, was sich alleine aus der Tatsache ergibt, dass es bisher lediglich in Englisch und Französisch verfügbar ist. Die Veröffentlichung Anfang Oktober 2013 regte daher auch keine europaweite Debatte über die Zukunft der EU an; auch im Europawahlkampf war das EGG kein Thema. Hier wurde eine Chance verpasst, was auch von der Gruppe so gesehen wird. Zwar wäre eine breite Öffentlichkeit wünschenswert, jedoch seien die finanziellen Mittel zu begrenzt, um das EGG in mehrere Sprachen zu übersetzen und eine breite Kampagne zu starten (Interview Duff, 13.02.2014). Nichtsdestotrotz würde sich, so die Hoffnung, die Möglichkeit einer intensiven Diskussion später im Rahmen eines Konvents bieten.

Wie stehen die Chancen, dass Vorschläge aus dem EGG in die weitere Vertragsentwicklung Eingang finden? Das EGG richtet sich speziell an politische Führungskräfte, sodass es als Basisdokument für die parlamentarische Delegation im Rahmen eines Konvents nach den britischen Wahlen im Frühjahr 2015 dienen könnte. Dieses Vorhaben hängt – ganz abgesehen davon, ob ein erneuter Verfassungskonvent einberufen wird – jedoch davon ab, inwiefern die Spinelli-Gruppe zunächst innerhalb des EP Mehrheiten findet.[62] Denn anders als beim 1984er Entwurf steht hinter den jetzigen Vorschlägen nicht das EP, sondern lediglich eine *advocacy coalition*, die sich primär aus dem EP rekrutiert, bislang allerdings nicht die Mehrzahl der MdEPs hinter sich vereinigen konnte. Dies wird in Anbetracht der Wahlergebnisse vom Mai 2014 im neu konstituierten EP sicherlich noch schwieriger werden.

Die parteipolitische Zusammensetzung der Spinelli-Parlamentariergruppe verdeutlicht, dass insbesondere vernachlässigt wurde, speziell pro-europäische EVP-Abgeordnete zu gewinnen (s.o.). Im Gegensatz dazu konnte Spinelli durch sein strategisches Geschick die Verfassungsidee auf eine breitere, fraktionsübergreifende Basis stellen.

61 *Boháčiková, Michaela/Leiße, Olaf* 2013: Das Ende aller Visionen? Zur Bedeutung von Leitbildern im europäischen Integrationsprozess in Krisenzeiten. In: Eppler, Annegret/Scheller, Hendrik (Hrsg.): Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration: Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden, S. 141-164.

62 *Castaldi* 2010 (Fn. 59), S. VII.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Eine derartige Kompromissfähigkeit würde der jetzigen Spinelli-Gruppe sicherlich eine größere Plattform garantieren.

Eine weitere verpasste Chance und selbst auferlegte Restriktion betrifft den Verzicht auf eine formale Eingliederung in die UEF (und damit potentiell an eine außerparlamentarische Öffentlichkeit). Die dadurch erhoffte Offenheit gegenüber Abgeordneten, die sich nicht als Föderalisten bezeichnen würden, generierte kaum zusätzliche Mitglieder. Denn aufgrund der dennoch bestehenden Verbindungen zu den organisierten Föderalisten als Mitglieder des *Spinelli-Netzwerks* und der allgemeinen Rhetorik und Ausrichtung der Gruppe[63] lässt sich eine Trennung gegenüber der UEF ohnehin schwer vollziehen. Die UEF verfügt über Strukturen und Netzwerke, welche die Gruppe hätte nutzen können.

Das EGG wurde bislang nicht offiziell im EP debattiert. Spinelli war es gelungen, dass 1984 die Abstimmung noch vom scheidenden EP vor den zweiten Direktwahlen durchgeführt und der Vertragsentwurf damit verabschiedet wurde. Dies war heute nicht möglich; zudem würde das EGG wohl auch keine parlamentarische Mehrheit finden. Stattdessen hat das EP am 13.03.2014 eine Entschließung zur Umsetzung des Lissabon-Vertrags verabschiedet, die im Vergleich zum EGG sehr bescheiden ist.[64] Inwiefern das sich nun neu konstituierende EP das EGG aufgreifen wird, mehr noch: ob die Spinelli-Gruppe und wenn ja in welcher Formation weiterbestehen wird, ist derzeit offen. Denn federführende Mitglieder der Gruppe gehören dem neuen Parlament nicht mehr an.

4. Ausblick

Spinellis großes Vermächtnis ist es, dass er „die Vorstellung von einer europäischen Verfassung wieder auf die politische Landkarte“ setzte.[65] Doch auch ihm war kein schneller Erfolg beschieden. Langfristig fanden zahlreiche seiner Vorschläge Eingang in spätere Vertragsrevisionen.[66] Die heutige Spinelli-Gruppe knüpft an dieses föderale Vermächtnis an. Mit dem EGG ist es gelungen, Spinellis Verfassungsprojekt zu komplettieren, es den neuen Gegebenheiten anzupassen und in Teilen weiter darüber hinauszugehen. Es ist somit eine „konstruktiv weiterführende Überarbeitung der gültigen Europaverträge“.[67] Die schnelle Umsetzung ist allerdings mehr als unwahrscheinlich. Dies liegt (1) im Charakter der Spinelli-Gruppe als *advocacy coalition* begründet, die nicht die Mehrheit des EP hinter sich hat; konstitutionelle Reformen sind für solche „coaliti-

63 Vgl. Duff 2014 (Fn. 35).

64 *Europäisches Parlament* 2014b: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2014 zur Umsetzung des Vertrags von Lissabon in Bezug auf das Europäische Parlament (2013/2130(INI)), Berichterstatter: Paulo Rangel, Brüssel, 13.03.2014.

65 *Pinder* 2009 (Fn. 22), S. 39.

66 *Ponzano* 2009 (Fn. 54), S. 49.

67 *Habermas*, Jürgen 2014: „Für ein starkes Europa“– aber was heißt das?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 3, S. 85-94 (S. 93).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ons“ immer eine sehr große Herausforderung.[68] Dabei zeigt die Analyse des Verfassungsprojekts von 1984 zugleich, dass die Erfolgschancen auch nicht zwangsläufig steigen, wenn eine breitere parlamentarische Unterstützung gegeben ist. (2) Zudem werden die Erfolgsaussichten durch das politische Umfeld eingeschränkt. Auch in den 1980er Jahren gab es zweifelsohne integrationsskeptische Stimmen. Doch in Anbetracht des wachsenden Euroskeptizismus in der Öffentlichkeit wie auch in Teilen der politischen Elite, für den der Ausgang der Europawahl ein Indikator ist, wird es die Spinelli-Gruppe schwer haben, für ihr Leitbild eines europäischen Bundesstaates zu werben. Freilich zeigt der 1984er Entwurf auch, dass – wenngleich er in seiner Gesamtheit nicht unmittelbar implementiert wurde – die langfristigen Wirkungen groß waren.

Genau diese Hoffnung auf indirekte und langfristige Wirkungen hegt die Spinelli-Gruppe; so sieht sie selbst das EGG als Teil eines längeren Prozesses, der aufgrund der Krise mitangestoßen wurde, aber über diese hinausreichen muss: „Ich glaube nicht, dass wir sehr weit kommen, solange wir unter dem Eindruck der Krise und des europäischen Populismus stehen. Das müssen wir vernünftig aufarbeiten ... Wir müssen diesen Prozess [der Spinelli-Gruppe] den Cameron-Vorschlägen entgegensetzen.“ (Interview Brok, 13.02.2014) Diese Vorschläge müssen einem föderalistischen Leitbild folgen:

> „Wie beim Spinelli-Entwurf vor 30 Jahren, wo vieles jetzt verwirklicht ist, wird das Europäische Grundgesetz mehr als fünf Jahre brauchen, also womöglich mehr als einen Konvent, um das alles in die Tat umzusetzen. Man braucht aber aus föderalistischer Sicht immer wieder die Neubelebung der Grundidee der Europäischen Vereinigung.“ (Interview Leinen 12.02.2014)

Die Neubelebung dieses föderalistischen, post-nationalen Leitbildes unter veränderten Vorzeichen, der Mut, die ungelöste Kernfrage der *finalité* wieder aufzugreifen und einen innovativen Vorschlag zu unterbreiten, das ist die wesentliche Leistung der heutigen Spinelli-Gruppe.

68 *Sabatier* 1998 (Fn. 9), S. 102.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die reformierte Kohäsionspolitik 2014-2020 und ihre Implementierung

Peter Becker/Ronny Müller

1. Einleitung

Europa steht gegenwärtig an der Schwelle zum kohäsionspolitischen Förderzeitraum 2014-2020. Mit der Annahme der Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen[1] für die kommenden sieben Jahre sowie der Verabschiedung der Verordnungen für die Strukturfonds Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)[2] und Europäischer Sozialfonds (ESF)[3] sowie der Verordnung über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI)[4] Ende 2013 durch den Rat, die mit Wirkung zum 1. Januar 2014 in Kraft traten, hat die Debatte zur Reform der Kohäsionspolitik und der hiermit einhergehende Verhandlungsprozess einen erfolgreichen Abschluss gefunden. Allerdings ist dies nur ein Zwischenschritt auf dem Weg zum Start des nächsten Förderzeitraums 2014-2020, denn mit dem Verhandlungsende unmittelbar vor Beginn des neuen Zeitraums begann die Phase der Implementierung der reformierten Fördervorgaben und -prioritäten in den nationalen und regionalen Förderprogrammen.

Die mit der Reform angestrebte Neuausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik auf die Steigerung des Wirtschaftswachstums, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen sollte trotz eines gegenüber dem Förderzeitraum 2007-2013 etwas verringerten Finanzvolumens durch mehr Effizienz und Effektivität der Fördermaßnahmen erreicht werden, bei einer gleichzeitigen Verringerung der bürokratischen Lasten und einem spürbaren Abbau der Komplexität der europäischen

1 Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:DE:PDF.

2 Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=DE.

3 Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=DE.

4 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:DE:PDF.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Förderpolitik.[5] Die europäischen Förderprogramme werden immer deutlicher in den Dienst der Strategie der Europäischen Union (EU) für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, der sogenannten Europa 2020-Strategie[6], gestellt.

Die Überprüfung der Umsetzung, Wirksamkeit und Angemessenheit des reformierten Ansatzes und des neuen Instrumentariums der europäischen Kohäsionspolitik soll im Zentrum dieses Beitrags stehen, wobei wir uns auf die Implementierung in Deutschland konzentrieren. Führt die Fokussierung auf die europäische Wachstumsstrategie zu einer deutlichen Verschiebung und Neuausrichtung der Förderprioritäten? Bewirkt die Vorgabe von strategischen Zielen durch die EU für die regionalen Förderpolitiken eine Veränderung bei der Programmierung ihrer Fördermaßnahmen? Kann die jüngste Reform der europäischen Kohäsionspolitik die Effizienz der Förderpolitik mit Hilfe der europäischen Strukturfonds verbessern?

Diese Fragen können zu Beginn eines Förderzeitraums selbstverständlich nicht abschließend beantwortet werden, sondern erst nach Abschluss der Programme und einer umfassenden Auswertung – also erst in einem Jahrzehnt. Zudem kann eine Bewertung der strategischen Zielvorgaben der Förderprogramme nur in Relation zu früheren Förderzeiträumen oder zu anderen Regionen erfolgen, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Dennoch wollen wir versuchen, eine erste, sehr vorläufige Analyse und Bewertung der Neuausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik in der regionalen Anwendung vorzunehmen. Dazu werden wir in einem ersten Schritt die neuen strategischen Steuerungsinstrumente und deren Wirksamkeit analysieren, also die Ausrichtung der Partnerschaftsvereinbarung und der Operationellen Programme auf die strategischen Ziele der EU-Wachstumsstrategie. In einem zweiten Schritt wollen wir dann die Konzentration der Förderprioritäten auf die aus der Europa 2020-Strategie abgeleiteten thematischen Schwerpunkte und das neue Instrument der Konditionalitäten untersuchen. Und schließlich versuchen wir eine erste Bewertung der angestrebten Effizienzsteigerung mit Hilfe eines verbesserten Monitoring, Reporting und Controlling der regionalen Förderprogramme.

2. Eine verbesserte strategische Steuerung und deren Umsetzung

Im Mittelpunkt der neuen Förderarchitektur der europäischen Kohäsionspolitik stehen der „Gemeinsame Strategische Rahmen (GSR)“ der EU zur Festlegung einen möglichst kohärenten und zielorientierten gemeinschaftlichen Förderpolitik und die Partnerschaftsvereinbarung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und der Europäischen

5 Zum Verhandlungsprozess und den zentralen Elemente der Reform siehe Becker, Peter, Die künftige Kohäsionspolitik 2014-2020 – Vom Zeichen der innergemeinschaftlichen Solidarität zum Instrument für mehr Wachstum und Beschäftigung, in: Hrbek, Rudolf, Jahrbuch des Föderalismus 2013 - Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, S. 531-545.

6 Zum Aufbau der Europa 2020-Strategie siehe Becker, Peter, Die EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«. Der Prozess als Ziel, SWP-Studie, 2011, S 6/2011 und Becker, Peter, Integration ohne Plan – Die neue EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“, in: ZPol, 2011, 21. Jg, H. 1, S. 67-91.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kommission, in der die nationalen Förderprioritäten festgeschrieben wurden. Diese beiden strategischen Instrumente der reformierten Kohäsionspolitik geben den Rahmen vor, indem dann die Operationellen Programme der Regionen die Umsetzung der strategischen Zielvorgaben in den Förderregionen gewährleisten sollen. Wie in einem Baukastensystem sollen sich also europäische, nationale und regionale Förderziele und -prioritäten zu einem abgestimmten Förderkonzept zusammenfügen, das von allgemeinen strategischen Zielvorgaben für die gesamte EU bis zu konkreten Fördermaßnahmen in einzelnen Förderregionen alle auf die gemeinsame europäische Wachstumsstrategie ausgerichtet sind.

Mit diesem neuen strategischen Rahmen sollen künftig die gemeinschaftlichen Ziele und Vorsätze für alle Strukturfonds festgeschrieben werden, „damit der Planungsprozess auf Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen eine klarere strategische Ausrichtung“[7] erhält. In ihrem Vorschlag für die neuen Strukturfondsverordnungen vom Oktober 2011 sah die Europäische Kommission zunächst vor, den GSR mit einem delegierten Rechtsakt zu verabschieden. Allerdings wäre mit einer solchen Form der Verabschiedung nach Artikel 290 AEUV die Befugnisse der Europäischen Kommission zur verbindlichen Vorgabe gemeinschaftlicher Förderziele und -schwerpunkte deutlich gestärkt worden.[8] Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens lehnten die Mitgliedstaaten diese deutliche Aufwertung des Einflusses der Europäischen Kommission auf die Inhalte und die Schwerpunkte der Förderpolitiken in den Mitgliedstaaten und Regionen ab und setzten durch, dass der GSR nun als Anhang I der Verordnung beigefügt wurde und damit Teil des üblichen Gesetzgebungsverfahrens blieb.

Der GSR fasst die getrennten Förderpolitiken über die europäischen Strukturfonds und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Meeres- und Fischereipolitik in einem gemeinsamen Förderkonzept zusammen und formuliert so eine einheitliche Grundausrichtung für die fünf Fonds - den EFRE, den ESF, den Kohäsions-

7 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 /* KOM/2011/0615 endg., vom 6.10.2011, hier Ziffer 14.

8 Der Vertrag von Lissabon hat die Struktur der Rechtsakte der EU grundlegend geändert, indem er neben den im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zustande gekommenen Rechtsakten (Art. 289 AEUV) und den Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV) eine neue Kategorie eingeführt hat, die delegierten Rechtsakte (Art. 290 AEUV). Delegierte Rechtsakte sind „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung“, die nicht-wesentliche Bestandteile eines Gesetzgebungsaktes ändern oder ergänzen. Die Gesetzgeber, also der Rat und das EP, müssen bei der Übertragung der Befugnis an die Kommission, solch einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, die Bedingungen wie „Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Übertragung“ genau festlegen. Innerhalb dieses Rahmens ist die Europäische Kommission dann frei den Rechtsakt zu ergänzen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fonds, den ELER und den EMFF. Er legt so die „strategischen Leitgrundsätze“[9] fest und strukturiert den Planungs- und Koordinierungsprozess in den Mitgliedstaaten und den Regionen vor. In dem Rahmen werden nochmals die thematischen Förderziele für die Europäische Union benannt, die Förderung integrierter Ansätze betont und die Koordinierung der Kohäsionspolitik mit anderen europäischen Strategien und Förderpolitiken ausgeführt, wie in den Bereichen Forschung und Innovation, der Umwelt- und Klimapolitik oder der EU-Entwicklungspolitik. Der GSR ersetzt die früheren strategischen Leitlinien der Gemeinschaft und soll die Kohärenz zwischen den politischen Zielen und den Investitionen vor Ort verbessern.

Er bildet auch den Rahmen für die nationalen Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten. Diese neu eingeführten Vereinbarungen bilden die Verbindung zwischen den nationalen und regionalen Förderprogrammen. Darüber hinaus nehmen sie Bezug auf die Ziele der Strategie Europa 2020 und auf die nationalen Reformprogramme im Rahmen des sog. Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU. Sie umfassen insofern ein integriertes mitgliedstaatliches Konzept für die territoriale Entwicklung, die nationalen wirtschaftspolitischen Ziele und die Indikatoren zu Messung und Bewertung der Fortschritte.

Bereits in den neuen Strukturfondsverordnungen wurden die Fristen vorgegeben, innerhalb derer dieses neue Instrumentarium von Partnerschaftsvereinbarung mit den Mitgliedstaaten und die Operationellen Programmen der Regionen etabliert sein sollte. Bis zum 22. April 2014 sollten die neuen Partnerschaftsvereinbarungen bei der Europäischen Kommission eingereicht worden sein und spätestens bis zum 22. Juli 2014 sollten dann die Operationellen Programme der Förderregionen bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden. Deutschland hatte seine Partnerschaftsvereinbarung bereits am 26. Februar 2014 eingereicht, die am 22. Mai 2014 von der Europäischen Kommission genehmigt worden war; die Operationellen Programme des Bundes und der Länder mussten deshalb bereits bis 26. Mai 2014 in Brüssel vorliegen.

Die ersten Genehmigungen der Partnerschaftsvereinbarungen durch die Europäische Kommission erfolgten im Mai 2014 – die dänische Partnerschaftsvereinbarung wurde als erste am 5. Mai 2014 angenommen; die letzten Vereinbarungen sollen im Herbst 2014 von der Europäischen Kommission genehmigt werden. Mit Blick auf die Erfahrungen aus der Vorbereitung des Förderzeitraums 2007-2013 ist davon auszugehen, dass sich die Verhandlungen zu den Partnerschaftsvereinbarungen und den Operationellen Programmen in jedem Fall bis Ende 2014 hinziehen werden. Die letzten Operationellen Programme sollen nach den Planungen der Kommission sogar erst bis spätestens Ende Januar 2015 angenommen sein.[10]

9 Vgl. Artikel 10 ESI-VO.

10 Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, Kohäsionspolitik 2014 – 2020, Partnerschaftsvereinbarungen und operationelle Programme – Stand der Dinge, abrufbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_de.cfm#1.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ab dem Zeitpunkt der Einreichung fanden sowohl zu den Partnerschaftsvereinbarungen als auch zu den Operationellen Programmen innerhalb der Europäischen Kommission die sogenannten Interservice-Konsultationen zwischen den beteiligten Dienststellen statt. Dabei stimmte sich die fondsspezifisch federführende Generaldirektion der Europäischen Kommission – also für den EFRE die GD Regio und für den ESF die GD Empl – mit allen anderen Generaldirektionen ab. Die Europäische Kommission bewertet die Partnerschaftsvereinbarungen auf deren Übereinstimmung mit der ESI-Verordnung und berücksichtigt dabei das jeweilige nationale Reformprogramm sowie die entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters und die ex-ante-Bewertungen der Operationellen Programme des jeweiligen Mitgliedstaates.

Hinsichtlich der Operationellen Programme bewertet sie ebenfalls deren Übereinstimmung mit der ESI-Verordnung und der Partnerschaftsvereinbarung sowie den fondsspezifischen Regelungen in den Verordnungen für den EFRE und den ESF. Auch hier berücksichtigt die Europäische Kommission die entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen und die ex-ante-Bewertungen der Operationellen Programme. In ihrer Prüfung achtet sie insbesondere auf die Angemessenheit der Strategie des jeweiligen Operationellen Programms, der entsprechenden Förderziele, der gewählten Indikatoren, der Vorsätze und der Zuweisung der Haushaltsmittel. Die Europäische Kommission bringt binnen drei Monaten nach dem Tag der Einreichung des Operationellen Programms ihre Anmerkungen vor. Die Mitgliedstaaten bzw. die Regionen stellen der Europäischen Kommission alle angeforderten zusätzlichen Informationen zur Verfügung und überarbeiten dann gegebenenfalls ihren Entwurf des Operationellen Programms. Im Einklang mit den fondsspezifischen Regelungen genehmigt die Europäische Kommission schließlich spätestens sechs Monate nach der formellen Einreichung durch den betreffenden Mitgliedstaat, jedoch nicht vor dem Erlass eines Beschlusses zur Genehmigung der Partnerschaftsvereinbarung das Operationelle Programm - vorausgesetzt, den Anmerkungen der Europäischen Kommission wurde in angemessener Weise Rechnung getragen. Dieses Prozedere entspricht dem bislang bekannten Genehmigungsverfahren. Neu ist jedoch das besondere Augenmerk der Europäischen Kommission auf die strategische Ausrichtung der Operationellen Programme und deren Übereinstimmung mit den vereinbarten Zielen des GSR und den Partnerschaftsvereinbarungen.

Da sich diese beiden Steuerungsinstrumente explizit auf die Wachstumsstrategie Europa 2020 beziehen, ist diese Strategie eindeutig in das Zentrum der strategischen Vorgaben gerückt.[11] Ihre ausufernden Vorgaben zu nahezu allen wirtschafts-, sozial-, beschäftigungs- und umweltpolitisch relevanten Politikbereichen in nicht verbindlichen Mitteilungen, europäischen Leitinitiativen, Strategien und Maßnahmenpaketen liefern

11 Zu ersten ähnlichen Reformansätzen für den Förderzeitraum 2007-2013, der inzwischen so bezeichneten „Lissabonisierung“ der europäischen Kohäsionspolitik, vgl. Mendez, Carlos, The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance?, in: European Planning Studies, 2011, Vol. 19, No. 3, S. 519-537 und Becker Peter, Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung, SWP-Studie, 2009/S 05, März 2009.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

die Bezugsgrundlage für die regionalen Förderprogramme und bestimmen die Prioritäten. Über ein mehrstufiges Verfahren stellt die Europäische Kommission so sicher, dass ihre strategischen Vorgaben umgesetzt werden. Die bislang nicht verbindliche Strategie erhält nunmehr über ihre Aufnahme in die ESI-Verordnung eine de facto-Verbindlichkeit.

Ein besonderes Steuerungsinstrument der Europäischen Kommission ist darüber hinaus die zunehmende Harmonisierung der Operationellen Programme. Zur Vereinheitlichung der Umsetzung der Vorgaben und Ziele der ESI-Verordnung hat die Europäische Kommission eine delegierte Verordnung[12] zur Ergänzung und eine Durchführungsverordnung[13] zur Festlegung von Vorschriften der ESI-Verordnung erlassen. Von zentraler Bedeutung für die Strukturfonds ist dabei das Muster für Operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" in der Durchführungsverordnung. Im Unterschied zur früheren unverbindlichen Aide-Mémoire der Generaldirektion Regionalpolitik wird mit diesem delegierten Rechtsakt nun eine verbindliche und detaillierte Struktur zur Erstellung der Operationellen Programme vorgegeben. In dem Muster werden zudem einheitliche Vorgaben für die Darstellung der einzelnen Abschnitte der Operationellen Programme festgelegt. Dies sei, so die Europäische Kommission, notwendig, um sicherzustellen, dass die regionalen Förderpolitiken konsistent und vergleichbar sind, gegebenenfalls aggregiert werden können und alle auf gemeinsame europäische Ziele ausgerichtet sind.

Diese vorgegebene Struktur sieht vor, dass zu Beginn eines jeden Operationellen Programms dessen Rückbindung an die Strategie Europa 2020 dargestellt werden muss und insbesondere erläutert werden muss, wie und inwieweit das jeweilige Operationelle Programm der Umsetzung und Zielerreichung der Strategie dienen kann. Dabei genügt es angesichts der in der Durchführungsverordnung enthaltenen Regelungen nicht, wie bislang eine kurze Subsumtion der Zielsetzung des Operationellen Programms unter die

12 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds.

13 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 288/2014 der Kommission vom 25. Februar 2014 zur Festlegung von Vorschriften gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds im Hinblick auf Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit" aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Hinblick auf das Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit".

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zielvorgaben der europäischen Dachstrategie vorzunehmen. Vielmehr bedarf es einer komplexen Top-Down-Verknüpfung mit Hilfe und unter Bezugnahme auf eine Vielzahl zusätzlicher europäischer, nationaler und regionaler Strategiedokumente und ergänzenden Papieren.

Ausgangspunkt der strategischen Überlegungen in den Regionen sind demzufolge die Ziele der Strategie Europa 2020, die mit den nationalen und regionalen Bedarfen und Herausforderungen abgeglichen werden müssen. Als Bezugspunkte zur Strategieformulierung sind auf nationaler (hier exemplarisch der deutschen) Ebene insbesondere folgende Vorgaben zu berücksichtigen:

a) Im Rahmen der Erstellung der Partnerschaftsvereinbarung hat die Europäische Kommission in einem Positionspapier der Kommissionsdienststellen vom 11. September 2012 zur Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung und der neuen Programme in Deutschland aus ihrer Sicht die Herausforderungen und Förderbedarfe für den Mitgliedsstaat Deutschland benannt. Demnach sollten sich die Investitionsprioritäten in Deutschland auf die Steigerung des Arbeitsmarktpotenzials, der sozialen Eingliederung und des Bildungsniveaus ausrichten sowie auf die Verringerung der regionalen Unterschiede bei der Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung des demografischen Wandels.
b) Mit der Ausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik auf die Europa 2020-Strategie wurden implizit auch die im Zuge der allgemeinen wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union und in der Eurozone erstellten strategischen Dokumente zu zusätzlichen Steuerungsinstrumenten und Bezugsdokumenten der nationalen und regionalen Förderpolitiken. Das Nationale Reformprogramm legt somit als zentrales Instrument bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020 zugleich die wichtigsten Einsatzbereiche für die Strukturfonds in Deutschland fest. Die im Rahmen der wirtschaftspoltischen Koordinierung definierten nationale Ziele und Reformschwerpunkte adressieren folglich auch die zentralen Handlungsfelder für die Nutzung der europäischen Strukturfonds in Deutschland. Schwerpunkte der Förderprogramme sind die Bereiche Beschäftigung, Wachstum, Bildung und Armutsbekämpfung, wobei in letzterem die Integration von Langzeitarbeitslosen als wesentliches Ziel formuliert wurde.
c) In der Konsequenz werden neben dem jährlichen Nationalen Reformprogramm auch die vom Rat der Europäischen Union verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen zu inhaltlichen Vorgaben der nationalen und regionalen Förderpolitiken. Aktuell sind in diesem Zusammenhang beispielsweise für den ESF insbesondere erhöhte und effizientere wachstumsverstärkende Ausgaben für Bildung und Forschung relevant, ebenso geeignete Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen insbesondere für Langzeitarbeitslose. Maßnahmen zur Anhebung des Bildungsniveaus benachteiligter Menschen zählen ebenfalls zu den Empfehlungen wie die Erhöhung der Verfügbarkeit von ganztägigen Betreuungsangeboten für Kinder und Ganztagsschulen.

Flankiert werden soll die Strategieableitung ausgehend von der europäischen Wachstumsstrategie über die nationalen Reformprogramme bis hin zu den regionalen Förder-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

programmen mit einer begründeten Auswahl der thematischen Förderziele und der entsprechenden Investitionsprioritäten. Unterschieden wird bei der operativen Umsetzung in den Regionen zwischen den thematischen Zielen der Förderung, wie sie in Artikel 9 der ESI-Verordnung für alle Strukturfonds festgelegt wurden, und den Investitionsprioritäten, mit denen die Regionen „detaillierte, einander nicht ausschließende Ziele festlegen". Solche Investitionsprioritäten sollen zugrunde gelegt werden, wenn im Rahmen der Programme spezifische Ziele festgelegt werden, die den Bedürfnissen und Gegebenheiten des Programmgebiets Rechnung tragen."[14] Auch hier sollen die Operationellen Programme auf die mitgliedsstaatliche Partnerschaftsvereinbarung zurückgreifen und die nationalen wirtschaftspolitischen Reformempfehlungen in den länderspezifischen Empfehlungen beachten. Auch bei der Konkretisierung der Förderziele besteht also eine Form der hierarchischen Abstufung und Konkretisierung von den allgemeinen, für die ganze EU geltenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Zielen der Europa 2020-Strategie über für die Kohäsionspolitik abgeleiteten elf thematischen Zielen bis hin zu den insgesamt 19 Investitionsprioritäten in Artikel 3 der ESF-Verordnung bzw. 40 Investitionsprioritäten in Artikel 5 der EFRE-Verordnung.

Abgerundet, so die Gliederungsvorgabe der Europäischen Kommission, wird das Strategiekapitel der Operationellen Programme mit der Begründung der Mittelzuweisungen zu jedem thematischen Ziel und – gegebenenfalls – jeder Investitionspriorität der regionalen Förderstrategie.

Auf regionaler Ebene waren als zusätzliche Bezugspunkte zur Strategieformulierung und für die Erstellung der Operationellen Programme dann noch folgende Vorgaben zu berücksichtigen:

- Die regionalen Förderbedarfe werden in den vor der eigentlichen Programmplanung erstellten Evaluierungen und Analysen herausgearbeitet und definiert. Dies sind die regionale sozioökonomische Analyse (SÖA) und die sogenannte SWOT-Analysen zu den Stärken und Schwächen einer Förderregion.[15]
- Die Empfehlungen der im Rahmen der Programmplanung erstellten und in Artikel 19 der ESI-Verordnung rechtlich vorgegebenen ex-Ante-Bewertung.
- Die fachpolitischen Konzepte und regionalen Strategien, in denen die spezifischen Handlungsbedarfe in unterschiedlichen Handlungsfeldern priorisiert werden.

Im Rahmen der Beschreibung der Prioritätsachsen in den regionalen Förderprogrammen sind dann für jede Investitionspriorität entsprechende spezifische Ziele und zu erwartende Ergebnisse für die regionalen Förderpolitiken zu formulieren. Dabei entsprechen die Prioritätsachsen den in der ESI-Verordnung angeführten thematischen Zielen. Die Investitionsprioritäten werden in den Regionen durch spezifische Ziele weiter konkreti-

14 So die Definition in Erwägungsgrund 7 der EFRE-Verordnung Nr. 1301/2013.

15 Diese Analysen werden in der Regel von externen Gutachtern bzw. Beratungsinstituten im Auftrag der jeweiligen Förderregion angefertigt. SWOT steht für die Analyse von strength, weakness, opportunities und threats in einer Region.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

siert bzw. auf ihre besonderen Voraussetzungen und Belange hin angepasst. Für diese spezifischen Ziele der regionalen Förderpolitiken sollen dann messbare und nachhaltige Ergebnisse nachgewiesen werden. Diese hierarchische Ableitung und Konkretisierung von Zielen und Maßnahmen kann in den Operationellen Programmen noch weiter verfeinert werden. So können unterhalb der Ebene der spezifischen Ziele beispielsweise noch Zwischenebenen, wie Handlungsoptionen formuliert werden. In der Regel stellt die Ebene der Fördergegenstände die unterste Gliederungsebene eines Operationellen Programms dar, die den spezifischen Zielen untergeordnet ist. Diese konkreten Maßnahmen stellen das „Herzstück" der Förderrichtlinienerstellung auf regionaler Ebene dar.

Ein idealtypischer Implementierungsprozess dieser strategischen Neu-Ausrichtung der regionalen Operationellen Programme in der gesamten EU auf gemeinsame Förderziele muss also in einem ersten Schritt auf der Grundlage des vorgegebenen Musters für ein Operationelles Programm verbindliche Regelungen zu den Themenfeldern Strategie, Konditionalitäten, Ergebnis- bzw. Leistungsorientierung und thematische Konzentration identifizieren und wenn möglich Zusammenhänge zwischen diesen herstellen. In einem zweiten Schritt müssen dann für die Erstellung der Operationellen Programme zwischen den Regionalregierungen und den externen ex-ante-Bewertern im Zuge eines iterativen Prozesses gemeinsame konkrete Vorschläge zur Implementierung entwickelt werden, mit denen verbindliche Regelungen zu den vorgegebenen Themenfeldern definiert werden können. Dieser Dialogprozess ist zumeist dadurch gekennzeichnet, dass die konkreten Vorschläge zu Förderprioritäten und -maßnahmen sukzessive in das sich entwickelnde Operationelle Programm eingepasst werden müssen.

Sind diese neuen strategischen Ansätze zur europaweiten Harmonisierung noch begrenzt auf die Struktur und die Form der Operationellen Programme, so erfolgt eine stärkere inhaltliche Harmonisierung der Förderprogramme über die sogenannte thematische Konzentration.

3. Mehr Effizienz durch thematische Konzentration und Konditionalität

Um die reformierte Kohäsionspolitik effizienter und ergebnisorientierter zu gestalten, wurden neue Vorgaben zur thematischen Konzentration und Konditionalität eingeführt. Die elf aus der Europa 2020-Strategie abgeleiteten thematischen Ziele der Förderpolitik gelten für ganze EU (hierzu Kasten 1).

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kasten 1: Die thematischen Ziele zur Unterstützung der EU 2020-Strategie

1. Forschung, Innovation und technolog. Entwicklung
2. Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)
3. Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)
4. Umstellung auf eine CO2-arme Wirtschaft
5. Anpassung an den Klimawandel sowie Risikoprävention und -management
6. Umweltschutz und effiziente Nutzung von Ressourcen
7. Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in zentralen Netzinfrastrukturen
8. Beschäftigung und Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte
9. Soziale Eingliederung und Bekämpfung der Armut
10. Bildung, Qualifikationen und lebenslanges Lernen
11. Aufbau der institutionellen Kapazitäten und effiziente öffentliche Verwaltung

Die neuen Rechtsgrundlagen geben darüber hinaus unterschiedliche Vorgaben der thematischen Konzentration der Fördergelder vor, wobei zwischen den beiden großen Strukturfonds (dem EFRE und dem ESF) sowie nach der Förderintensität gemäß der Einordnung der Förderregionen in die Kategorien der stärker entwickelten Regionen, der Übergangsregionen oder der weniger entwickelten Regionen zu unterscheiden ist. Die beiden größten Strukturfonds unterscheiden sich zudem in der Regulierungsebene, auf der die thematische Konzentration vorzunehmen ist. Die fondsspezifische Verordnung für den EFRE sieht vor, dass für die Konzentration der Fördergelder auf der Ebene der thematischen Ziele erfolgen muss. In der fondsspezifischen Verordnung für den ESF wird stattdessen eine Konzentration auf der Ebene der Investitionsprioritäten gefordert. Insofern wird dem ESF ein „engeres Korsett“ angelegt als dem EFRE. Eine Begründung für diesen höheren Konkretisierungsgrad der Fördervorgaben könnte darin liegen, dass

a) zu Beginn der Verhandlungen über die Fondsverordnungen und zur Reform der Kohäsionspolitik 2014-2020 von der Europäischen Kommission und aus dem Europäischen Parlament ein fester, vergleichsweise hoher Anteil von 25 Prozent der gesamten Strukturfonds für die ESF-Mittel gefordert worden war und
b) in der Tatsache, dass die Ergebnisse der Förderung mit Mitteln des EFRE im Vergleich zur Förderung durch den ESF leichter zu messen und sichtbarer sind. Um dieser Asynchronität zu begegnen, soll die „steuernde Hand“ der Europäischen Kommission bei der ESF-Förderpolitik in den Regionen künftig deutlich spürbarer werden.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kasten 2: Thematische Konzentration

EFRE	**ESF**
4 aus 11 thematischen Zielen: 1. F&E 2. Verbesserung d. Barrierefreiheit & IKT 3. Wettbewerbsfähigkeit von KMU 4. Verringerung der CO2-Emissionen ▪ stärker entwickelte Regionen: mind. 80%; mind. 20% Verringerung CO2-Emissionen ▪ Übergangsregionen: mind. 60%; mind. 15% Verringerung CO2-Emissionen ▪ Weniger entwickelte Regionen: mind. 50%; mind. 12 % Verringerung CO2-Emissionen	5 aus 19 Investitionsprioritäten • stärker entwickelte Regionen: 80% • Übergangsregionen: 70% • Weniger entwickelte Regionen: 60% Mindestens 20% für soziale Inklusion und Armutsbekämpfung

Neben der Berücksichtigung der vorgegebenen Mittelkonzentration auf die Förderprioritäten müssen die Regionen in ihren Operationellen Programmen auch die spezifischen Konditionalitäten zur besseren Ergebnis- und Leistungsorientierung adressieren. Die Ermittlung, welche Konditionalität für eine Region relevant ist, erfolgt in Eigenregie der Region. Hiernach bewertet sie in ihrem jeweiligen institutionellen und rechtlichen Rahmen und im Kontext der Vorbereitung der Operationellen Programme und gegebenenfalls der Partnerschaftsvereinbarung, ob die in Anhang XI der ESI-Verordnung festgelegten ex-ante-Konditionalitäten auf die spezifischen, mit den Operationellen Programmen verfolgten Ziele anwendbar sind. Eine „anwendbare ex-ante-Konditionalität" legt eine konkrete und vorab exakt definierte entscheidende Vorbedingung fest, mit der die wirksame und effiziente Verwirklichung des angestrebten spezifischen Ziels einer Investitionspriorität erreicht werden kann und die somit einen unmittelbaren und echten Bezug zur Verwirklichung dieses Ziels aufweist und sich hierauf unmittelbar auswirkt. Anwendbare ex-ante-Konditionalitäten, die am Tag der Vorlage der Partnerschaftsvereinbarung und der Operationellen Programme noch nicht erfüllt sind, sind bis spätestens zum 31. Dezember 2016 zu erfüllen. Die Vorgaben zu den ex-ante-Konditionalitäten stellten bei der Erstellung der Operationellen Programme eine besondere Herausforderung dar, da zunächst mit aufwendigen Erhebungen ermittelt werden musste, welche ex-ante-Konditionalitäten für das jeweilige Operationelle Programm und die dort angestrebten Förderziele und -ergebnisse anwendbar sind. In einem zweiten Schritt musste dann geprüft werden, ob bereits existierende Strategien – sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene - ausreichend waren und sind, um die für jede ex-ante-Konditionalität seitens der Europäischen Kommission vorgegebenen Erfüllungskriterien vollumfänglich adressieren zu können. Ist dies nicht gegeben, müssen Strategieergänzungen und teilweise auch Neuschöpfungen vorgenommen werden. Selbst wenn eine

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

entsprechende regionale Strategie vorliegt, erfüllt sie erst dann alle Kriterien der Europäischen Kommission für die ex-ante-Konditionalität, wenn Sie auch im Internet veröffentlicht wurde. Ohne den entsprechenden Link gilt die ex-ante-Konditionalität als nicht erfüllt.

4. Bessere Ergebnisse durch Indikatoren, Monitoring und Evaluierung?

Um dem Ziel der reformierten Kohäsionspolitik näher zu kommen, die Ergebnisse und die nachhaltige Wirksamkeit der Förderprogramme zu verbessern, wurde die Messbarkeit der Förderung und die Überwachung der Programme ausgebaut. Die neuen Operationellen Programme müssen nun Vorschläge für ein intensiveres Monitoring, Reporting und Controlling zum Strategie-, Indikatoren- und Konditionalitätensystem inklusive der Einbindung in das gemeinsame Strategiesystem enthalten.

Dabei sind für EFRE und ESF jeweils aufgeschlüsselt nach den Eingruppierungen der Regionen in die Förderkategorien gemeinsame und programmspezifische Ergebnisindikatoren auf Ebene des spezifischem Ziels sowie gemeinsame und programmspezifische Outputindikatoren auf Ebene der Investitionspriorität anzugeben. Der Unterschied zwischen gemeinsamen und programmspezifischen Indikatoren besteht darin, dass die gemeinsamen Indikatoren von der Europäischen Kommission - vom Wunsch nach Aggregierbarkeit getragen - vorgegeben werden. Programmspezifische Indikatoren dagegen können von den Mitgliedstaaten bzw. den Regionen selbst definiert werden. Am Beispiel ausgewählter gemeinsamer Outputindikatoren für den ESF (z.B. die Anzahl der Teilnehmer an Fördermaßnahmen, die in Erwerbslosenhaushalten leben; oder die Anzahl der Teilnehmer, die in Erwerbslosenhaushalten mit unterhaltsberechtigten Kindern leben; Alleinerziehende mit unterhaltsberechtigten Kindern; Obdachlose oder von Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt Betroffene; Personen, die in ländlichen Gebieten leben) wird deutlich, dass die Erhebbarkeit dieser für Europa einheitlichen Indikatoren auf Grund ihrer schwierigen Definierbarkeit und Abgrenzbarkeit und nicht zuletzt aus sozialethischen Erwägungen und des Sozialdatenschutzes an Grenzen stößt. Da es sich bei diesen Indikatoren jedoch um originäre Pflichtbestandteile eines Operationellen Programmes handelt, müssen diese Daten in den Förderregionen aber erhoben werden, will die Region in den Genuss europäischer Strukturfondsgelder kommen. Ansonsten riskiert die Region die Genehmigungsfähigkeit ihres Operationellen Programms oder bei dessen späteren Implementierung eine Suspendierung der Fördergelder.

Grundsätzlich beziehen sich Outputindikatoren auf die unterstützten Vorhaben auf Ebene der regionalen Investitionsprioritäten. Output ist demzufolge das, was unmittelbar im Zuge der Durchführung eines Vorhabens produziert bzw. bereitgestellt wurde. Die von den Outputindikatoren zu unterscheidenden Ergebnisindikatoren ermitteln dagegen die erwarteten bzw. angestrebten Auswirkungen auf Ebene der spezifischen Ziele eines Operationellen Programms. Sie gehen insofern über die Outputindikatoren hinaus, indem sie eine Veränderung der Situation widerspiegeln sollen.

In der neuen Förderperiode wurde auch das Prinzip der Partnerschaft und die Einbindung der zivilgesellschaftlichen Gruppen in den Regionen in die Erstellung und die

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Implementierung der strategischen Steuerungsinstrumente, also der Partnerschaftsvereinbarung und der Operationellen Programme, gegenüber dem vorausgehenden Förderzeitraum deutlich gestärkt. Um dem Ziel der besseren Einbeziehung der gesellschaftlichen Gruppen in die Förderpolitik der Regionen näher zu kommen und somit auch vielleicht eine effizientere Nutzung der europäischen Fördergelder zu ermöglichen, muss künftig jedes Operationelle Programm Maßnahmen zur Einbindung der relevanten Partner in die Erstellung und bei der Durchführung, Begleitung und Bewertung der Programme aufführen.[16]

Zusammengefasst bleibt festzuhalten, dass die reformierte Kohäsionspolitik von den Mitgliedstaaten und Regionen ein neues Implementierungssystem erfordert, um die Effizienz, die Effektivität und die Messbarkeit der Strukturfondsförderung zu verbessern und um die Anbindung an und die strategische Steuerung auf die Ziele der europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie zu verbessern.

5. Fazit

Die Reform der europäischen Kohäsionspolitik hat zu einer spürbaren Neu-Ausrichtung der Förderprioritäten auf die Ziele mehr Wachstum und Beschäftigung geführt. Deutlich sichtbarer ist auch der Versuch, die Effizienz und Effektivität der europäischen Strukturförderung zu verbessern. Damit versucht die EU der bekannten und immer wieder kehrenden Kritik an der europäischen Kohäsionspolitik entgegen zu treten und langfristig die Legitimität des Politikfeldes zu festigen.

Einerseits führt die Betonung der strategischen Ziele der europäischen Wachstumsstrategie Europa 2020 als Vorgabe für die nationalen und regionalen Förderpolitiken und die Versuche, die europäischen Strukturfondsgelder auf zuvor definierte Wachstumsprioritäten zu konzentrieren, zu eines sichtbaren Verbesserung der Kohäsion und der Zielgenauigkeit der europäischen Förderpolitik. Auch die bessere Abstimmung der Kohäsionspolitik mit anderen Politikbereichen, wie beispielsweise der Forschungs- und Technologieförderung, dem Ausbau transeuropäischer Netze oder mit einzelnen Fördermaßnahmen wie der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, soll die Ergebnisse der Strukturfonds verbessern. Andererseits bedeutet diese Nutzung der europäischen Strukturfonds als Finanzierungsinstrumente zur Umsetzung der gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik eine Verengung der regionalen Förderspielräume für die Mitgliedstaaten und die Regionen.

Zweifel bestehen allerdings auch, ob mit dieser stärkeren Harmonisierung der Förderziele, des verstärkten Monitorings und der vertieften Evaluation der Förderprogramme das von der Europäischen Kommission als gleichrangig propagierte Reformziel des

16 Eine Konkretisierung dieser Vorgaben wurde in einem gesonderten delegierten Rechtsakt vorgelegt. Delegierte Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission vom 7. Januar 2014 zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, Abl. der EU, L75, 1ff. v. 14.3.2014; abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=DE.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bürokratieabbaus und der Verringerung des Verwaltungsaufwandes für die Regionen erreicht werden kann. Vielmehr müssen sich die europäischen Regionen zu Beginn der neuen Förderperiode auf neue Verfahren und neue Anforderungen bei der Erstellung ihrer Operationellen Programme einstellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

9. Rezensionen

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ein Handbuch zu den Klassikern des europäischen Denkens, das selbst zum Klassiker werden könnte

Martin Große Hüttmann

Winfried Böttcher (Hrsg.) 2014: *Klassiker des europäischen Denkens. Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte*, Nomos Verlag, Baden-Baden.

In Zeiten der „Eurokrise“ und der Unsicherheit über den Fortgang der europäischen Integration scheint eine Rückbesinnung auf die kulturelle und geistige Herkunft Europas auf der Hand zu liegen. Insofern kommt das Handbuch zu den „Klassikern des europäischen Denkens“, das der bis 2001 als Professor für Politikwissenschaft an der RWTH Aachen tätige Winfried Böttcher herausgegeben hat, genau zur rechten Zeit. Feuilletons, europapolitische Sonntagsreden und politische Kommentare beschäftigen sich in jüngster Zeit wieder vermehrt mit den historischen, kulturellen und philosophischen Grundlagen der europäischen Einigung. Die fast schon verzweifelte Suche nach einem neuen „Narrativ“ für die Europäische Union, das die angeblich überholte „Erzählung“ von der Europäischen Gemeinschaft als „Friedensprojekt“ ersetzen müsse, steht sinnbildlich für die weit verbreitete Unsicherheit und Ratlosigkeit in Zeiten europäischer Krisen. Das Ziel des Herausgebers, ein Nachschlagewerk zu präsentieren, in dem mehr als 100 „Klassiker des europäischen Denkens“ aus den vergangenen 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte auf jeweils wenigen Seiten vorgestellt und eingeordnet werden, ist in sehr überzeugender Art und Weise erreicht worden. Der Band bietet einen überraschend großen Fundus an Europa-Ideen und ihren Protagonisten. So ermöglicht das Handbuch eine Debatte um die Zukunft der EU, die auf einer sehr breiten und damit auch stabilen Grundlage des Wissens um die kulturelle und ideelle Herkunft Europas steht. Das knapp 800 Seiten umfassende Werk solle, so formuliert Winfried Böttcher in der Einleitung, „einen raschen Zugriff und Überblick gewähren und zur vertiefenden Beschäftigung mit den Klassikern anregen“ (S. 13). Diesen Anspruch löst das Nachschlagewerk in jeder Hinsicht ein. Die mehr als 100 „Klassiker“ werden von über 40 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus ganz unterschiedlichen Disziplinen und mit Martin Schulz und Jean-Claude Juncker auch von zwei prominenten Europapolitikern vorgestellt. In den einheitlich aufgebauten Beiträgen werden die Biographien von ganz unterschiedlichen Personen und ihr jeweiliger Beitrag zur europäischen Geistes- und Ideengeschichte vorgestellt: In dem Band versammelt sind neben Philosophen, Schriftstellern, Historikern, politischen Theoretikern, Kirchenführer auch Integrationswissenschaftler im engeren Sinne und vor allem bekannte und auch weniger bekannte Europapolitiker. Am Ende eines jeden Eintrags findet der Leser noch zahlreiche Hinweise zur Primär- und Sekundärliteratur, die zur eigenen Beschäftigung mit Werk und Autor einladen. Ausgewählt und vorgestellt werden Persönlichkeiten, die wohl jeder, der mit dem Thema auch nur etwas vertraut ist, in einem solchen Handbuch erwarten würde. Versammelt sind in dem Klassiker-Lexikon natürlich die „üblichen Verdächti-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gen“ wie Immanuel Kant, Victor Hugo, Johann Caspar Bluntschli, Aristide Briand, Winston Churchill, Alcide De Gasperi, Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi, Charles de Gaulle, Paul-Henri Spaak, Walter Hallstein, Denis de Rougemont, Hendrik Brugmans, Altiero Spinelli, Ernst B. Haas und Walter Lipgens – um nur einige zu nennen. Darüber hinaus – und das macht den besonderen Reiz dieses Lexikons aus – hat der Herausgeber auch Persönlichkeiten aufgenommen, deren Europa-Vorstellungen älter sind als die bekannteren Europa-Pläne aus dem 19. und dann vor allem aus dem 20. Jahrhundert. Wer trotz der großen Auswahl noch Namen vermisst, findet im Anhang weitere ca. 130 Namen aufgelistet, die in einem Folgeband behandelt werden könnten. Am Ende des vorliegenden Bandes findet der Leser ein Personenverzeichnis mit entsprechenden Seitenverweisen, auf ein Sachregister haben Verlag und Herausgeber verzichtet. Den Einzelporträts vorangestellt sind fünf kürzere Kapitel, in denen verschiedene Autoren jeweils das griechische, das römische und das jüdisch-christliche Erbe behandeln sowie die Frage „Was Europa dem Islam verdankt und was den Byzantinern“ bearbeiten und schließlich „Das Erbe Karls des Großen“ aufzeigen. Daran schließt sich die Reihe der „Europapläne“ von Einzelpersonen an; der Reigen beginnt mit Pierre Dubois, einem französischen Publizisten aus dem 13. Jahrhundert und endet mit dem 2011 verstorbenen tschechischen Staatspräsidenten Václav Havel. Ganz am Ende des Bandes ist noch ein Beitrag des Herausgebers zur Frage „Europa – quo vadis?“ platziert. Hier geht Winfried Böttcher auf die unterschiedlichen Krisen ein, mit denen die Europäische Union seit 2010 bzw. seit ihrer Entstehungsgeschichte (Scheitern der EVG, „Politik des leeren Stuhls“ sowie „Eurosklerose“) konfrontiert war.

Als „Klassiker“ definiert Winfried Böttcher eine „Persönlichkeit, die in ihrer Zeit mit innovativen Gedanken diese geprägt, Diskurse angestoßen hat, aber deren Gedanken auch bis in unsere Zeit Wirkung zeigen“ (S. 13). Wer eine Auswahl von „Klassikern“ trifft, setzt sich immer der Kritik aus, er habe bestimmte Personen und ihre Ideen ignoriert. Da der Band jedoch die Auswahl sehr breit angelegt hat und möglicherweise in einem zweiten Band diese noch erweitert, ist der Herausgeber gegen solche Kritik wohl weitgehend immun. Viele der präsentierten Klassiker des europäischen Denkens beziehen sich in ihren Europaplänen auf föderale Ideen wie das Leitbild von den „Vereinigten Staaten von Europa“, so dass diejenigen, die an dieser Diskussion interessiert sind, ganz auf ihre Kosten kommen. Um es abschließend auf den Punkt zu bringen: Der Band ist allen, die sich für die unterschiedlichen Dimensionen des Themas „Europa“ und seine kulturellen und ideellen Grundlagen interessieren, wärmstens zur Lektüre zu empfehlen.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ein Plädoyer für mehr Subsidiarität in der Europäischen Union

Rudolf Hrbek

Handwerkskammer Düsseldorf (Hrsg.) 2014: *Welche Chancen hat Subsidiarität in Europa? 6. Röpke-Symposium am 18. Februar 2014*. Band 5 der Schriftenreihe des Kompetenzzentrums Soziale Marktwirtschaft der Handwerkskammer Düsseldorf. Verlagsanstalt Handwerk GmbH, Düsseldorf.

Die in den Vertrag von Maastricht neu aufgenommenen Bestimmungen über die Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sollten als Leitlinien für die Ausgestaltung des Verhältnisses von Europäischer Union zu den Mitgliedstaaten fungieren. Die Bestimmungen zum Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinn, als Kompetenzausübungsnorm, nannten die zwei Kriterien, die erfüllt sein müssen, dass die Union im Fall geteilter Zuständigkeit tätig werden darf: wenn die Ziele geplanter Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten *„nicht ausreichend"* sind und wenn sie daher *„besser"* auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Auch weil es sich bei diesen Kriterien um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, erwies sich die Anwendung der neuen Regeln von Anfang an als schwierig. Bemühungen, zusätzliche Bedingungen vorzugeben, wie etwa im Subsidiaritätsprotokoll im Vertrag von Amsterdam, konnten nicht verhindern, dass die Beantwortung der Frage nach Beachtung und Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in vielen Einzelfällen strittig blieb. Der Vertrag von Lissabon hat mit zwei Neuerungen versucht, auf diese Situation zu reagieren: der Vertragsartikel nennt neben den Mitgliedstaaten jetzt ausdrücklich auch Gebietskörperschaften auf regionaler und lokaler Ebene und ein umfangreiches Protokoll sieht ein mehrstufiges Verfahren für die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vor, wobei insbesondere die Beteiligung nationaler Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle mittels Frühwarnsystem und Klagerecht eine wichtige Innovation darstellt, die allerdings zu erproben ist.

In der aktuellen europapolitischen Debatte um Zustand und Weiterentwicklung der EU spielt das Anliegen der Subsidiarität, über die Anwendung des vertragsgestützten Regelwerks zur Einhaltung des Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit hinaus, eine wichtige Rolle. Dabei wird vermehrt kritisch auf von Brüssel ausgehende Zentraliserungsprozesse hingewiesen und auf ihre Eindämmung gedrungen. Das war auch der Gegenstand des von der Handwerkskammer Düsseldorf im Februar 2014 organisierten 6. Röpke-Symposiums. Wilhelm Röpke (1899 – 1966), Ökonom und Sozialphilosoph, gilt als einer der geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft. Die Veranstalter bezeichneten es als ihr Anliegen, „durch ein Mehr an Subsidiarität Freiheit und Vielfalt in Europa zu sichern", denn Subsidiarität aktiviere „die großen Potenziale dezentraler Einheiten überall in Europa", zu denen auch Mittelstand und Handwerk gehören. Der Tagungsband enthält die auf dem Symposium vorgetragenen Beiträge (Referenten waren Wissenschaftler sowie Repräsentanten von Handwerk, Genossenschaftsbanken, Sparkassen und Freien Berufen) sowie einen ausführlichen Anhang.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Unter dem Titel „Europa am Wendepunkt: Wirtschaftsregierung oder Subsidiarität?“ geht *Udo Di Fabio*, Professor für öffentliches Recht und von 1999 bis 2011 Richter am Bundesverfassungsgericht (Zweiter Senat), die Thematik einleitend ganz grundsätzlich an. Er bekennt sich, als Jurist, zu einer gewissen Reserviertheit gegenüber dem Begriff „Subsidiaritätsprinzip“ (er bezeichnet sie als „eine sozialphilosophisch klug hergeleitete regulative Regel, an die man sich halten sollte, wenn man Politik gestaltet“; als Rechtsregel wirke sie indessen „im politischen Prozess regelmäßig nicht“); besser wäre es, „wenn man sich einfach an das Recht halten würde“. Er kritisiert, dass es „eine sozialtechnische Mentalität“ gebe, „wie man Gesellschaft politisch gestalten können muss“, weil diese „immer wieder auch zur Rechtsüberschreitung herausfordert“ und nennt dazu als Beispiel die zur Absicherung des Fiskalpakts und der europäischen Stabilisierungsbemühungen 2011 ergriffenen Maßnahmen (das sog. „Sixpack“ und das Europäische Semester). Mit ihnen würden Leitlinien für die Wirtschaftspolitik aufgestellt, also de facto, wenn auch durch die Hintertür, eine Europäische Wirtschaftsregierung geschaffen, während die Verträge lediglich eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen der EU, verstanden als Staatenverbund, vorsehen und erlauben. Damit stehe die EU vor der Alternative zwischen gelenkter Marktwirtschaft oder sozialer Marktwirtschaft.

Der dann folgende erste Hauptabschnitt zum Thema „Europäische Zentralisierungsprozesse – Nutzen oder Schaden für dezentrale Strukturen der Wirtschaft?“ stellt solche Prozesse beispielhaft vor. Führende Repräsentanten von Handwerk, Genossenschaften, Sparkassen und Freien Berufen weisen anhand konkreter Vorgänge in den jeweiligen Bereichen auf Tendenzen zu in ihrer Sicht ausufernder europäischer Rechtsetzung hin und stellen dem die Vorzüge dezentraler Strukturen und differenzierter Regelungen gegenüber. Ein ausführlicher Katalog mit „10 Maßnahmen für eine Bessere Rechtsetzung in Europa“, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand, ist im Anhang abgedruckt. Der Katalog enthält eine Vielzahl ganz konkreter Anregungen, Vorschläge und Forderungen, wie dem Anliegen von (mehr) Subsidiarität besser entsprochen werden kann und soll. Dazu zählen etwa die Verbesserung der Subsidiaritätsprüfungen, die Stärkung der Verhältnismäßigkeitskontrolle, die Reduzierung der Komplexität des Europarechts, die Optimierung der Folgenabschätzungen und nicht zuletzt die Umsetzung des Prinzips des „think small first“. In all diesen Maßnahmen wird zugleich auch ein wichtiger Beitrag zur Überwindung und zum Abbau des Vertrauensverlustes gegenüber der EU als Institutionen- und Rechtsetzungsgefüge gesehen, der den Bestand der Integrationsgemeinschaft und ihrer Errungenschaften gefährdet.

Die nächsten beiden Hauptabschnitte stehen unter der Fragestellung „Bremsen gegen EU-Zentralisierungsprozesse?“ und beinhalten zunächst zwei Beiträge aus Sicht der Wissenschaft, bevor dann über Ansätze in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten berichtet wird. Für den Europarechtler *Rudolf Streinz* (LMU München) ist die Erörterung der Frage nach solchen Bremsen (besser: nach der angemessenen Balance zwischen der EU und der nationalen Ebene der Mitgliedstaaten) ganz einfach deshalb geboten, weil für ihn die EU „ein föderales System eigener Art“ ist. Er nimmt deshalb zunächst eine rechtliche Bewertung der in Art. 5 EUV enthaltenen Regelungen (zum Prinzip der be-

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

grenzten Einzelermächtigung sowie zu den Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit als Kompetenzausübungsschranken) und ihrer Leistungsfähigkeit vor. Was die Praxis der EU-Rechtsetzung angeht, äußert er sich nicht nur zum Initiativrecht der EU-Kommission und zum Wirken von Europäischem Parlament und Rat als Unionsgesetzgeber, sondern auch zur Mitwirkung der nationalen Organe und hier insbesondere zum Recht und zu den Pflichten der nationalen Parlamente zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips (mittels Rüge und Klage). Besondere Beachtung verdient sein Hinweis, dass sich die Grundfreiheiten des Binnenmarktes auch auf Bereiche auswirken, die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben sind; der Umstand, dass diese die Grundfreiheiten beachten müssen „erschwert eine trennscharfe Abgrenzung der Kompetenzen von Union und Mitgliedstaaten". Dieser richtige Hinweis erklärt, dass es immer wieder unterschiedliche, ja gegensätzliche Antworten auf die Frage gibt, ob im Einzelfall den Forderungen des Subsidiaritätsprinzips entsprochen worden ist. Der Beitrag thematisiert in diesem Kontext auch die Rolle von Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht und das diffizile Problem des Verhältnisses der beiden Gerichte zueinander. Abschließend wird auf die Bedeutung rechtspolitischer Möglichkeiten, also möglichst rechtzeitige Einwirkungen auf EU-Organe, Einwirkungen auf nationaler Ebene und nicht zuletzt die Rolle der Medien hingewiesen.

Für den Ökonomen *Jan Schnellenbach* (Walter Eucken Institut Freiburg) ist die seit etwa drei Jahrzehnten drastisch zugenommene Zentralisierungsdynamik nicht zuletzt durch den Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ermöglicht worden, also durch den Übergang von der intergouvernementalen zur supranationalen Kooperation. Weil die Rückkehr zur Einstimmigkeit, also zum Vetorecht jedes Mitgliedsstaates, nicht in Frage kommt, gelte es, vorhandene institutionelle Bremsen zu implementieren, wobei das Recht nationaler Parlamente, eine Subsidiaritätsrüge auszusprechen, mehr und bessere Koordination dieser Parlamente voraussetzt. Nötig sei auch, über die Einführung zusätzlicher „checks and balances" nachzudenken, wie etwa die Schaffung eines Subsidiaritätsgerichts, die Erweiterung der Beschwerderechte (auch für einzelne Bürger), sowie den Einsatz direkt-demokratischer Elemente. Zwar gebe es aus ökonomischer Sicht durchaus Argumente zugunsten von Zentralisierung (wie etwa Skalenerträge in Konsum und bei der Sicherung des Binnenmarktes), die Gegenargumente (wie etwa Größennachteile, Informations- und Wissensdefizite auf zentraler Ebene, sowie Gefahren der Kartellbildung) würden aber überwiegen.

Was Ansätze in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten angeht, geeignete Bremsen gegen Zentralisierungsprozesse einzuführen oder vorhandene Möglichkeiten zu nutzen, ist der Bericht über in Großbritannien angestellte Überlegungen und entsprechende Forderungen besonders interessant. *Michael Wohlgemuth* (Open Europe Berlin) lenkt die Aufmerksamkeit auf eine Reihe systematisch angelegter Beiträge, die es in der Summe rechtfertigen, Großbritannien als Denkfabrik der EU zu bezeichnen. Es handelt sich um das unter Federführung des Außenministeriums stehende und im Sommer 2012 begonnene Projekt „Review of the Balance of Competences", dessen Berichte zu insgesamt 32 Politikbereichen eine Kosten-Nutzen-Analyse der Kompetenzbereiche, in denen die EU tätig ist, vornehmen. Oder die beim Premierminister angesiedelte Business Task

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Force „cut red tape“, die unter Mitwirkung nicht allein britischer Unternehmen untersucht, welche Regulierungen der EU die Wettbewerbsfähigkeit behindern. Zu diesen Beiträgen gehören weiterhin Berichte von „select committees“ aus dem House of Lords; weiterhin eine „All Party Parliamentary Group for European Reform“ - ohne Beteiligung der UKIP , aber unter Hinzuziehung von Experten- , in deren Rahmen Diskussionspapiere erstellt werden; schließlich die Gruppierung „Fresh Start“ bei den Konservativen, die Cameron's Position – vor allem auch mit Blick auf seine Forderung grundlegender Reformen der EU - vertritt. In Polen wird als Kern der Subsidiaritätsproblematik die Frage gesehen, wer Einfluss ausübt und wie effektiv er ausgeübt wird. *Ireneusz Pawel Karolewski* (Willy Brandt Zentrum für Deutschland- und Europastudien, Universität Breslau) verweist dabei auf die nationalen Parlamente (die er als „gatekeeper“ für das Subsidiaritätsprinzip bezeichnet), auf die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) und nicht zuletzt auf zivilgesellschaftliche Kräfte.

In der Abschlussdiskussion des Symposiums ging es um die Erörterung der Frage, welche konkreten Schritte erforderlich sind, um mehr Subsidiarität in Europa zu gewährleisten.Dabei lag der Akzent ganz eindeutig auf praktischen politischen Schritten und Maßnahmen. So wurde für Netzwerk-Bildung unter Beteiligung der nationalen Parlamente, mittelständischer Organisationen und der Zivilgesellschaft , also für die vor allem frühzeitige, lange vor Beginn förmlicher Rechtsetzungsschritte zu erfolgende Einbeziehung institutioneller und gesellschaftlicher Akteure, plädiert. Es wurden längere Fristen für das Einbringen einer Subsidiaritätsrüge gefordert und es wurde die Einrichtung eines speziellen Kompetenzgerichts befürwortet. Subsidiarität, verstanden als Leitlinie europäischer Politik, kann und sollte das große Potential aktivieren, das auf dezentraler Ebene und mit den entsprechenden Einheiten in Europa vorhanden ist.

Für alle, die sich mit Fragen der Subsidiarität, speziell mit der Frage nach Anwendung und Beachtung der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß den Regeln im Vertrag von Lissabon beschäftigen, ist dieser Tagungsband eine nützliche und willkommene Handreichung. Zum einen wird das vertraglich verankerte Regelwerk samt seiner Anwendung und den dabei gemachten Erfahrungen erläutert und zum zweiten werden mindestens erste Hinweise gegeben, welche zusätzlichen praktisch-politischen Maßnahmen geeignet sein könnten, das Anliegen von (mehr) Subsidiarität in der EU zu fördern. Der Band ist darüber hinaus eine aussagekräftige und authentische Quelle für die im deutschen Mittelstand vertretenen Positionen zur Frage der Subsidiarität in der EU. Und er ist nicht zuletzt ein Beitrag zur aktuellen Diskussion über die Weiterentwicklung der EU, also über „mehr“ oder über „weniger“ Integration.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Autoren

Prof. Dr. Gabriele Abels: Jean-Monnet-Professorin, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen; Mitglied des Vorstandes, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen.

Elisabeth Alber, Dott.ssa: wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie Bozen (EURAC), Bozen.

Tilmann M. A. Bach: Kriminaloberkommissar, Zentrum für Sicherheitsforschung, Landeskriminalamt Baden-Württemberg, Stuttgart.

Dr. Peter Becker: wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Prof. Dr. Peter Bußjäger: Professur für Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck, Direktor des Instituts für Föderalismus in Innsbruck, Forschungsbeauftragter für Recht am Liechtenstein-Institut in Bendern/Liechtenstein.

Dr. Claus-Peter Clostermeyer: Ministerialdirigent; Dienststellenleiter Politische Abteilung der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund, Berlin.

Wiebke Drews, MA: wissenschaftliche Mitarbeiterin im Drittmittelprojekt Risikokommunikation und Bürgerbeteiligung im baulichen Bevölkerungsschutz (RIKO) an der Universität der Bundeswehr München.

Prof. Dr. Carl-Eugen Eberle: Justitiar des Zweiten Deutschen Fernsehens ZDF (1990 bis 2011).

Ass.-Prof. Dr. Annegret Eppler: Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck.

Prof. Dr. Gisela Färber: Professur für Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer.

Dr. Christian Förster: Projektleiter im Bereich Innovationsförderung, Baden-Württemberg: Connected GmbH, Stuttgart.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster: Geographisches Institut, Eberhard Karls Universität Tübingen; Leiter, Südosteuropa-Gesellschaft, Zweigstelle Tübingen.

Albert Funk: Korrespondent im Hauptstadtbüro des Tagesspiegels, Berlin.

Constantin Groll: Lateinamerika Insitut, Freie Universität Berlin; assoziierter Wissenschaftler desigualdades.net, Chefredakteur Critical Reviews of Latin American Research (CROLAR)

Martin Große Hüttmann: Akademischer Oberrat, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen; geschäftsführendes Vorstandsmitglied, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen.

Prof. Dr. Peter Hänni: Direktor des Instituts für Föderalismus, Universität Freiburg i. Ue.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Dr. Gregor Halmes: Fachrichtung Romanistik, Universität des Saarlandes, Saarbrücken.

Prof. Dr. Ines Härtel: Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungs-, Europa-, Umwelt-, Agrar- und Ernährungswirtschaftsrecht, Juristische Fakultät, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

Prof. Dr. Volker M. Haug: Institut für VWL und Recht, Abt. für Rechtswissenschaft, Universität Stuttgart.

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke: Geschäftsführendes Präsidialmitglied Deutscher Landkreistag, Berlin.

Prof. Dr. Rudolf Hrbek: Sprecher des Vorstands, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen.

MLaw Tamara Iseli: dipl. Assistentin, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Freiburg i. Ue.

Andreas Jager, M.A.: wissenschaftlicher Mitarbeiter im Drittmittelprojekt Risikokommunikation und Bürgerbeteiligung im baulichen Bevölkerungsschutz (RIKO) an der Universität der Bundeswehr München.

Prof. Charlie Jeffery, PhD.: School of Social and Political Science, University of Edinburgh.

Dr. Gunnar Krone: Referent für Rundfunkverfassungsrecht und Neue Medien beim Justitiar des Zweiten Deutschen Fernsehens ZDF (1979 bis 2006), Jugendschutzbeauftragter des ZDF (2003 bis 2013).

Dr. Sven Leunig: Lehrkraft für besondere Aufgaben am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Prof. Dr. Hartmut Marhold: Director of Research and Development, Centre International de Formation Européenne, CIFE, Nizza/Berlin.

Ronny Müller: Referent Verwaltungsbehörde ESF, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Dresden.

Ute Müller: Ministerialrätin; Sekretärin des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates; Leiterin der Geschäftsstelle der Europakammer des Bundesrates, Berlin.

Prof. Dr. Ursula Münch: Direktorin, Akademie für Politische Bildung Tutzing; Professorin, Innenpolitik und Vergleichende Regierungslehre, Universität der Bundeswehr München.

Prof. Dr. Beate Neuss: Professur für Internationale Politik, Institut für Politikwissenschaft, TU Chemnitz.

Prof. Dr. Klaus-Jürgen Nagel: Professur für Politische Theorie und Vergleichende Politikwissenschaft, Fakultät für Politik- und Sozialwissenschaften, Universität Pompeu Fabra, Barcelona.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Frieder Oesterle, B. A.: Master-Student, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen.

Dr. Bettina Petersohn: Research Fellow, Department of Politics and IR / Scottish Centre on Constitutional Change, University of Edinburgh.

Priv. Doz. Dr. Werner Reutter: Institut für Politikwissenschaft, Universität Leipzig.

Dr. Wolfgang Schäuble: Bundesminister der Finanzen, Berlin.

Dr. Otto Schmuck: Mitglied des Präsidiums der Europa-Union Deutschland; Leiter der Europaabteilung der Landesvertretung Rheinland Pfalz a.D., Berlin.

Dieter Schneider: Präsident, Landeskriminalamt Baden-Württemberg, Stuttgart.

Prof. Dr. Roland Sturm: Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Dr. Hendrik Träger: Lehrkraft für besondere Aufgaben am Institut für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und am Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig.

Nicolas Trick: Studienreferendar; ehem. Lehrbeauftragter für Wirtschaftsgeographie und Skandinavistik, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Dr. Thorsten Winkelmann: Lehrkraft, Institut für Politische Wissenschaft; Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Thomas Wobben: Direktor für horizontale Politiken und Netzwerke im Ausschuss der Regionen; ehemaliger Leiter der Vertretung des Landes Sachsen-Anhalt bei der EU, Brüssel.

https://doi.org/10.5771/9783845257600 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 15:47:07. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.