Band 10

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen

Jahrbuch des Föderalismus 2009

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845217864 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217984 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 2009
Band 10

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

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster
Dr. Martin Große Hüttmann
Professor Christopher Harvie, Ph.D.
Professor Dr. Rudolf Hrbek
Professor Dr. Martin Nettesheim
Professor Dr. Barbara Remmert
Professor Dr. Josef Schmid
Professor Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum
Professor Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination und redaktionelle Betreuung:
Tobias Schächtelin, M.A.

https://doi.org/10.5771/9783845217984 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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

Jahrbuch des Föderalismus 2009

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845217984 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Projekt „Jahrbuch des Föderalismus“
wird unterstützt vom Land Baden-Württemberg

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

ISBN 978-3-8329-4783-5

ISSN 1616-6558

1. Auflage 2009
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009. 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/10.5771/9783845217984 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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

Ergebnisse der Föderalismuskommission II – Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit als Markenzeichen künftiger Finanz- und Haushaltspolitik 15
Günther H. Oettinger

2. THEMEN DER FORSCHUNG

Föderalismus und die neuen Internationalen Gesundheitsvorschriften 27
Harvey Lazar / Kumanan Wilson / Christopher W. McDougall

Finanzausgleich, Steuerautonomie der Gliedstaaten und die Vergleichbarkeit öffentlicher Aufgabenwahrnehmung in Kanada und Deutschland – eine vorläufige Skizze 44
Wolfgang Renzsch

Asymmetrien erhalten, aushalten oder angleichen? Zum Vergleich von Resymmetrisierungstendenzen in vier europäischen Staaten 59
Klaus-Jürgen Nagel / Ferran Requejo

Kooperative Verwaltungsstrukturen auf lokaler Ebene: Deutschland und Südafrika im Vergleich 74
Kai Schadtle

Das Konzept der „Politischen Kultur" in der deutschen Föderalismus-diskussion – mehr als eine alles erklärende Residualkategorie? 90
Eva Bräth / Henrik Scheller

3. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS

Schwerpunkt: 60 Jahre Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

Im Dickicht des Rechts. Die Verfassung des deutschen Föderalismus 109
Arthur Benz

Territoriale Politik, a-territoriale Wissenschaft und der deutsche Föderalismus 1949–2009 122
Charlie Jeffery

Der Bundesrat im Grundgesetz: falsch konstruiert oder falsch verstanden? 137
Roland Sturm

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren Bundesrepublik Deutschland 149
Norbert Grube

60 Jahre Grundgesetz: Kommunale Selbstverwaltung 161
Barbara Remmert

Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik 173
Rudolf Hrbek

60 Jahre deutscher Föderalismus in Europa – Anpassungen im Bereich der Kompetenzordnung und der Entscheidungsstrukturen 189
Annegret Eppler

Föderalismusreform II: Ergebnisse der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im März 2009 208
Iris Kemmler

Von Leuchttürmen, Bildungsgipfeln und Konjunkturtälern. Zur Topographie des deutschen Bildungsföderalismus 225
Ursula Münch

Landtagswahlen im kooperativen Föderalismus 236
Oscar W. Gabriel / Kerstin Völkl

4. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

Wahlen im Auge des Hurrikans: Die Positionierung der flämischen Parteien vor den Regionalwahlen im Juni 2009 251
Matthias Chardon

Frankreich: Wandlungen des jakobinischen Staates – „faire mieux avec moins“? 263
Sabine Kuhlmann

Wechselwirkungen im Frankreich der drei Ozeane: unterschiedliche Auswege aus der *Impasse* zwischen Assimilation und Emanzipation 275
Elisabeth Alber

Internationale Handlungsfähigkeit von Italiens Regionen: Steter Tropfen höhlt nicht jeden Stein – Entwicklungszusammenarbeit als Lackmustest 288
Carolin Zwilling

Österreich 2008 – Ein föderalistisches Übergangsjahr 300
Günther Pallaver

Keine Ruhe nach dem Sturm? Neuere Entwicklungen im spanischen Föderalismus 312
César Colino

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Malaise der ungarischen Territorialreform 326
Jürgen Dieringer / Gábor Schneider

Das Vereinigte Königreich: Die zweite Stufe der Devolution 338
Alan Trench

Stagnation oder Integration: die Verfassung Bosnien-Herzegowinas 353
Jens Woelk

Auf dem Weg zum Einheitsstaat? Russland und die Entmachtung der Regionen 367
Olaf Leiße / Ksenia Chepikova

Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des „Konkordats-Föderalismus“ 380
Giovanni Biaggini

Regionalisierung in Serbien am Beispiel der Autonomen Provinz Vojvodina 395
Franz Schausberger

5. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

Nigeria: Ethnischer Föderalismus als Patronage 411
Andreas Heinemann-Grüder

6. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA

Kooperation komplexer Grenzregionen: Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit 429
Katrin Böttger

Luxemburg und die Großregion Saar-Lor-Lux – „Primus inter Pares“? 441
Christin Friedemann / Gregor Halmes

Rechtliche Hindernisse für die Implementierung des EVTZ-Instruments in die föderale Verfassungsstruktur Österreichs 455
Johannes Maier

7. EUROPÄISCHE UNION / EUROPÄISCHE INTEGRATION

Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2008 471
Andreas Kiefer

Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder – Strukturen, Aufgaben, Themenschwerpunkte 489
Otto Schmuck

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Frühlingserwachen? Über die aufkeimende Liebe der regionalen und nationalen Parlamente an der Mitwirkung in der Europäischen Union 503
Peter Bußjäger

8. REZENSIONEN

Eine Renaissance der Föderalismustheorie in der EU-Forschung? Ein Literaturbericht 517
Martin Große Hüttmann

Die Autoren 523

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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.“ Vorgänge und Entwicklungen während des vergangenen Jahrzehnts haben bewirkt, dass diesen Themenschwerpunkten verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – zuteil wurde und dass damit auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen ist. Das gilt – bezüglich der Territorialstruktur – für eine Reihe europäischer Staaten mit besonders dynamischer Entwicklung in dieser Frage (wie insbesondere Belgien, Großbritannien, Italien und Spanien sowie ausgewählten Staaten in Mittel- und Osteuropa); das gilt für das Vorhaben einer Föderalismusreform in Deutschland, die zu recht umfangreichen Verfassungsänderungen und zur Anwendung der neuen Regeln geführt hat; es betrifft – mit den Bemühungen um einen Verfassungsvertrag bzw. den Vertrag von Lissabon als neue rechtliche Grundlage für die EU – die Frage nach der Bedeutung föderaler Strukturen und Prinzipien im EU-System und für seine Deutung; schließlich betrifft es die Rolle von Regionen bei der (nicht nur

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

grenzüberschreitenden) Kooperation von Regionen und der Politikgestaltung im Rahmen der EU.

Aus den Reaktionen auf die ersten neun Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den zehnten Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in sieben Hauptabschnitte wird beibehalten und um einen weiteren Abschnitt erweitert.

In der einleitenden Rubrik „Beiträge aus der Politik" befasst sich der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Günther H. Oettinger, mit den Ergebnissen der im Frühjahr 2009 abgeschlossenen Beratungen der Föderalismusreformkommission II. Ministerpräsident Oettinger hatte, zusammen mit dem Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Peter Struck, den Vorsitz in dieser Kommission, was seinen Ausführungen besonders Gewicht gibt. Er bewertet die Ergebnisse der Reformkommission positiv. Zum einen, weil es angesichts unterschiedlichster und gegenläufiger Interessen nicht einfach war, Einvernehmen zu erzielen; das Ergebnis sei „vor dem Hintergrund des Machbaren und des Möglichen ein beachtlicher Kompromiss": die Vorlage eines mehrheitsfähigen Vorschlags zeige den Willen zur Kompromissbereitschaft bei allen Beteiligten und zeuge „von einem hohen Maß an politischer Verantwortlichkeit." Zum zweiten bewertet Oettinger das Ergebnis positiv, weil es am Leitbild der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit orientiert ist, die er im Untertitel seines Beitrags „als Markenzeichen künftiger Finanz- und Haushaltspolitik" bezeichnet. Der Beitrag informiert über Inhalte und – bezogen auf die zwei eben genannten Kriterien – Bedeutung des Reformvorschlags. Er erläutert den wichtigsten Punkt des Reformpakets, die verfassungsmäßige Verankerung einer Schuldenbremse. Mit ihr wird die Frage der Finanzierbarkeit (nicht der Wünschbarkeit) eine vorrangige Leitlinie der Haushaltsaufstellung und die staatliche Haushaltspolitik wird zur Beachtung des Konjunkturverlaufs verpflichtet; das Konjunkturbereinigungsverfahren verpflichtet zur Rückführung von Krediten in Phasen des konjunkturellen Aufschwungs. Diese Regeln entsprechen im Übrigen den Vorgaben des EU-Wachstums- und Stabilitätspakts. Oettinger erläutert, wie die ehrgeizigen Ziele erreicht werden sollen: durch Übergangsregelungen für einen Zeitraum von etwa einem Jahrzehnt, durch besondere Konsolidierungshilfen von Bund und Ländern für eine kleine Gruppe von Ländern in besonderer Haushalts-Notlage („ein herausragendes Zeichen gesamtstaatlicher Solidarität") und durch ein kooperatives Frühwarnsystem mit einem von Bund und Ländern gemeinsam gebildeten Stabilitätsrat. Schließlich informiert Ministerpräsident Oettinger auch über „Verwaltungsthemen", die in der Öffentlichkeit weniger Beachtung gefunden hatten, aber auch einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung leisten. Hierbei geht es darum, „durch die Entflechtung und Bündelung von Aufgaben, durch Standardisierung und durch die Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern und Ländern untereinander die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken, die Wahrnehmung von Aufgaben insbesondere auch im Interesse einer größeren Bürgerfreundlichkeit zu vereinfachen und zu entbürokratisieren und mehr Effizienz und Effektivität im Vollzug zu erreichen" (wie etwa bei der öffentlichen Informationstechnik oder durch Einführung von Ver-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gleichsstudien, also „benchmarking“). Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die in der Mitte des kommenden Jahrzehnts fälligen Verhandlungen über die Fortsetzung des 2019 auslaufenden Länderfinanzausgleichs; dies werde „eine erste Bewährungsprobe für die neue Schuldenbremse“ sein.

Im Abschnitt „Themen der Forschung“ können vier der insgesamt fünf Beiträge der vergleichenden Föderalismus-Forschung zugeordnet werden: wie Föderalstaaten mit Vorgaben der Weltgesundheitsorganisation umgehen; wie es um die finanziellen Vorzeichen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Kanada und Deutschland bestellt ist; welche Entwicklungstendenzen in Fällen eines asymmetrischen Föderalismus beobachtet werden können; wie administrative Kooperation auf lokaler Ebene in Südafrika bzw. Deutschland organisiert wird. Schließlich wird gefragt, welchen Beitrag das Konzept der politischen Kultur in der Diskussion um den deutschen Föderalismus spielen kann.

Mit insgesamt zehn Beiträgen ist der nächste Hauptabschnitt („Beiträge zum deutschen Föderalismus“) wiederum recht umfangreich. Die Mehrzahl von ihnen nimmt das 60-jährige Bestehen der Bundesrepublik und damit der Bundesstaatlichkeit zum Anlass für eine Würdigung ausgewählter Aspekte des deutschen Föderalismus: das rechtliche Regelwerk; Stellung und Rolle des Bundesrates; der Wandel von Einstellungen zum Föderalismus in der öffentlichen Meinung; die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung; die weitestgehend folgenlos gebliebene Debatte um eine Neugliederung des Bundesgebietes; die Wirkung der europäischen Integration, also der Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der EG/EU, auf Ausgestaltung und Praxis des deutschen Föderalismus; schließlich die Würdigung des deutschen Föderalismus durch einen ausländischen Kenner der Thematik. Drei weitere Beiträge in diesem Abschnitt widmen sich verschiedenen Einzelthemen: dem Ertrag der Föderalismusreform II zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen; aktuellen Entwicklungen im Bereich der Bildungspolitik; schließlich Merkmalen von Landtagswahlen im kooperativen Föderalismus.

Die „Europäischen Länderberichte“ gelten wiederum neueren Entwicklungen und Sonderproblemen der Territorialstruktur europäischer Staaten und geben erneut einen Eindruck von deren Vielfalt und von der Dynamik ihrer Entwicklung. Die Leser finden Beiträge zu Belgien, Frankreich, Italien, Österreich, Spanien, Ungarn, dem Vereinigten Königreich und der Schweiz; außerdem zu Bosnien-Herzegowina, Russland und Serbien.

Die Rubrik „Außereuropäische Länderberichte“ enthält diesmal einen Beitrag zu Nigeria. Darin wird erläutert, was die Charakterisierung als „ethnischer Föderalismus“ rechtfertigt und was die Hauptmerkmale des politischen Prozesses unter diesen Bedingungen sind.

Unter der Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation in Europa“ finden sich drei Beiträge. Einer untersucht die Faktoren, die für den Erfolg von grenzüberschreitender Zusammenarbeit in „komplexen Grenzregionen“, wie der Euregio Maas-Rhein, verantwortlich sind. Ein zweiter Beitrag befasst sich mit der Großregion Saar-Lor-Lux unter der Frage nach der besonderen Rolle des Nationalstaats Luxemburg in der Kooperation mit einem deutschen Land und einer französischen Region. Der dritte Beitrag analysiert am Beispiel Österreichs, ob eine föderale Verfassungsstruktur der Umsetzung

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

des Rechtsinstruments „Europäischer Verbund für die Territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) entgegenkommt.

Der siebente Abschnitt („Europäische Union/Europäische Integration“) ist primär institutionellen und prozeduralen Fragen gewidmet. Der Beitrag über die Aktivitäten des AdR im Jahr 2008 befasst sich mit den Bemühungen dieser EU-Institution, ihr Profil zu schärfen und eine stärkere Rolle im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess zu spielen. Der zweite Beitrag gibt eine Bestandsaufnahme zur Europaministerkonferenz der deutschen Länder und befasst sich mit ihrer Organisation und Arbeitsweise, sowie den Themenschwerpunkten. Der dritte Beitrag erörtert Möglichkeiten einer (stärkeren) Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente im EU-Entscheidungssystem, die durch Bestimmungen im Vertrag von Lissabon gefördert werden.

In diesem Jahrbuch wird erstmals eine achte Rubrik „Rezensionen“ aufgenommen. Darin sollen ausgewählte aktuelle Beiträge (Monographien und Aufsätze) zu den Themenschwerpunkten des Jahrbuchs kurz vorgestellt und gewürdigt werden. Diesmal geht es um Beiträge, die sich mit dem Föderalismus als Leitbild bei der Deutung der EU und von Schritten zur Weiterentwicklung der EU als dynamischem Mehrebenensystem befassen. Die Rezension versteht sich als Beitrag zur Diskussion über diesen Themenkomplex. Die bisherige kurze Auswahlbibliographie entfällt; die Leser werden dazu auf die Titel in den Einzelbeiträgen des Jahrbuchs verwiesen.

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. Einige der Manuskripte wurden in englischer Sprache eingereicht und dann übersetzt.

Das Projekt der Herausgabe dieses Jahrbuchs verdankt seine Realisierung der Förderung durch die Landesregierung von Baden-Württemberg. Dafür möchten die Mitglieder des Vorstands und alle Mitarbeiter des EZFF herzlich danken. Ein weiteres Wort des Dankes gilt dem Nomos-Verlag für die bewährt gute und verlässliche Zusammenarbeit; die verlegerische Betreuung des Jahrbuchs liegt dort in besten Händen. Ein besonderes Wort des Dankes gilt schließlich denen, die auf unterschiedliche Art und Weise die Realisierung dieses Projekts ermöglicht haben. Herrn Tobias Schächtelin, dem Wissenschaftlichen Koordinator des EZFF und Redakteur des Jahrbuchs, für die engagierte und umsichtige Begleitung des Projekts in all seinen Stadien; sodann Frau Sabrina Kopp, die vorrangig für die Erstellung der Druckvorlage verantwortlich war; weiterhin Frau Teresa Wolf sowie Frau Ulrike Single und Herrn Steffen Jenner für ihre Unterstützung bei Übersetzungs- und anderen redaktionellen Arbeiten.

Für den Vorstand des EZFF

Prof. Dr. Rudolf Hrbek Tübingen, im Mai 2009

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ergebnisse der Föderalismuskommission II – Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit als Markenzeichen künftiger Finanz- und Haushaltspolitik

Günther H. Oettinger

Nach knapp zweijährigen Beratungen hat die Föderalismuskommission II am 5. März 2009 mit klarer Mehrheit ein Paket von Maßnahmen zur Modernisierung der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland beschlossen. Das Ergebnis kann sich sehen lassen! In schwieriger Zeit ist es gelungen, ein klares Signal für die Zukunftsfähigkeit der Finanzpolitik in Deutschland zu geben. Grundlage staatlicher Handlungsfähigkeit ist eine solide und konjunkturell verträgliche Haushaltspolitik, die sich am Leitbild der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit orientiert. Nur ein finanziell solider Staat, der sich in guten Zeiten durch konsequente Konsolidierung Spielräume schafft, bleibt auch in schwierigen Zeiten handlungsfähig.

Wichtigster Punkt des Maßnahmenpakets ist die Verankerung einer Schuldenbremse im Grundgesetz. Mit dieser Schuldenbremse wird künftig die Kreditaufnahme für den Bund und die Länder eng begrenzt. Ländern mit besonders schwieriger Haushaltssituation werden ergänzend finanzielle Hilfen, so genannte Konsolidierungshilfen, angeboten, damit die neuen verfassungsrechtlichen Vorgaben mittelfristig von allen Haushaltsgesetzgebern verlässlich eingehalten werden können. Ein Stabilitätsrat, dem insbesondere die Finanzminister von Bund und Ländern angehören, organisiert ein haushalts- und finanzpolitisches Frühwarnsystem. Daneben soll es Verbesserungen vor allem in den Bereichen Steuerverwaltung, öffentliche Informationstechnik und Benchmarking geben. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen wird der Bund künftig Finanzhilfen auch ohne eigene Gesetzgebungskompetenz gewähren können. Außerdem soll ein nationales Krebsregister errichtet und eine Neuordnung der Bundesfernstraßen auf den Weg gebracht werden.

Das Ergebnis der Föderalismuskommission II ist vor dem Hintergrund des Machbaren und des Möglichen ein beachtlicher Kompromiss unterschiedlichster Interessen. Es gab Stimmen, die für ein generelles Schuldenverbot gekämpft haben; andere traten für ein grundloses Schuldenrecht ein. In der Kommission trafen die Interesse der armen und weniger armen, der neuen und der alten, der kleinen und der großen Länder, der Stadtstaaten und der Flächenländer, der Metropolen und des ländlichen Raums aufeinander. Es kam eine Finanz- und Wirtschaftskrise hinzu, deren Ausmaß und Ende wir heute noch nicht kennen. Für manchen schien dies die willkommene Ausrede, das Ziel der Schuldengrenze aufzugeben. Es ist deshalb mehr als bemerkenswert und zeugt von einem hohen Maß an politischer Verantwortlichkeit, dass am Ende einer langen Diskussion ein sachlich so weit reichender Vorschlag mehrheitsfähig wurde.

Dies war allerdings nur möglich, weil alle Seiten auch in wichtigen Einzelpunkten kompromissbereit waren. So waren zum Beispiel Forderungen einiger Länder nach Stärkung ihrer Steuerautonomie nicht durchsetzbar. Die an sich nahe liegende Idee, als

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gegengewicht zur Eingrenzung von Fremdfinanzierungsmöglichkeiten durch Kredite sonstige Spielräume der Länder auf der Einnahmenseite zu erweitern, stieß nicht nur beim Bund teilweise auf starke Ablehnung, sondern war auch auf Länderseite insgesamt nicht mehrheitsfähig. Gleiches gilt für weitere Vorschläge aus dem Verwaltungsbereich – im Justizwesen etwa eine Option zur Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten, mit denen aus Sicht einiger Länder nicht unerhebliche Verbesserungen bei der Aufgabenwahrnehmung hätten erreicht werden können. Umgekehrt blieben einige Vertreter von Bundesseite beispielsweise mit Vorschlägen zur Reform der Auftragsverwaltung mit dem Ziel eines allgemeinen Weisungsrechts des Bundes oder zur Einführung einer Bundessteuerverwaltung erfolglos.

1. Hinweise zu den Finanzthemen

1.1 Neues Verständnis staatlicher Haushalts- und Finanzpolitik

Basis der Schuldenbremse ist ein grundlegend neues Verständnis staatlicher Haushalts- und Finanzpolitik. Vor allem für die Haushaltsaufstellung in Bund und Ländern bedeutet dies einen Paradigmenwechsel. Künftig werden nicht mehr in erster Linie die Anmeldungen der Ressorts den Maßstab bilden für das Gesamtvolumen des Haushalts. Vielmehr ergibt sich das konkrete Haushaltsvolumen im Grundsatz unmittelbar aus den verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben. Damit ist Leitlinie der Haushaltsaufstellung nicht mehr in erster Linie das Wünschenswerte; im Vordergrund steht künftig vielmehr zunächst die Frage der Finanzierbarkeit. Die neue Schuldenbremse zieht aber nicht nur für die Haushaltsaufstellung einen engeren Rahmen. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Kreditaufnahme sollen künftig vielmehr auch für den Haushaltsvollzug gelten. Abweichungen im Vollzug und bei Nachtragshaushalten werden zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen (ein entsprechendes Verbot wäre angesichts des Prognoserisikos auch kaum darstellbar). Sie werden aber beim Bund öffentlich nachvollziehbar auf einem Kontrollkonto erfasst und grundsätzlich mit einer konjunkturgerecht ausgestalteten Rückführungspflicht verbunden.

1.2 Strukturelle Verschuldung

Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz sieht für den Bund und die Länder unterschiedliche Obergrenzen einer zulässigen strukturellen Verschuldung vor. Danach gilt der grundsätzliche Haushaltsausgleich beim Bund als erreicht, wenn das strukturelle Defizit ein Volumen von 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts, derzeit also knapp 9 Mrd. Euro, nicht überschreitet. Dagegen sind bei den Ländern strukturell keine Einnahmen aus Krediten zulässig. Diese Differenzierung, die auch beim Bund erhebliche Konsolidierungsanstrengungen erfordert, trägt einerseits den unterschiedlichen Belastungen in den Haushalten von Bund und Ländern Rechnung, denn die sozialen Sicherungssysteme schlagen vor allem beim Bund zu Buche. Andererseits ist die Differenzierung Ergebnis einer politischen Einigung auf Seiten der Länder. Vor allem bei den Geberländern waren zusätzliche finanzielle Hilfen für Länder mit besonders schwieriger

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Haushaltssituation nur vermittelbar, wenn damit mittel- bis langfristig strukturelle Defizite auch verlässlich ausgeschlossen werden können. Hilfen und Schuldenrechte auf Dauer wären auf Länderseite nicht mehrheitsfähig gewesen.

1.3 Konjunkturbezug

Der Konjunkturverlauf wirkt sich auch auf die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern aus. So bleiben in der Rezession Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurück. Auf der Ausgabenseite sind dann regelmäßig Mehraufwendungen notwendig, zum Beispiel in den sozialen Sicherungssystemen. Bei guter wirtschaftlicher Entwicklung ist die Situation umgekehrt. Solche konjunkturellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte muss eine Schuldenbremse berücksichtigen, wenn sie in der gesellschaftlichen Wirklichkeit Deutschlands politisch umsetzbar und auch volkswirtschaftlich verträglich sein soll. Die Föderalismuskommission hat deshalb ein für den Bund verbindliches, für die Länder freiwilliges symmetrisches Konjunkturbereinigungsverfahren vorgeschlagen. Dieses gewährleistet mittel- bis langfristig, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden. Die konjunkturelle Rückbindung staatlicher Haushaltspolitik ist damit eines der zentralen Elemente der neuen Schuldenbremse. Der Staat darf in der Rezession nicht durch prozyklisches Verhalten wirtschaftliche Krisen verschärfen. Er muss aber auch Aufschwungphasen konsequent nutzen, um mittel- bis langfristig eine Schuldenspirale zu verhindern. Beides kann und soll die neue Schuldenbremse leisten.

1.4 Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen

Die neue Schuldenbremse sieht im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, eine konkrete Ausnahmeregelung vor. Aufgrund ihrer Auslegungsbedürftigkeit und Auslegungsfähigkeit war diese Ausnahmeregelung in den Kommissionsberatungen teilweise kritisch kommentiert worden. Tatsache ist jedoch zum einen, dass eine grundgesetzliche Schuldenbremse ohne Ausnahmeklausel nicht auskommt, wenn der Staat in extremen Krisensituationen wie derzeit handlungsfähig bleiben will. Zum anderen erschien der Kommission eine engere tatbestandliche Eingrenzung auch mit Blick auf die Unterschiedlichkeit möglicher Anwendungsfälle nicht sinnvoll. Die Neufassung ist im Vergleich zur bestehenden grundgesetzlichen Regelung, bei der Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind, dennoch ein großer Fortschritt. Der nur begrenzt verfassungsgerichtlich überprüfbare Spielraum des Haushaltsgesetzgebers bei der Einstufung einer Situation als Ausnahme dürfte künftig deutlich enger sein als bisher.

1.5 Tilgungspflichten

Eine wesentliche, mit dem Vorschlag der Kommission verbundene Neuerung ist die Verankerung von Tilgungspflichten im Grundgesetz. Wird die strukturell und konjunkturell zulässige Verschuldung im Haushaltsvollzug, bei Nachtragshaushalten oder im

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen überschritten, müssen zusätzliche Kreditaufnahmen grundsätzlich und verpflichtend auch wieder zurückgeführt werden. Auch wenn es keine verbindlichen Tilgungsfristen gibt und überdies das konjunkturelle Umfeld zu berücksichtigen ist, wird die Rückführungspflicht damit nicht dem Grunde nach in Frage gestellt. Sie wird lediglich in der zeitlichen Perspektive gestreckt. Niemand kann künftig Schulden aufnehmen, ohne damit für sich oder seine Nachfolger zusätzliche Tilgungslasten in der Zukunft zu begründen.

1.6 Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts

Eine Modernisierung der grundgesetzlichen Vorgaben für die Neuverschuldung in Bund und Ländern muss sich in die europäischen Rahmenbedingungen einfügen. Auch für Deutschland heißt dies nach Maßgabe des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, dass der öffentliche Gesamthaushalt nicht nur das Defizitkriterium des Vertrags von Maastricht in Höhe von 3% des Bruttoinlandsprodukts einhalten, sondern als Zielmarke darüber hinaus in einer konjunkturellen Normallage prinzipiell zumindest annähernd ausgeglichen sein muss. Mit dem Vorschlag der Föderalismuskommission ist dies jedenfalls im Grundsatz gewährleistet. Dass der öffentliche Gesamthaushalt nach der europäischen Abgrenzung überdies auch die Haushalte der Gemeinden und Sozialversicherungssysteme umfasst, ist eine Aufgabe, der sich Bund und Länder in jeweils eigener Verantwortung stellen müssen. Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt stellt dabei in ausreichendem Umfang sicher, dass weder der Bund noch die Länder die neue Schuldenbremse zu Lasten Dritter einhalten.

1.7 Übergangsregelungen

Der Vorschlag der Föderalismuskommission setzt für den Bund und für alle Länder ambitionierte Ziele. Auch vor dem Hintergrund der mit der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise verbundenen unabdingbaren Mehrausgaben der öffentlichen Hand wäre es illusionär zu glauben, die neuen Verschuldungsregeln könnten von einem Tag auf den anderen vorbehaltlos in Kraft gesetzt werden. Notwendig sind Übergangspfade, die eine haushaltspolitisch geordnete und gesellschaftlich verträgliche schrittweise Umsetzung ermöglichen. So geht der Bund derzeit für das Jahr 2011 von einem strukturellen Defizit des Bundeshaushalts in Höhe von mindestens 1,5% des Bruttoinlandsprodukts aus. Um im Jahr 2016 einen verfassungsgemäßen Haushalt aufzustellen, muss er dieses strukturelle Defizit jährlich um fast sechs, insgesamt also um fast 30 Mrd. Euro reduzieren. Dies ist eine gewaltige Herausforderung. Bei den Ländern muss man differenzieren: Nicht alle, jedenfalls aber die Länder mit besonders schwieriger Haushaltssituation, werden den Zeitraum bis 2020 brauchen, um die strukturelle Null zu erreichen. Einige Länder – und dazu gehört Baden-Württemberg – werden die neuen Regeln deutlich früher in den eigenen Verfassungen verankern.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1.8 Länderautonomie

Der Vorschlag der Kommission, eine für den Bund und die Länder gemeinsame Schuldenbremse im Grundgesetz zu verankern, stieß bei den Vertretern der Landtage auf rechtliche Vorbehalte: Damit sei ein Eingriff in die Autonomie der Länder verbunden, der verfassungsrechtlich zumindest fragwürdig sei. Die Kommission hat die von den Landtagsvertretern aufgeworfenen Fragen ernsthaft und eingehend geprüft. Auf der Grundlage gutachterlicher Stellungnahmen kam sie jedoch zu dem eindeutigen Ergebnis, dass die verfassungsrechtlichen Einwände nicht durchgreifend sind. Dies ändert freilich nichts daran, dass die von den Landtagen formulierten Fragen angesichts einer als Bedeutungsverlust der Länderparlamente empfundenen historischen Entwicklung zumindest politisch nachvollziehbar sind. Wegen der grundlegenden Vorbehalte in einzelnen Ländern und der Mehrheitsverhältnisse in einigen Landtagen wäre die von den Landtagsvertretern favorisierte staatsvertragliche Lösung jedoch politisch kaum für alle durchsetzbar gewesen. Im Übrigen bleiben den Ländern weite Spielräume für die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse – zum Beispiel bei den Ausnahmen, beim Konjunkturbezug oder bei der Tilgung. Die Landtage sind aufgerufen und frei, diese Spielräume bei der Umsetzung in ihrem Sinne zu nutzen.

1.9 Konsolidierungshilfen

Sehr früh war in den Beratungen der Föderalismuskommission deutlich geworden, dass das Ziel eines im Grundsatz dauerhaft strukturell ausgeglichenen Haushalts für einige Länder mittelfristig aus eigener Kraft nicht erreichbar sein würde. Eine eingehende Analyse ergab, dass vor allem bei den Ländern Bremen und Saarland, aber auch bei Schleswig-Holstein, Berlin und Sachsen-Anhalt die Haushaltssituation in dieser Hinsicht besonders schwierig war. Eine Gesamtlösung schien deshalb nur möglich, wenn gerade diesen Ländern zusätzlich zum Länderfinanzausgleich und zusätzlich zu den bestehenden anderen Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft eine weitere Perspektive zur Konsolidierung eröffnet würde. Es ist bemerkenswert, dass hierfür nicht nur der Bund, für den sich schon aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Hilfeleistungspflicht im Falle einer Haushaltsnotlage eine Verantwortung ergibt, gewonnen werden konnte, sondern auch die Länder. Die Bereitschaft aller Länder, die Hälfte der in der Kommission beschlossenen Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 7,2 Mrd. Euro zu bezahlen, ist ein herausragendes Zeichen gesamtstaatlicher Solidarität. Ganz uneigennützig ist allerdings auch diese Solidarität nicht. Die Gegenleistung der Empfängerländer in Form der Zusage einer verbindlichen und schrittweisen Haushaltskonsolidierung bis 2020 stellt sicher, dass der Einstieg in eine tragfähige Sanierung zu einem Zeitpunkt gefunden wird, in dem die Situation noch beherrschbar erscheint.

1.10 Kooperatives Frühwarnsystem

Die konkrete und nach einem Übergangszeitraum für alle verbindliche Eingrenzung der Neuverschuldung beugt künftigen Haushaltskrisen vor. Sie ermöglicht eine effektive und nachhaltige Überprüfung der Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern. Mit der

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse wird damit die Grundlage geschaffen, um entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ein finanzpolitisches, kooperatives Frühwarnsystem für ganz Deutschland zu etablieren. Das Frühwarnsystem erfüllt zugleich die zentrale Forderung des Bundesverfassungsgerichts aus seiner „Berlin"-Entscheidung vom 19. Oktober 2006. Dazu bilden Bund und Länder einen gemeinsamen Stabilitätsrat. Dieser hat die Aufgabe, fortlaufend die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern zu überwachen sowie Empfehlungen zur Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen zu geben. Weiter kommt ihm die Aufgabe zu, die Einhaltung der gesetzlichen und vertraglichen Vorgaben zu kontrollieren, denen Länder mit Konsolidierungshilfen unterliegen.

1.11 Erweiterung der Finanzhilfen des Bundes

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Beratungen der Kommission nicht nur bei den Festlegungen zur Schuldenbremse beeinflusst. Einige Vertreter des Bundes und der Länder bemängelten insbesondere, dass die bestehende Verfassungsrechtslage die Möglichkeiten des Bundes übermäßig beschränke, mittels Finanzhilfen in bestimmten Bereichen konjunkturpolitisch sinnvolle Investitionen in Ländern und Kommunen anzustoßen. So verhindere das bisherige Erfordernis einer entsprechenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, dass selbst in extremen Krisenzeiten Finanzhilfen in die zentralen Zukunftsfelder Bildung und Wissenschaft fließen könnten. Die Kommission ist dieser Argumentation gefolgt und hat – nach dem Vorbild des Ausnahmetatbestands der Schuldenbremse – vorgeschlagen, in bestimmten Fällen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen den Anwendungsbereich des Finanzhilfetatbestandes entsprechend zu erweitern. Weitergehende Vorstellungen, die auf eine allgemeine Öffnung bereits in Fällen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zielten, fanden dagegen keine Mehrheit. In den zentralen Bereichen ihrer Zuständigkeit wollte die überwiegende Zahl der Länder keine Angebotspolitik des Bundes dulden.

2. Hinweise zu den Verwaltungsthemen

Neben den Finanzthemen hat sich die Föderalismuskommission auch mit einigen Verwaltungsthemen befasst. Es ging vor allem darum, durch die Entflechtung und Bündelung von Aufgaben, durch Standardisierung und durch die Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern und Ländern untereinander die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken, die Wahrnehmung von Aufgaben insbesondere auch im Interesse einer größeren Bürgerfreundlichkeit zu vereinfachen und zu entbürokratisieren und mehr Effizienz und Effektivität im Vollzug zu erreichen. Mit ihren Vorschlägen ist es der Kommission gelungen, bei einigen wichtigen Einzelthemen Lösungen für zum Teil lang umstrittene Fragen vorzuschlagen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2.1 Öffentliche Informationstechnik

Vor dem Hintergrund moderner Verwaltungsanforderungen und neuer Bedrohungen aus dem Internet ist die Sicherheit von Daten in den öffentlichen IT-Netzen und deren Austauschbarkeit zwischen den Behörden in Bund und Ländern von zentraler Bedeutung. Eine sichere, effektive und kostengünstige IT-Infrastruktur bildet das Rückgrat der öffentlichen Verwaltung. Aus Sicht der Kommission war deshalb die Schaffung einer tragfähigen, verfassungsrechtlichen Anknüpfung für die Organisation der öffentlichen Datenverarbeitung und für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern einschließlich ihrer Kommunen in diesem Bereich überfällig. Auf der Grundlage eines neuen Artikels 91c GG sollen Bund und Länder künftig bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken. Der Bund erhält dabei die verfassungsrechtliche Kompetenz, ein zentrales Netz zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder zu errichten und zu betreiben. Weitergehende verbindliche Standards und Sicherheitsanforderungen für dieses Verbindungsnetz und andere öffentliche Netze bleiben staatsvertraglichen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern mit der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen vorbehalten. Die Länder, die zusammen mit ihren Kommunen mehr als 80% der Datentransfers verantworten und bei denen nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung grundsätzlich die Verwaltungshoheit liegt, sollen auf Augenhöhe mitreden können.

2.2 Steuerverwaltung

Verfassungsrechtliche Änderungen waren im Bereich der Steuerverwaltung nicht notwendig. Eine Bundessteuerverwaltung, die anfangs von Teilen der Bundesseite gefordert worden war, fand in der Kommission aus politischen und sachlichen Gründen zu Recht keine Mehrheit. Mit den von der Kommission vorgeschlagenen einfachgesetzlichen Änderungen lassen sich jedoch die in der Vergangenheit teilweise aufgetretenen Probleme bei der Bund-Länder-Abstimmung weitgehend und ohne grundlegende Änderung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung lösen. Hierzu soll unter anderem die Bundesbetriebsprüfung personell aufgestockt und die Rechtsstellung des Bundeszentralamts für Steuern verbessert werden. Bund und Länder werden für die Finanzverwaltung Zielvereinbarungen über operative Ziele abschließen. Außerdem wurde die Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens für beschränkt Steuerpflichtige und die Übermittlung anonymisierter Steuerdaten für Auswertungszwecke an den Bund vorgeschlagen. Dieser pragmatische Ansatz kann für die Zukunft eine abgestimmte und bundesweit einheitliche Besteuerung ermöglichen, ohne dass die bewährte Steuerauftragsverwaltung der Länder in Frage gestellt wird.

2.3 Nationales Krebsregister

Die Kommission hat den Vorschlag der Vorsitzenden übernommen, auf der Grundlage eines Gesetzentwurfs des Bundes die Errichtung eines Nationalen Krebsregisters auf den Weg zu bringen. Das Register soll Daten zum Krebsgeschehen in ganz Deutschland

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bereithalten und regionale sowie länderübergreifende Untersuchungen und Vergleiche ermöglichen. Damit können dann auch wichtige Kenngrößen für die Beurteilung der Effektivität von Maßnahmen im Gesundheitswesen gewonnen werden.

2.4 Bundesfernstraßen

Teile des Fernstraßennetzes des Bundes haben insbesondere infolge der Verlagerung von Verkehrsströmen und neuer Verkehrstrassen ihre Fernverkehrsrelevanz eingebüßt oder verändert. Eine Neuordnung der Zuständigkeiten für diese Straßen ist überfällig. Die Kommission hat diese Situation aufgegriffen und die Verkehrsressorts in Bund und Ländern beauftragt, in einem überschaubaren Zeitraum und einvernehmlich ein Konzept für die Neuordnung des Fernstraßennetzes vorzulegen. Dabei sind insbesondere die konkreten Abstufungs- und Kompensationsmodalitäten zu klären.

2.5 Benchmarking

In den Verwaltungen und Behörden des Bundes und der 16 Länder kann die Erfüllung vergleichbarer Aufgaben in quantitativer und qualitativer Hinsicht durchaus unterschiedlich ausfallen. Entsprechende, wissenschaftlich aufbereitete Vergleichsuntersuchungen können helfen, dass Verwaltungen voneinander lernen, gute Ideen Nachahmer finden und damit die Leistungserbringung aus eigenem Antrieb optimiert wird. Die Föderalismuskommission hat deshalb eine Ergänzung des Grundgesetzes um einen Artikel 91 d vorgeschlagen, damit künftig zur Förderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen in Bund und Ländern vermehrt Vergleichsstudien durchgeführt werden. Die konkrete Umsetzung dieses Verfassungsauftrags wird den politischen Gremien, insbesondere den Regierungschefs von Bund und Ländern, obliegen.

3. Würdigung und Ausblick

Mit den beiden Föderalismuskommissionen I und II wurde nach fast zehn Jahren intensivster Beratungen auf verschiedenen Ebenen der Prozess einer breit angelegten Anpassung und Verbesserung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland zumindest für einen mittelfristigen Zeitraum erfolgreich abgeschlossen. Abgesehen von weiterhin notwendigen Einzeländerungen des Grundgesetzes ist damit eine solide Basis geschaffen, auf deren Grundlage Bund und Länder gemeinsam die politischen Herausforderungen des kommenden Jahrzehnts in Angriff nehmen können. Eine zentrale Aufgabe bleibt dabei die Konsolidierung der staatlichen Finanzen. Mit der neuen Schuldenbremse ist ein verlässlicher Rahmen vorgegeben, der allerdings in jeweils eigener Verantwortung in Bund und Ländern politisch ausgefüllt werden muss. Die dabei zu bewältigenden Herausforderungen sind groß: für die neuen Länder, deren Unterstützungsleistungen aus dem Solidarpakt bis 2019 auslaufen, für die Länder, die finanzielle Hilfen erhalten und Jahr für Jahr definierte Konsolidierungspfade einhalten müssen, für den Bund, der trotz tendenziell wachsender Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme ab 2016 dauerhaft auf strukturell nahezu ausgeglichene Haushalte

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

verpflichtet ist, sowie für alle Gebietskörperschaften, die die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu bewältigen haben. Eine erste Bewährungsprobe für die neue Schuldenbremse wird sich spätestens dann ergeben, wenn ab Mitte kommenden Jahrzehnts die Verhandlungen über die Fortsetzung des mit dem Jahr 2019 gesetzlich auslaufenden Länderfinanzausgleichs beginnen. Bis dahin sollten die Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen alles daran setzen, die neuen Regeln im Sinne einer nachhaltigen und generationengerechten Haushalts- und Finanzpolitik mit Leben zu erfüllen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Themen der Forschung

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Föderalismus und die neuen Internationalen Gesundheitsvorschriften

*Harvey Lazar / Kumanan Wilson / Christopher W. McDougall**

Das System der Vereinten Nationen zielt darauf ab, Maßnahmen zur internationalen Steuerung in Sachen Frieden und Sicherheit, Menschenrechte, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie anderen Bereichen, die für die Zukunft der Menschheit entscheidend sind, bereitzustellen. Aus vielerlei Gründen fehlt es dem UN-System unglücklicherweise an effektiven Instrumenten, seine Bestrebungen auch durchzusetzen.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf einen Fall, in dem das UN-System das Potenzial hat, effektiv zu arbeiten. Am 15. Juni 2007 traten die neuen Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) in Kraft. Im Jahr 2005 von der Weltgesundheitsversammlung verabschiedet, haben die IGV zum Ziel,

> „die grenzüberschreitende Ausbreitung von Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen, davor zu schützen und dagegen Gesundheitsschutzmaßnahmen einzuleiten, und zwar auf eine Art und Weise, die den Gefahren für die öffentliche Gesundheit entspricht und auf diese beschränkt ist und eine unnötige Beeinträchtigung des internationalen Verkehrs und Handels vermeidet."[1]

Die IGV (1) verlangen zu diesem Zweck von ihren Mitgliedstaaten, Kapazitäten zu entwickeln, zu stärken und beizubehalten, um Ereignisse bezüglich der öffentlichen Gesundheit aufzuspüren, darüber Bericht zu erstatten und auf sie zu reagieren; (2) fordern die Mitgliedsstaaten auf, der Weltgesundheitsorganisation (WHO) bei möglichen Notfällen der öffentlichen Gesundheit innerhalb von 24 Stunden nach Bekanntwerden Bericht zu erstatten; (3) erlauben es der WHO, Nicht-Regierungs-Informationsquellen zur Überwachung von Krankheiten zu nutzen; und (4) erlauben es der WHO in Fragen der öffentlichen Gesundheit Empfehlungen auch ohne die Zustimmung möglicherweise betroffener Vertragsstaaten an die internationale Gemeinschaft zu geben.

Diese neuen Befugnisse bringen einschneidende Veränderungen mit sich. Während die alten IGV nur für eine kurze Liste von Infektionskrankheiten Gültigkeit besaßen, setzt das neue Regime auf einen alle Gefahren umfassenden Ansatz. Wo die alten Vorschriften den Fokus hauptsächlich auf Regierungen setzten, integriert das neue Abkommen Regierungsakteure, zwischenstaatliche Akteure und Nichtregierungsakteure. Und die „creation of obligations on States Parties to develop minimum core surveillance and response capacities"[2] erweitert den bindenden Einfluss zur Gestaltung innenpolitische Parameter, weit über die gewohnte Reichweite des internationalen Rechts hinaus.

---

* Übersetzung aus dem Englischen: Ulrike Single und Steffen Jenner.

1 Internationale Gesundheitsvorschriften (2005) (IGV) vom 23. Mai 2005, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) II, Nr. 23 vom 27.07.2007, S. 930ff.

2 *Fidler, David* 2005: From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations, in: Chinese Journal of International Law, Jg. 4, Nr. 2, S. 325-392, hier S. 358.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 IGV stellen damit einen Quantensprung in der internationalen Gesundheits-Governance dar. Ob sie auch einen Quantensprung beim Schutz der Menschen vor existierenden und neuen Gesundheitsrisiken darstellen, hängt dennoch stark davon ab, wie die Regeln innerhalb der Grenzen der einzelnen Vertragsstaaten implementiert werden.

Im Falle von föderal organisierten Vertragsstaaten bringen die IGV einzigartige Herausforderungen mit sich. Typischerweise ist dort die verfassungsmäßige Gewalt, die die neuen Vorschriften umsetzen soll, zwischen zwei oder mehr Regierungsebenen aufgeteilt und verlangt entsprechend intergouvernementale Koordination und Kooperation, deren Verwirklichung oft ein langwieriger und zeitraubender Prozess ist. Dabei ist die Zeit oft ausschlaggebend, um Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit wirksam entgegenzutreten. Entsprechend richten die IGV knapp bemessene zeitliche Abläufe für Regierungen ein, um die Vorfälle zu berichten und zu handeln. Es ist daher entscheidend, wirksame innerstaatliche intergouvernementale Koordinierungsmaßnahmen einzurichten, bevor ein Zwischenfall eintritt, um die Spannung zwischen der normalen gemütlichen Gangart innerstaatlicher intergouvernementaler Beziehungen und den zeitlichen Vorgaben der IGV zu bewältigen. Dieser Beitrag vergleicht, wie vier Bundesstaaten sich organisieren, um mit dieser Spannung umzugehen.

1. Forschungsfragen

Um den Vergleich durchzuführen, werden die folgenden Forschungsfragen bedacht: Mit welchen verfassungsmäßigen Kompetenzen und in welchem politischen Umfeld wurden die IGV in den jeweiligen Bundesstaaten verabschiedet und umgesetzt? Wie sind die Entscheidungsregeln? Wie sind die Funktionen und Verantwortungen unter den Regierungen zugeteilt und verändern sie sich während eines Ernstfalls? Welches sind die Mechanismen zur Koordinierung und Kooperation sowie für intergouvernementale Finanzierungsvereinbarungen? Gibt es Vereinbarungen zur Konfliktvermeidung und -schlichtung? Schließlich vergleichen die Schlussfolgerungen die Gesamtwirksamkeit der Mehrebenen-Governancesysteme in den vier Bundesstaaten. Wir konzentrieren uns bei der Behandlung dieser Fragen vorwiegend auf die Aspekte der IGV, die sich auf die Verantwortlichkeiten zur Berichterstattung und Reaktion auf potenzielle Notfälle der öffentlichen Gesundheit beziehen.

2. Methodisches Vorgehen

Unsere Hauptinformationsquelle sind die Aufzeichnungen eines internationalen Workshops zum Thema „The State of National Governance Relative to the New International Health Regulations“, der 2006 in Ottawa abgehalten wurde.[3] Diese Quelle wurde durch Literatur- und Internetrecherchen sowie E-Mail-Austausch und Interviews

3 Nähere Informationen zum Workshop finden sich auf der Homepage des Institute of Intergovernmental Relations (IIGR). http://www.queensu.ca/iigr/Res/phf/06-2.html (am 06.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Verantwortlichen im öffentlichen Gesundheitswesen ergänzt. Obwohl die IGV nicht nur auf Infektionsgefahren fokussiert sind, haben wir – angesichts des beträchtlichen Maßes an Besorgnis, das das Thema umgibt – untersucht, wie Mitgliedsstaaten sich auf eine Grippepandemie vorbereitet haben.

Die vier Bundesstaaten, die verglichen werden, sind Australien, Kanada, Indien und die Vereinigten Staaten von Amerika (USA). Indien ist ein Entwicklungsland, die anderen drei sind entwickelte Länder. Drei haben Westminister-Regierungssysteme, während die USA eine Gewaltenteilung der Legislative und Exekutive auf sowohl bundesals auch einzelstaatlicher Ebene haben. Zwei sind zentralisiert (Australien und Indien) und zwei sind relativ dezentralisiert (Kanada und die USA). Zwei sind offiziell einsprachig (Australien und die USA) und zwei sind zwei- bzw. mehrsprachig (Kanada und Indien). Zusammen sind sie die Heimat von über einem Viertel der Weltbevölkerung. Angesichts dieser Vielfältigkeit bieten ihre bisherigen Erfahrungen einige Indikatoren für die Herausforderungen, vor denen Bundesstaaten allgemein bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen gegenüber dem internationalen Gesundheitssystem stehen können.

3. Analyse

3.1 Der verfassungsmäßige und politische Kontext

Die australische Verfassung stammt von 1900. Obwohl ursprünglich nicht als zentralisierter Bundesstaat vorgesehen, hat die Rechtsprechung die Macht des Commonwealth relativ zur derer der gliedstaatlichen und territorialen Regierungen vergrößert. Die Gliedstaaten und Territorien sind finanziell zudem stark vom Commonwealth abhängig. Die politische Kultur Australiens unterstützt ebenso den Gedanken einer starken zentralen Gewalt. Die Befugnis, für Australien den IGV beizutreten, hat nach Artikel 61 der Verfassung die exekutive Gewalt des Commonwealth. Nichtsdestotrotz erkennt das Commonwealth an, dass die Entscheidungskompetenzen für das öffentliche Gesundheitswesen auf der Ebene der Gliedstaaten und Territorien verbleiben und dass der Erfolg der Umsetzung der IGV intergouvernementaler Kooperation bedarf. Das australische Parlament verabschiedete 2007 den National Health Security Act, um dem Commonwealth sowie den subnationalen Regierungen zu helfen, die IGV zu umzusetzen.

Bis zu den 1990er Jahren war der indische Bundesstaat hoch zentralisiert. Dies spiegelt das Zugeständnis der indischen Führung an die nationale Einheit in der unmittelbaren post-kolonialen Periode wider und wurde entscheidend durch die Monopolstellung des indischen Nationalkongresses auf allen Regierungsebenen unterstützt. Seit 1989 wurde die Macht der Kongresspartei geschwächt, die Zentralisierung gelockert und Indien orientierte sich mehr in Richtung Markt.[4] Nichtsdestotrotz bleibt Indiens bundesstaatliches System relativ zentralisiert.

4 *Majeed, Akhtar* 2005: Republic of India, in: *Kincaid, John/Tarr, Alan (Hrsg.)*: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal States, Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, S. 180-207, hier S. 202.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 US-Kongress hat die verfassungsmäßige Befugnis, Themen der öffentlichen Gesundheit für Häfen mit internationalem Handel und Verkehr, sowie wenn Handelsbeziehungen zwischen US-Bundesstaaten betroffen sein könnten, zu behandeln. Der Kongress kann auch die Art und Weise, wie Gliedstaaten mit Themen der öffentlichen Gesundheit umgehen, durch zweckgebundene Fördermittel beeinflussen. Die verfassungsmäßige Befugnis, mit Angelegenheiten der öffentlichen Gesundheit innerhalb der Grenzen eines US-Bundesstaates umzugehen, verbleibt jedoch bei diesem. Dies erkannte die US-Regierung an, als sie mit der Unterzeichnung der IGV einen Vorbehalt einbrachte, die neuen internationalen Regeln nur insoweit umzusetzen, wie dies konsistent mit den Prinzipien des US-Föderalismus sei.[5] Die Bundesbehörden würden versuchen, subnationale Regierungen zu überzeugen, konnten jedoch ein solches Ergebnis nicht zusichern.

Kanada ist von den vier Bundesstaaten der dezentralisierteste. Kanadas Provinzen verlassen sich bei ihrer Finanzierung weniger auf die Bundesregierung als es die Gliedstaaten der anderen Bundesstaaten tun, und die Zahlungen, die sie aus Ottawa erhalten, sind generell weniger an Bedingungen geknüpft. Die politische Kultur Kanadas bevorzugt zudem starke Provinzregierungen. Obwohl Themen der öffentlichen Gesundheit nur am Rande in der Verfassung behandelt werden („Quarantäne"), machten Gerichtsurteile deutlich, dass Provinzen die weitreichende Befugnis bezüglich Angelegenheiten der öffentlichen Gesundheit innerhalb ihrer Grenzen haben. In der Praxis sind die meisten Routinemaßnahmen der öffentlichen Gesundheit im Verantwortungsbereich der Provinzen, inklusive der Krankheitsüberwachung und -eindämmung. Die Rolle der Bundesregierung bezieht sich hauptsächlich auf Punkte der Ein- und Ausreise, der Quarantänebestimmungen und des Gesundheitsschutzes.

3.2 Wie sind die Entscheidungsregeln?

Die IGV legen bestimmte Aufgaben für lokale, intermediäre (Gebietskörperschaften wie Gliedstaaten und Provinzen) und nationale Regierungen fest. Diese IGV-Anforderungen werfen die Frage auf, wie Entscheidungen zwischen verschiedenen Regierungsorganen – im Besonderen zwischen der Bundesregierung und Gliedstaaten (da die lokalen Behörden üblicherweise Weisungsempfänger der Gliedstaaten sind) – getroffen werden.

Wir beginnen mit dem australischen und kanadischen Fall, da diese auf der weitgefassten strategischen Entscheidungsebene einen interessanten Vergleich bieten. In Australien wurde die Planung für Pandemien und andere Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit kooperativ im Council for Australian Governments (COAG) ausgearbeitet. Den Vorsitz des COAG hat der Premierminister und er umfasst die Premiers der Gliedstaaten und Territorien sowie den Vorsitzenden der Australian Local Governments' Association, obwohl die lokalen Regierungen nicht von der Verfassung anerkannt sind.

5 United States Officially Accepts New International Health Regulations, Pressemitteilung des U.S. Department of Health & Human Services vom 13.12.2006. http://www.hhs.gov/news/press/2006pres/20061213.html (am 06.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 COAG und andere ihm untergeordnete intergouvernementale exekutiven Gremien entwickelten 2006 einen Nationalen Handlungsplan für Humangrippe-Pandemie und die nationale Gesetzgebung zum Gesundheitsschutz bezog sich 2007 darauf, womit – neben anderen Dingen – die gesetzliche Grundlage für das National Health Security Agreement zwischen dem Commonwealth und den Staatsregierung vom April 2008 gelegt war. Das Abkommen von 2008 ist rechtlich nicht bindend. Nichtsdestotrotz ist es eine formelle politische Verpflichtung der Regierungen, bei der Umsetzung der IGV innerhalb eines vereinbarten Überwachungs-, Entscheidungs- und Reaktionssystems zusammenzuarbeiten.

Strategische Entscheidungsfindung findet in Kanada ebenfalls in gegenseitigem Einvernehmen statt. Eine solche Zusammenarbeit ist in Kanada jedoch schwieriger zu bewerkstelligen als in Australien, angesichts der starken Machtbefugnisse der Provinzen. Ottawa musste folglich einen gemeinsamen intergouvernementalen Planungsansatz, ähnlich dem Australiens, ohne Rückgriff auf nationale Gesetzgebung zum Gesundheitsschutz, verfolgen. Ein Ergebnis war, dass – zum Zeitpunkt des Abschlusses des Manuskripts Anfang 2009 – zentrale Abkommen zwischen Bund und Provinzen bezüglich Rollen und Verantwortungen sowie Datenaustausch immer noch nicht unterzeichnet waren, obwohl Entwürfe dieser Vereinbarungen seit mehr als drei Jahren vorliegen.[6]

Obwohl Gesundheit in Indien per Verfassung „a state subject in the main“[7] ist, werden strategische Entscheidungen von der Bundesregierung getroffen, während operationelle Aufgaben wie die Überwachung prinzipiell den gliedstaatlichen und lokalen Verwaltungsebenen zufallen. Eines der Ziele des Bundes ist, dass gliedstaatliche und lokale Regierungen die Fähigkeit erwerben, die Teile der IGV zu implementieren, für die sie verantwortlich sind. Zu diesem Zweck trägt die Bundesregierung 100% der Kosten der Nationalen Gesundheitsprogramme in ärmeren Bundesstaaten und die Hälfte der Kosten in den übrigen. Es findet umfangreiche intergouvernementale Kooperation hinsichtlich Überwachung, Testverfahren und Informationsaustausch statt.

Strategische Entscheidungen in den Vereinigten Staaten werden ebenfalls auf Bundesebene getroffen, wobei Washington die bundesstaatlichen Kompetenzbereiche beachtet. Dies lässt sich gut anhand der Nationalen Strategie zu Grippe-Pandemien des Weißen Hauses von 2005 veranschaulichen. Im Gegensatz zu Australiens Nationalem Handlungsplan ist sie ein nationaler Plan und kein gemeinschaftlicher Plan von Bund und Gliedstaaten. Die Strategie legt dar, wie Washington in seinem Geltungsbereich agieren wird und ruft die Gliedstaaten und Kommunen auf, Pläne für ihren Verantwortungsbereich vorzubereiten.[8] Das Gesundheitsministerium traf sich mit den entsprechenden Stellen auf gliedstaatlicher und lokaler Ebene, um einen integrierten gesamtstaatlichen Planungsprozess zu etablieren, erkennt aber auch an, dass letztlich „each

6 Aussage von David Butler-Jones im Standing Committee on Health, House of Commons, Kanada am 15.05.2008. Via http://www2.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/ (am 06.04.2009).

7 So Sampath Krishnan bei seinem Vortrag auf dem IIGR-Workshop (Fn. 3).

8 *Homeland Security Council (Hrsg.)* 2005: The National Strategy for Pandemic Influenza, Washington. Via http://www.pandemicflu.gov/plan/federal/index.html (am 06.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

state and local jurisdiction should determine for itself whether it is adequately prepared for disease outbreaks in accordance with its own laws and procedures."[9]

3.3 Wie sind Funktionen und Verantwortungen zugeordnet?

Die IGV fordern die untere (kommunale) Ebene für Gesundheitsschutzmaßnahmen auf, „Ereignisse festzustellen, die Krankheits- und Todesfälle über dem für den betreffenden Zeitpunkt und Ort zu erwartenden Niveau mit sich bringen, […] alle verfügbaren wesentlichen Informationen unverzüglich der entsprechenden Ebene […] mitzuteilen […] und vorläufige Bekämpfungsmaßnahmen unverzüglich durchzuführen."[10] Die IGV fordern die mittlere (gliedstaatliche) Ebene für Gesundheitsschutzmaßnahmen dazu auf: „(a) den Stand gemeldeter Ereignisse zu bestätigen und zusätzliche Bekämpfungsmaßnahmen zu unterstützen oder durchzuführen und (b) gemeldete Ereignisse unverzüglich zu bewerten und […] alle wesentlichen Informationen an die nationale Ebene zu melden."[11] Was die nationale Ebene angeht, so muss diese in der Lage sein, „alle Berichte über vordringliche Ereignisse binnen 48 Stunden zu bewerten und die WHO unverzüglich über die nationale IGV-Anlaufstelle zu benachrichtigen",[12] sollte es zu einer „gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite" kommen, einem von den IGV näher bestimmten Begriff.[13] Die Vorschriften führen im Einzelnen die Kapazitäten der „Gesundheitsschutzmaßnahmen" auf, die von der nationalen Regierung gefordert werden und spezifizieren die verlangten Kernkapazitäten an Flughäfen, Häfen und Landübergängen.[14] Zusammenfassend nehmen die IGV an, dass alle Mitgliedstaaten, ob Bundes- oder Einheitsstaaten, auf Basis mehrerer Ebenen organisiert sind. Dies bringt die Frage mit sich, ob alle vier Bundesstaaten die Funktionen und Verantwortungen zur Zufriedenheit dieser IGV-Vorgaben verteilen.

Zwei Dokumente veranschaulichen das Ausmaß der Befolgung in Australien: der National Action Plan for Human Influenza Pandemic von 2006 und der National Health Security Act von 2007. Zusammenfassend weisen sie auf drei Dinge hin. Erstens hat Australiens Regierung ausgezeichnete Arbeit in der Klarstellung geleistet, „wer was macht". Zweitens passt die Verteilung der Funktionen und Verantwortungen zwischen den Regierungen gut zu den IGV-Anforderungen, einschließlich Canberras Gesamtverantwortung bezüglich der Quarantänegesetzgebung. Schließlich ist ein gut entwickeltes System an intergouvernementalen Beziehungen (siehe unten) vorhanden, um Gefahren der öffentlichen Gesundheit auf eine integrierte Art zu begegnen, das u. a. den Premier-

9 *Department of Health & Human Services (Hrsg.)* 2006: State and Local Government Influenza Planning Checklist. http://www.pandemicflu.gov/plan/states/statelocalchecklist.html (am 06.04.2009).

10 IGV (Fn. 1), Anlage 1, S. 971.

11 Ebenda.

12 Ebenda, S. 971f.

13 *World Health Organization* 2005: Revision of the International Health Regulations, Beschluss der 58. Weltgesundheitsversammlung am 16.–25.05.2005 in Genf, WHA58.3, Annex 2, S. 50-53. Via http://apps.who.int/gb/e/e_wha58.html (am 06.04.2009).

14 IGV (Fn. 1), Anlage 1, S. 972f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

minister ermächtigt, in einer Notlage eine entscheidende Führungsrolle zu spielen. Zumindest auf dem Papier ist Australien das Aushängeschild für die Umsetzung der IGV.

Die Verteilung der Funktionen und Verantwortungen in Kanada ist ebenfalls weitgehend im Einklang mit den IGV. Es gibt auch ein System intergouvernementaler Beziehungen, um mit den Überschneidungen zwischen verschiedenen Regierungen umzugehen. Aber im Gegensatz zum australischen System ist das kanadische nicht lückenlos. Im Anschluss an Kanadas SARS-Epidemie 2003 schrieb ein vom Bund eingesetztes Nationales Beratungskomitee:

> „Only weak mechanisms exist in public health for collaborative decision making or systematic data sharing across governments. Furthermore, governments have not adequately sorted out their roles and responsibilities during a national health crisis […] so far from being seamless, the public health system showed a number of serious gaps."[15]

Ein Bericht des kanadischen Auditor General, einem unabhängigen Beamten des Parlaments, aus dem Jahre 2008 bekräftigt, dass die „long-standing uncertainties about roles and responsibilities" zwischen den Regierungen auf Bundes- und Provinzebene noch geklärt werde müssen.[16] Der Auditor General äußerte ebenfalls Bedenken über das Fehlen von Abkommen zum Datenaustausch zwischen Ottawa und den meisten Provinzen. In seiner formalen Antwort auf den Auditor General bestätigte das kanadische Gesundheitsministerium die Richtigkeit dieser kritischen Betrachtung. Folglich war die Klärung der Funktionen und Verantwortungen, anders als in Australien, Anfang 2009 noch immer in Arbeit. Die Bundesregierung hat auch eine relativ schwache Stellung, im Falle einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite einzugreifen, obwohl sie wahrscheinlich die verfassungsmäßige Befugnis hat, stärker Macht auszuüben.[17]

Die Verteilung der Verantwortungen für die öffentliche Gesundheit in der indischen Union ist weitgehend in Einklang mit dem IGV-Mehrebenschema. Als die IGV in Kraft traten, waren Indiens Systeme der Krankheitsüberwachung, frühen Berichterstattung und Schutzmaßnahmen bereits etabliert, ungeachtet vieler Kapazitätsbeschränkungen. Die Systeme umfassen eine weitreichende intergouvernementale Kommunikation, auf der operationellen Ebene auch mit dem National Institute of Communicable Diseases (NICD) in Delhi, das Informationen über die öffentliche Gesundheit direkt von mehr als 400 der 600 Verwaltungsdistrikte erhält.

Das Institut hat auch die Befugnis, im Fall bedeutsamer Vorkommnisse schnell einzuschreiten. Dem WHO Repräsentanten in Delhi zufolge:

---

15 *National Advisory Committee on SARS and Public Health* 2003: Learning from SARS: Renewal of Public Health in Canada, Ottawa, S. 19. http://www.phac-aspc.gc.ca/publicat/sars-sras/pdf/sars-e.pdf (am 06.04.2009).

16 2008 May Report of the Auditor General of Canada. Via http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200805_e_30714.html (am 06.04.2009).

17 *Wilson, Kumanan/Lazar, Harvey* 2005: Planning for the Next Pandemic Threat: Defining the Federal Role in Public Health Emergencies, Montreal: Institute for Research on Public Policy. http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol6no5.pdf (am 06.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

> „Now, a recent development is that in the case of certain diseases which can cause pandemics like […] SARS or avian or pandemic flu the situation could be declared as a biological disaster and the centre could take complete control. The country also established a National Disaster Management Authority in 2005, headed by the Prime Minister so all the issues – especially inter-sectoral coordination and funding – is much more easier in this type of a system."[18]

Während die Überwachung hauptsächlich auf der lokalen und gliedstaatlichen Ebene stattfindet, konzentriert sich der Bund darauf, Kapazitäten aufzubauen und schnelle Einsatzteams auszubilden, die rasch auf Vorfälle jenseits der Kapazitäten der lokalen oder gliedstaatlichen Behörden reagieren können. Die Zentralregierung verwaltet ebenfalls Indiens internationale Grenzen, einschließlich internationaler Flughäfen, Häfen und Landübergänge. Wie in Australien und Kanada ist sie auch für die Quarantänegesetzgebung zuständig.

In den Vereinigten Staaten ist die Verteilung der Verantwortungen weitgehend in Einklang mit den IGV. Gliedstaatliche und lokale Regierungen sind verantwortlich für die Krankheitsüberwachung, die Feststellung von und Schutz vor Krankheitsausbrüchen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs sowie für die Umsetzung von Maßnahmen, um das Ausmaß zu minimieren. Die Bundesregierung hilft den Gliedstaaten bei Bedarf.

Die Rolle der Bundesregierung beinhaltet die internationale Bereitschaft sowie Überwachungs-, Reaktions- und Eindämmungsfunktionen bei Krankheiten, indem Grenzübergänge geschützt, gliedstaatlichen und lokalen Behörden Fachwissen, diagnostische Referenzdaten und Untersuchungshilfen zur Verfügung gestellt werden sowie durch Finanzausstattung und Richtlinien.[19]

Die Nationale Strategie verlangt auch von den Bundesbehörden, die Aktionspläne für Grippepandemie aller Gliedstaaten zu überprüfen. Ziel war es, das gliedstaatliche Einverständnis mit einem gemeinsamen Regelwerk an Prioritäten, Fähigkeiten und Maßstäben zu sichern und letzen Endes bundesstaatliche Richtlinien bezüglich Pandemieplanung zu befolgen. Interessanterweise betont der Entwurf des bundesstaatlichen Abkommens, dass sich die gliedstaatlichen Regierungen sinnvoll mit den Plänen des Bundes abstimmen, und die Bundesbehörden setzen zweckgebundene Fördermittel ein, um die Gliedstaaten dazu zu ermutigen. Die Abkommen geben keinen Aufschluss darüber ob die Rolle des Bundes im Falle einer tatsächlichen Pandemie erweitert würde.

Die Bundesregierung betreibt zudem ein Firewall-geschütztes System zum Austausch vertraulicher Informationen zwischen Bundes-, gliedstaatlichen und lokalen Regierungen, um die gesamtstaatliche Leistungsfähigkeit bei der Identifizierung und Verfolgung aufkommender Infektionskrankheiten, der Untersuchung von Ausbrüchen und der Beobachtung von Krankheitsentwicklungen zu verbessern. Die Möglichkeiten der US-Regierung, bei einer gesundheitlichen Notlage, die auf einen US-Bundesstaat beschränkt ist, ohne dessen Erlaubnis einzuschreiten, bleiben unklar.

Zusammenfassend sind alle vier Bundesstaaten im Sinne eines Mehrebenenmodells organisiert, das mehr oder weniger mit den IGV-Vorgaben im Einklang steht. Die Zu-

18 Sampath Krishnan bei seinem Vortrag auf dem IIGR-Workshop (Fn. 3).

19 *Homeland Security Council (Hrsg.)* 2005 (Fn. 8), S. 10.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ordnung in Australien stellt die beste Anpassung dar, da die Gesetzgebung an die IGV angeglichen wurde. Indien baut sein Gesundheitssystem in Übereinstimmung mit den Zielen der IGV auf. Im Falle der Vereinigten Staaten passt die Zuordnung ebenfalls gut, obwohl die Frage offen bleibt, „wer was machen würde" im Falle einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite. Während die kanadische Zuordnung grundsätzlich ebenfalls mit den Vorgaben übereinstimmt, hinterlassen politische Differenzen zwischen Bund und Provinzen weiter Unklarheiten, die potentiell zu Problemen führen können.

4. Institutionelle Mechanismen zur inneren Koordination

Indem die IGV die verschiedenen Regierungsebenen auffordern, sich bei der Bewältigung von Gefahren für die öffentliche Gesundheit einzubringen, spiegeln sie die Logik wider, die bereits in den Mehrebenengefügen der meisten Vertragsstaaten integriert wurde. Damit ein solches Gefüge aber als System funktioniert, muss es Möglichkeiten geben, die verschiedenen Ebenen zu verbinden. Dies wiederum wirft die Frage nach Beschaffenheit und Effizienz innerstaatlicher Koordinationsmechanismen auf.

In dieser Hinsicht steht die Unterscheidung zwischen dem Westminster- und dem präsidialen US-Regierungssystem an vorderster Stelle. In Westminster-Systemen gibt es ständige Ministerausschüsse der Bundes- und gliedstaatlichen Ebene, die regelmäßig zusammenkommen, um Prioritäten aufzustellen und Maßnahmen zu autorisieren. Ebenso sind Unterausschüsse mit ernannten Vertretern üblich, die unter der Leitung der Ministerausschüsse arbeiten. In diesem System der vertikalen Koordinierung sind intergouvernementale Vereinbarungen typischerweise administrativer Natur. Das heißt, ihnen fehlt die legislative Bestätigung (das australische intergouvernementale Abkommen von 2008 stellt eine Ausnahme dar) und sie bleiben nur solange in Kraft, wie die beteiligten Regierungen dazu bereit sind.

In den Vereinigten Staaten kann die Exekutive, aufgrund der Gewaltenteilung von Legislative und Exekutive auf Bundes- und gliedstaatlicher Ebene, nicht so frei handeln wie in Westminster-Systemen, in denen die Mitglieder der Exekutive auch Mitglied der Legislative sind und dort normalerweise die mehrheitliche Unterstützung genießen. Eine relativ geringe Disziplin im US-Parteiensystem bekräftigt diesen Unterschied im Vergleich zum Westminster-System. In jedem Fall, wie weiter unten aufgezeigt werden wird, verfolgen die USA ein anderes Model der internen Koordination als die Westminster-Systeme.

In Australien ist der COAG der allumfassende Mechanismus, der die Koordination zwischen den Regierungen gewährleistet. Der COAG billigte den Nationalen Aktionsplan für Humangrippepandemie. Diese Bestätigung beinhaltete die Struktur des intergouvernementalen Komitees für den Umgang mit Pandemiegefahren, und diese Struktur

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gilt ebenfalls für die Umsetzung der IGV.[20] Australiens National Health Security Act von 2007 beinhaltet gesetzliche Vorgaben für ein National Health Security Agreement zwischen dem Commonwealth und anderen Regierungsebenen, um Themen wie Informationsaustausch und die Verbesserung von Australiens Fähigkeit, Vorfälle im Bereich öffentliche Gesundheit von nationaler Bedeutung zu identifizieren und schnell darauf zu reagieren, zu behandeln.[21] Zusammenfassend hat Australien wirksame Vereinbarungen zur Koordinierung der Beziehungen innerhalb seines Mehrebenensystems.

Das intergouvernementale Koordinierungssystem Kanadas ist weniger formell und weniger entwickelt als das australische. Die Regierungsführer von Bund, Provinzen und Territorien treffen sich seltener als ihre australischen Kollegen. Nichtsdestotrotz hat die Bundesregierung, im Zuge des SARS-Ausbruchs, 2004 eine eigene nationale Gesundheitsbehörde geschaffen (Public Health Agency of Canada), mit der Absicht, die bundesstaatliche Führungsrolle und die Partnerschaft mit den Provinzen und Territorien im Bereich öffentliche Gesundheit zu stärken. Beim Treffen der Ministerpräsidenten 2004 wurde die Bereitschaft erklärt, die Zusammenarbeit und Kooperation bei der Entwicklung koordinierter Maßnahmen beim Ausbruch von Infektionskrankheiten voranzutreiben.[22]

Als zentraler Koordinierungsmechanismus im Umgang mit Fragen der öffentlichen Gesundheit dient die Federal-Provincial-Territorial Conference of Health Ministers, die auch den Ministerpräsidenten Bericht erstattet, verschiedene Ausschüsse unter ihrer Leitung und das Pan-Canadian Public Health Network. Im Mai 2006 versprach die Ministerkonferenz, die intergouvernementalen Vereinbarungen bezüglich der Funktionen und Verantwortlichkeiten (einschließlich der Finanzierung), dem Datenaustausch sowie der gegenseitigen Unterstützung endgültig festzulegen.[23] Bis heute[24] wurde noch keine der Vereinbarungen verabschiedet, mit Ausnahme eines Abkommens zum Informationsaustausch mit einer Provinz. Dies ist kein Zufall. Die kanadischen intergouvernementalen Beziehungen sind weniger gut entwickelt als die australischen, und das mit Absicht. Einige Provinzregierungen, besonders die Quebecs und Albertas, aber andere gelegentlich auch, zögern, Abkommen mit Ottawa einzugehen, die möglicherweise als ein Souveränitätsverlust, sei es de jure oder de facto, interpretiert werden könnten. In dieser Hinsicht ist der kanadische Bundesstaat weniger kooperativ als der australische.

Indiens Koordinierungsregelungen zwischen der Bundes- und der gliedstaatlichen Ebene beinhalten sowohl inner- als auch zwischen-staatliche Vereinbarungen. Die inner-staatlichen Regelungen spiegeln sich im Aufbau der Rajya Sabha, dem Oberhaus

20 *Australia Commonwealth Government/Department of the Prime Minister and Cabinet (Hrsg.)* 2006: National Action Plan for Human Influenza Pandemic vom 01.07.2006, S. 16-17. http://www.dpmc.gov.au/publications/pandemic/docs/national_action_plan.pdf (am 06.04.2009).

21 National Health Security Act 2007, Nr. 174, 2007, Division 2, Section 7.

22 A 10-Year Plan to Strengthen Health Care. http://www.scics.gc.ca/cinfo04/800042005_e.pdf (am 06.04.2009).

23 Federal-Provincial-Territorial Conference of Health Ministers, Pressemitteilung von Health Canada vom 13.05.2006.

24 Das Manuskript wurde Anfang 2009 abgeschlossen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

des indischen Parlaments, wider. Die überwiegende Mehrheit der Mitglieder wird von den Mitgliedern der gliedstaatlichen Versammlungen und Wahlmännerkollegien der Territorien gewählt. In dieser Hinsicht unterscheidet sich Indien von den anderen hier berücksichtigten Bundesstaaten, ähnelt aber dem deutschen Bundesstaat.

In Bezug auf die zwischen-staatlichen Regelungen sieht die indische Verfassung (Artikel 263) ausdrücklich einen Inter-State Council vor, der aus den Ministerpräsidenten des Bundes, der Gliedstaaten und Territorien sowie anderen Bundesministern besteht. Dieser Rat wurde aber noch nicht oft in Anspruch genommen, sogar seltener als der nicht verfassungsmäßige National Development Council, der einen ähnlichen Aufbau hat und durch Kabinettsbeschluss geschaffen wurde.[25] Der Fokus liegt hauptsächlich auf intergouvernementalen Planungsfragen, einschließlich der öffentlichen Gesundheit.[26] Der National Development Council trifft sich normalerweise einmal im Jahr.

Die indische Regierung lenkt die intergouvernementale Koordinierung. Der Gesundheitsminister des Bundes beruft bei Bedarf Treffen mit seinen Amtskollegen in den Gliedstaaten ein. Ein Hauptinstrument ist das Integrated Disease Surveillance Project (IDSP), das vom Bundesministerium für Gesundheit und Familie 2004 gestartet wurde. Das IDSP versucht, die Regierungen von Bund, Gliedstaaten und Territorien dabei zu unterstützen, von einem zentral geführten, vertikal organisierten Krankheitsüberwachsungssystem zu einem Überwachsungssystem überzugehen, das vom Zentrum aus koordiniert, aber von den Gliedstaaten, Distrikten und Gemeinden mit verbesserter Laborunterstützung für das Überwachsungssystem umgesetzt wird. Das IDSP ging der formalen Verabschiedung der IGV voraus, passt aber sehr gut in dessen Mehrebenenkonzept. Das IDSP steht jetzt unter dem Dach der National Rural Health Mission, die der Bund 2005 ins Leben gerufen hat. Ein großer Teil ihres Mandats umfasst die Stärkung des öffentlichen Gesundheitswesens; dazu gehört die Prävention und Kontrolle von ansteckenden und nicht-ansteckenden Krankheiten.[27]

In den Vereinigten Staaten werden Koordination und Kooperation durch zweckgebundene Beihilfen und andere Mechanismen gefördert. Der Pandemic and All-Hazards Preparedeness Act von 2006 bildet den legislativen Rahmen, inklusive dem Verfahren zur Aushandlung von Finanzhilfevereinbarungen zwischen Washington und gliedstaatlichen und lokalen Regierungen. Die National Strategy for Pandemic Influenza veranschaulicht dies. Die Bedrohung durch Epidemien und andere Gesundheitsgefahren, einschließlich terroristischer Bedrohungen, haben zu einer funktionalen Notwendigkeit von intergouvernementaler Zusammenarbeit geführt, worauf sich gliedstaatliche und lokale Regierungen, in unterschiedlichem Maß, eingelassen haben, wie die oben bereits angeführten Vereinbarungen zwischen Bund und Gliedstaaten verdeutlichen. Die Bundesbe-

25 *Saxena, Rekha* 2002: Role of Inter-governmental Agencies, in: The Hindu vom 29.01.2002. http://www.hinduonnet.com/thehindu/op/2002/01/29/stories/2002012900090100.htm (am 06.04.2009).

26 Siehe z.B. *Planning Commission/Government of India* 2008: Eleventh Five Year Plan 2007–12, Vol. 1: Inclusive Growth, S. 74-127. http://www.planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/11th/11_v1/11th_vol1.pdf (am 06.04.2009).

27 National Rural Health Mission. http://mohfw.nic.in/NRHM.htm (am 06.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hörden regen, überwiegend durch die Centers for Disease Control (CDC), auch eine Harmonisierung der Standards für Fachpersonal an, durch die Finanzierung von beruflicher Fort- und Weiterbildung sowie technischen Hilfsprogrammen, durch die intensive Nutzung von Beratungsgremien und durch den intensiven Austausch zwischen Fachleuten der CDC und der Gliedstaaten und Kommunen. Ein Ergebnis dieser Bemühungen ist, dass der Council of State und Territorial Epidemiologists (CSTE) seine Mitglieder dazu angehalten hat, die durch die IGV erforderlichen epidemiologischen Daten bereitzustellen.[28] Der CSTE ist ein Fachverband, der mit den CDC zusammenarbeitet, um das Gesundheitswesen zu verbessern. Obwohl er formal nicht die Stimme der gliedstaatlichen Regierungen ist, ermöglicht er effektiv die Koordination und Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten. Der starke Zugangsschutz für private Daten, den die CDC entwickelt haben, trägt erheblich dazu bei, dass der CSTE diese Rolle einnehmen kann.

Ob diese informelle Art der Koordination und Kooperation ausreicht, ist jedoch ungewiss, vor allem in einem Regierungssystem, das so groß und komplex wie das der USA ist, mit seiner Trennung von Exekutive und Legislative sowie seiner föderalen Struktur; umso mehr, wenn die bundesstaatlichen Beziehungen mit dem gewünschten Ergebnis verknüpft sind. In einem 2007 veröffentlichten Bericht zum Stand der Vorbereitungen für eine Grippepandemie merkte das General Accountability Office (GAO) an, dass die Regierung zwar zahlreiche Schritte zur Vorbereitung unternommen habe, aber zeigte auch Lücken bei den Verantwortlichkeiten und den bundesstaatlichen Beziehungen auf.[29] Der GAO-Bericht merkte auch an, dass „officials told us that state, local, and tribal entities were not directly involved in reviewing and commenting on the Plan", obwohl sie unerlässlich für seine effektive Umsetzung waren.[30]

Aus vergleichender Perspektive betrachtet, ist die US-Koordination nicht so weit fortgeschritten wie die australische. Wie sie, auf dem Papier, im Vergleich zu Kanada abschneidet, ist schwerer einzuschätzen. In Kanada liegt die Herausforderung hauptsächlich beim politischen Willen. In den USA könnte der politische Wille auch ein Problem darstellen, aber angesichts der Verfassungsstruktur ist Komplexität wahrscheinlich die größere Herausforderung. Indiens Koordinierung ist größtenteils funktionsfähig, da die Gesamtplanung zentral kontrolliert wird.

5. Finanzierung der IGV-Umsetzung

In Australien gibt es Vereinbarungen zur Teilung der Kosten für das Gesundheitswesen zwischen Commonwealth und Gliedstaaten, wobei Canberra typischerweise 60% der Kosten trägt. Die Vereinbarungen im Bereich der Gesundheitsfürsorge (*health care*)

28 Council of State and Territorial Epidemiologists 2007. http://www.cste.org/ps/2007ps/2007psfinal/id/07-id-06.pdf (am 06.04.2009).

29 *United States Government Accountability Office* 2007: Influenza Pandemic: Opportunities Exist to Clarify Federal Leadership Roles and Improve Pandemic Planning, Statement of Bernice Steinhardt, 26.09.2007, S. 1. http://www.gao.gov/new.items/d071257t.pdf (am 06.04.2009).

30 Ebenda, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sind angesichts der hohen Beiträge umstritten. Bei den Vereinbarungen zum öffentlichen Gesundheitswesen (*public health*) sind einige der Mittel ungebunden, andere sind zweckgebunden. Es gibt keine expliziten Vorkehrungen, diese Finanzierungsregelungen im Falle einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite anzupassen, obwohl Canberra unter diesen Umständen, angesichts der sehr viel höheren Einnahmen auf Seiten des Commonwealths, wohl einen größeren Anteil übernehmen müsste. Die derzeitigen Vereinbarungen gelten seit 2004/05 und enden 2008/09.[31]

Die gesamten Gesundheitsausgaben liegen in Indien, mit rund 5% des BIP, relativ gesehen sehr viel niedriger als in den drei entwickelten Bundesstaaten und nur ein Fünftel kommt vom Staat, wohingegen die Staatsquote in den anderen drei Bundesstaaten sehr viel höher ist. Innerhalb dieses Rahmens geben die Gliedstaaten rund zweimal so viel für das Gesundheitswesen aus wie der Bund und erbringen den Großteil der Ausgaben aus ihrem eigenen Haushalt.[32] Nichtsdestotrotz überträgt der Bund Gelder für das (öffentliche) Gesundheitswesen an die Gliedstaaten, wie an seiner finanziellen Unterstützung für ein integriertes System zur Krankheitsüberwachung und die National Rural Health Mission zu sehen ist.

In den USA haben die Regierungen sowohl des Bundes als auch der Gliedstaaten Verantwortungsbereiche für die öffentliche Gesundheit, die sie in eigener Verantwortung finanzieren müssen. Wie oben bereits angemerkt, nutzt die Bundesregierung zweckgebundene Beihilfen, um die gliedstaatliche und kommunale Einhaltung von Bundesvorgaben zu fördern. Zwischen 2002 und 2007 unterstützte das US-Gesundheitsministerium alle Gliedstaaten, Territorien und vier große städtische Gebiete mit ungefähr 2 Mrd. Dollar, um Notfall-Kapazitäten in Krankenhäusern und anderen Gesundheitseinrichtungen zu verbessern.[33] Jedoch gibt es immer noch Differenzen bezüglich der Finanzierung der Pandemievorsorge zwischen Regierungen und anderen Akteuren, was den Gesundheitsminister zu der Bemerkung veranlasste, dass „to the extent that potential partners refuse to apply their talents and assets unless the Federal government foots the bill, they are abdicating their responsibility and thereby placing their communities at higher risk than need be."[34]

Die politischen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundes- und Provinz-Regierungen während der zweiten Hälfte der 1990er und frühen 2000er Jahre darüber, wie viel Ottawa für die in den Provinzen erbrachte Gesundheitsfürsorge zahlen solle, waren eine bedeutende Ursache für Spannungen im kanadischen Bundesstaat. Diese wurden 2004 durch ein Abkommen zwischen den Regierungen bezüglich der Verteilung der

31 Public Health Funding Outcome Agreement 2004-2005 to 2008-2009 between the Commonwealth of Australia and New South Wales. Via http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/health-pubhlth-about-phofa-phofa.htm (am 06.04.2009).

32 National Health Accounts India: 2001–02. Via http://www.whoindia.org/EN/Section2/Section227/Section241_1211.htm (am 06.04.2009).

33 *Department of Health & Human Services (Hrsg.)* 2008: Pandemic Plan Update V. A Report from Secretary Michael O. Leavitt, 17.03.2008, S. 12. http://www.pandemicflu.gov/plan/pdf/panflureport5.pdf (am 06.04.2009).

34 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

finanziellen Verantwortung im Gesundheitswesen beigelegt. Das 10-Jahres-Abkomen endet 2013/14. Ottawa sagte 2006 weitere Beihilfen speziell für die Pandemievorsorge zu. Die Position des Bundes scheint zu sein, dass die finanziellen Aufwendungen für diese Verpflichtungen die Kosten für die IGV-Umsetzung beinhalten.[35] Einige Provinzen sind offensichtlich der Ansicht, dass Ottawa neue internationale Verpflichtungen eingegangen ist und deshalb auch die zusätzlichen Kosten tragen sollte, die diese Verpflichtungen nach sich ziehen.[36] Während diese Unstimmigkeiten die intergouvernementale Umsetzung der IGV im Alltag nicht beeinflussen, so weisen sie doch darauf hin, dass der Planungsprozess bezüglich der Kostenteilung im Gesundheitswesen noch nicht abgeschlossen ist.

6. Maßnahmen zur Konfliktvermeidung und Lösungen

Während es noch zahlreiche Punkte gibt, die zu intergouvernementalen Streitigkeiten führen könnten, gehören Informationsaustausch und Finanzierungsvereinbarungen zu den häufigsten.

In Australien sind die Finanzierungsvereinbarungen klar geregelt. Das 2007 in Kraft getretene Gesetz zur nationalen Gesundheitssicherung (National Health Security Act) bestätigte auch, dass die gesetzliche Befugnis der Gliedstaaten und Territorien zur Informationsübermittlung an das Commonwealth einem besonderen Schutz unterliege. Zusätzlich beinhaltet das National Health Security Agreement von 2008 spezifische Bestimmungen zur Konfliktlösung. Zudem sieht die australische Verfassung bei einer Unbestimmtheit der Kompetenzverteilung zwischen Commonwealth und den Gliedstaaten vor, dass sich das Commonwealth durchsetzt.

Die Situation in Kanada sieht anders aus. Die Uneinigkeiten zwischen Bund und Gliedstaaten bezüglich der Finanzierung von Pandemievorsorge bleiben bestehen. Auch gibt es zwischen der Public Health Angency of Canada (PHAC) und den meisten Provinzen noch immer keine Vereinbarungen bezüglich des Datenaustauschs. Mit anderen Worten ist Kanada gegenüber Australien weniger weit fortgeschritten was die Konfliktvermeidung in diesen zwei Bereichen angeht. Zudem hat Kanada auch keine spezifischen Mechanismen, um Konflikte zu lösen. Im Falle eines Konflikts zwischen Bund und Gliedstaaten kann Kanadas *treaty power*, angesichts der verfassungsmäßigen Verantwortungsbereiche der Provinzen, nicht dazu genutzt werden, die IGV durchzusetzen. Zudem ist Kanadas Emergencies Act ein relativ schwaches Instrument für eine Führungsrolle des Bundes im frühen Stadium eines ernsthaften Ausbruchs einer Infektionskrankheit.[37]

Die intergouvernementalen Finanzierungsvereinbarungen für das Gesundheitswesen in Indien sind verhältnismäßig und unumstritten. Auch der Datenaustausch zwischen

35 A 10-Year Plan to Strengthen Health Care (Fn. 22).

36 Annual Conference of Provincial-Territorial Ministers of Health, Québec, September 4, 2008. http://www.scics.gc.ca/cinfo08/860556004_e.html (am 06.04.2009).

37 *Wilson/Lazar* 2005 (Fn. 17).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Regierungen ist kein großes Anliegen. Indien hat auch eine starke *treaty power* und umfangreiche Notfallermächtigungen. Der Inter-State Council bzw. National Development Council kann außerdem, im Prinzip, eine Rolle spielen, wenn ein Konflikt zwischen Union und gliedstaatlichen Regierungen nicht anders gelöst werden kann.

Die US-Bundesregierung nutzt zweckgebundene Beihilfen, technische Expertise und ihre übergeordnete Stellung um im Falle von Differenzen zwischen Regierungen die gliedstaatliche und lokale Kooperation Aufrecht zu erhalten. Bisher gibt es keine Anzeichen dafür, dass die US-Behörden die Notwendigkeit eines speziellen Konfliktlösungsmechanismus für die Umsetzung der IGV in Erwägung ziehen.

7. Fazit

Tabelle 1 fasst die obige Analyse nochmals zusammen. In allen vier Bundesstaaten sind Vereinbarungen für Mehrebenen-Governance vorhanden. In allen vier stellen diese neuen innerstaatlichen Governance-Bestimmungen eine Verbesserung gegenüber den vorhergehenden Regimen dar.

Australien hat durch seine Gesetzgebung eine effektive Brücke zwischen den IGV und dem australischen Regierungssystem geschlagen. Indien hat offenbar auch ein System mit klaren Funktionen und Kompetenzen sowie einen Ansatz zur inneren Koordination mittels seiner IDSP entwickelt. In beiden Fällen erfolgt die Steuerung von oben nach unten (*top down*). Jedoch bedeutet „top down“ in keinem der beiden Fälle, dass es sich nicht um ein Mehrebenensystem handelt. In beiden Fällen existiert die weitgehende Erkenntnis, dass die hauptsächliche Arbeit zur Erfüllung der operativen Verpflichtungen der IGV auf der lokalen Ebene ansetzen und darauf aufbauen muss, auch wenn die Planung von oben nach unten durchgeführt wird.

In den USA ist die Bundesregierung der strategische Planer. Obwohl die Bundesbehörden nicht die gliedstaatliche und lokale Einhaltung der IGV garantieren können, folgen die subnationalen Regierungen im Großen und Ganzen der Herangehensweise Washingtons. Das führt zu einem System, das in Nicht-Krisen-Situationen funktionsfähig ist. Es bleibt offen, ob das Regierungssystem, ohne mehr Machbefugnisse in Washington, im Falle einer Pandemie reibungslos funktionieren würde; dies zeigen auch die vom General Accountability Office geäußerten Bedenken.

Bei einer unabhängigen Überprüfung der Bereitschaft Kanadas wurden 2008, angesichts der Schwierigkeiten, die Bundes- und Provinzregierungen beim Abschluss intergouvernementaler Vereinbarungen hatten, deutliche Mängel festgestellt. Vorkehrungen zur Konfliktvermeidung und -lösung sind in Kanada ebenfalls unterentwickelt. Diesbezüglich hat Ottawa beschlossen, die Stärke seiner verfassungsmäßigen Machtbefugnisse im Umgang mit einer Notfallsituation nicht auszureizen, aus Angst, Provinzen zu verärgern und dadurch potentiell die ständige Zusammenarbeit im Mehrebenensystem zu gefährden.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Die Bereitschaft zur Einführung des IGV – Vergleich der vier Bundesstaaten

	Australien	Kanada	Indien	USA
Verfassungsmäßige Kompetenz der Bundesregierung, die IGV einzuführen?	Stark	Stark in manchen Bereichen, in anderen schwach	Stark	Stark in machen Bereichen, in anderen schwach
Wie sind die intergouvernementalen Entscheidungsregeln?	Konsens	Konsens	Zuständigkeit liegt bei der Union	Die Strategie wird auf Bundesebene entschieden, ansonsten handelt jede Regierung selbstständig
Wer macht was, wenn keine Notlage vorliegt?	Rollen und Kompetenzen sind eindeutig	Rollen und Kompetenzen sind grundsätzlich klar, aber nicht gänzlich	Verteilung der Rollen und Kompetenzen komplex	Rollen und Kompetenzen sind eindeutig
Wer macht was während einer Notlage?	Eindeutig	Einige Uneindeutigkeiten	Eindeutig	Nicht eindeutig
Mechanismen zur internen Koordinierung zwischen den Regierungen	Gut etablierte vertikale Ausschüsse mit starker Beteiligung der höchsten Ebene	Etablierte vertikale Ausschüsse mit Schwerpunkt auf der Ebene hochrangiger Beamter des Gesundheitswesens. Mechanismus bringt nicht immer Einigung hervor	Es existieren vertikal koordinierte Ministerausschüsse, aber weniger wichtig als NICD und das Integrated Disease Surveillance Project	Zweckgebundene Zuschüsse und technische Hilfe werden genutzt. Effektivität ungewiss
Wer zahlt für was?	Eindeutig. Detaillierte Vereinbarungen zur Kostenaufteilung zwischen den Regierungsebenen	Einige Unstimmigkeiten betreffend der Zuständigkeit für die Finanzierung der IGV-Umsetzung	Staatliche Finanzierung insgesamt gering. Aber eindeutig für nationale Programme	Eindeutig. Jede Regierung ist für Umsetzungskosten in ihrem Verantwortungsbereich verantwortlich. Einige zweckgebundene Kostenteilungen. Gesundheitsministerium besorgt, dass einige Gliedstaaten keine kostspieligen Aktivitäten fördern
Konfliktvermeidungs- und -lösungsmechanismen	Gesetzgebung von 2007 vereinfacht die Konfliktvermeidung. Es gibt vereinbarte Konfliktlösungsmechanismen. Sollten diese nicht greifen, hat das Commenwealth starke Befugnisse, den Konflikt zu klären	Datenaustausch und Geld sind immer noch potenzielle Quellen für einen Konflikt. Keine starken spezifischen Konfliktlösungsbefugnisse	Vermeidung durch Vereinbarungen zum Datenaustausch und finanzieller Führungsrolle der Union. Starke Befugnisse zur Konfliktlösung, wenn nötig	Staatliche Verpflichtungen zum Datenaustausch beschränken einen potentiellen Konfliktbereich. Sonst gibt es keine weiteren Bestimmungen
Stand der Bereitschaft bezüglich der IGV-Verpflichtungen	Überzeugend auf dem Papier	Beide Regierungsebenen scheinen vorbereitet, aber Funktionalität der Verbindung zwischen beiden ist unsicher, angesichts des langsamen Tempos beim Unterzeichnen wichtiger intergouvernementaler Vereinbarungen	Gute Fortschritte in einem großen und komplexen Bundesstaat, aber noch große Herausforderungen	Bereitschaft der Bundesregierung ist auf dem Papier überzeugend. Funktionalität wird durch CSTE-Vereinbarungen zum Datenaustausch unterstützt, aber bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Gliedstaaten gibt es noch Handlungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 hat sich am Rande gezeigt, dass Australien und Indien zentralistischere Bundesstaaten sind als Kanada und die USA. Die Governance-Vereinbarungen, die sich in allen vier entwickelt haben, stimmen mit diesen Unterschieden in Verfassungs- und politischer Kultur überein. Diese Unterschiede spiegeln sich am besten im *Planungs*prozess zur Erfüllung der IGV-Bedingungen. In Australien und Indien wird von oben nach unten geplant (*top down*), mit der Bundesregierung in einer unbestrittenen Führungsrolle. Bei beiden Fällen können die Bundesbehörden entweder per Gesetz und/oder finanziell die gliedstaatliche und lokale Befolgung erzwingen, obwohl in der Praxis eher die intergouvernementale Zusammenarbeit als der einseitige Zwang bevorzugt wird. In Kanada und den USA spielen die Bundesregierungen auch Führungsrollen, akzeptieren in dieser Rolle aber auch in vollem Umfang die weitreichenden verfassungsmäßigen Kompetenzen der Gliedstaaten im Gesundheitswesen. In allen vier Fällen kann erwartet werden, dass sowohl Gliedstaaten als auch lokale Behörden eine große operative Rolle bei Erfüllung der IGV-Vorgaben spielen werden.

Während die Planungsprozesse in Kanada und den USA in Übereinstimmung mit der Verfassungs- und politischen Kultur der beiden Länder stehen, ist es alles andere als sicher, ob sie auch mit der *Zeit* als kritischem Faktor im Umgang mit Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit vereinbar sind. In beiden Ländern kann man beobachten, dass die Bundesbehörden versuchen, intergouvernementale Vereinbarungen zu erreichen, die funktionsfähig sind. In beiden Ländern konnte man erst kürzlich sehen, dass eine zeitnahe intergouvernementale Reaktion auf eine Krisensituation (SARS und Katrina) nicht als selbstverständlich gelten kann. Die übliche Geschwindigkeit der intergouvernementalen Beziehungen in Kanada und den USA steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur „Rechtzeitigkeit" als unerlässlichem Element für eine erfolgreiche Umsetzung der IGV.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Finanzausgleich, Steuerautonomie der Gliedstaaten und die Vergleichbarkeit öffentlicher Aufgabenwahrnehmung in Kanada und Deutschland – eine vorläufige Skizze*

Wolfgang Renzsch

Seit der deutschen Einheit ist die Reform der bundesstaatlichen Ordnung ein Dauerthema. Die erste Reformkommission zu Anfang der 1990er Jahre erzielte nur marginale Ergebnisse, deren bedeutendstes war die Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG.[1] Nach dem Jahr 2000 wurde eine weitere Kommission zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung" einberufen. Diese Kommission schlug umfängliche Änderungen des Grundgesetzes mit dem Ziel einer Korrektur der Aufgabenverteilung und einer Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Länder vor. Diese Vorschläge wurden im Wesentlichen in einem schwierigen Gesetzgebungsverfahren nach der Bundestagswahl 2005 umgesetzt und sind am 1. September 2006 in Kraft getreten.[2] Im Ergebnis wurden weniger Zuständigkeiten entflochten und weniger Kompetenzen auf die Länder verlagert als vielfach erhofft. Die nächste Kommission, die zweite Föderalismuskommission, war beauftragt, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu reformieren. Sie arbeitete bis März 2009 und legte vor allem Vorschläge zur Einführung einer „Schuldenbremse" vor. Diese Vorschläge sind mittlerweile in den Gesetzgebungsprozess eingebracht worden[3] und sollen vor den Bundestagswahlen 2009 verabschiedet werden. Die Ergebnisse bleiben auch hier deutlich hinter dem Einsetzungsauftrag[4] und den geweckten Erwartungen[5] zurück. Derzeit ist zudem strittig, ob eine im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse nur den Bund oder auch die Länder binden würde. Die Landtage von Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sehen in diesen Vorschriften einen Eingriff in

* Ich danke dem International Council for Canadian Studies für Gewährung eines Faculty Research Grants, der einen Aufenthalt in Kanada und damit diese Studien ermöglichte.

1 „Der Bund hat in diesem Bereich [der konkurrierenden Gesetzgebung] das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht." (Art. 72 Abs. 2 GG i. d. F. vom 27.10.1994, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, Nr. 75 vom 03.11.1994, S. 3146 ff.).

2 52. Gesetz zur Änderung des GG vom 28.08.2006, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, Nr. 41 vom 31.08.2006 S. 2034 ff.

3 Bundesrat, BR-Drs. 262/09 und 263/09 vom 24.03.2009; Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/12400 und 16/12410 vom 24.03.2009.

4 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/74 vom 15.12.2006, S. 7393 ff.; Antrag aller Länder. Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Bundesrat, BR-Drs. 913/06 vom 15.12.2006.

5 Siehe dazu Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am Freitag, dem 22. Juni 2007, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K-Drs. 011; und Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am Donnerstag, dem 8. November 2007, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K-Drs. 044.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ihre Haushaltsautonomie nach Art. 109 Abs. 1 GG und vertreten die Ansicht, nur eine Regelung in den Landesverfassungen könne die Länder rechtlich in dieser Frage binden.[6] Dieser Streitpunkt wird wohl erst durch ein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht entschieden werden können.

Nicht übersehen werden darf bei den Ergebnissen, dass die schwierigsten Fragen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht gelöst worden sind. Genau genommen wurden sie nicht einmal thematisiert. Weder die Fragen der vertikalen Finanzbeziehungen, insbesondere die Probleme der Lastenteilung in einigen sozialstaatlichen Bereichen, noch die der Finanzbeziehungen unter den Ländern, der Länderfinanzausgleich, wurden diskutiert. Beide Probleme bedürfen dringend der Reform. Nach wie vor verursacht die Ausführung von Bundesgesetzen in den Ländern deutlich unterschiedliche Kosten. Insbesondere werden die finanzschwachen Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen sozialpolitischen Inhalts oftmals höher belastet als die finanzstarken.[7] Auch der horizontale Finanzausgleich bedarf einer Reform, denn das gegenwärtig geltende Finanzausgleichsgesetz tritt Ende des Jahres 2019 außer Kraft.[8] Allein dieser Umstand erfordert zwingend eine Neufassung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Vor dem Hintergrund der Erfahrung „sequenzieller Reformen“[9] der letzten Jahrzehnte besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass mit weiteren Kommissionen, vielleicht einer dritten und vierten Föderalismuskommission zu rechnen ist, von denen eine sich mit den vertikalen Finanzbeziehungen, insbesondere der Lastenteilung zwischen Bund und Ländern, die andere mit den horizontalen Finanzbeziehungen, insbesondere dem Länderfinanzausgleich beschäftigen wird. Ohne weitere Kommissionen ist wohl ein Gesamtreformwerk kaum bis zum Ende des Jahres 2019 abzuschließen.

Warum – vor diesem Hintergrund – ein Blick von Deutschland nach Kanada?

Lohnt sich ein Vergleich? Haben der hochzentralisierte deutsche Föderalismus und der stark dezentralisierte kanadische Föderalismus genug gemeinsam, damit aus den Unterschieden Lehren gezogen werden können?

Bemerkenswerter Weise teilen Kanada und Deutschland das Ziel – in kanadischer Terminologie – „vergleichbare öffentliche Dienstleistungen zu vergleichbaren Steuerbelastungen“ der Bürger unabhängig von den lokalen Steueraufkommen zu erbringen. Beide Bundesstaaten haben sich zum Ziel gesetzt, regionale Disparitäten auszugleichen.

6 Vgl. Ministerpräsident Erwin Sellering, in: Bundesrat, Plenarprotokoll 857 vom 03.04.2009, S. 119; siehe auch „Widerstand gegen Schuldenbremse“, in: Financial Times Deutschland vom 27.03.2009.

7 *Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.)* 2008: Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2006, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt; *Renzsch, Wolfgang* 2008: Ausgaberestriktionen der Länder in Deutschland. Das Beispiel Freie Hansestadt Bremen, Baden-Baden: Nomos.

8 „Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft“, siehe § 20 Finanzausgleichgesetz (FAG), zuletzt geändert durch das Jahressteuergesetz 2009 (JStG 2009) vom 19.12.2008, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, Nr. 63 vom 24.12.2008, S. 2794 ff.

9 *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)* 2008: „Schritt für Schritt“ – Sequenzierung als Erfolgsfaktor politischer Reformprozesse?, Gütersloh: Bertelmann Stiftung.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 ist im Grundsatz das Gleiche, was das Grundgesetz unter Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse versteht. Die kanadische Verfassung (1982) formuliert dazu:

„Equalization and regional disparities
(1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to
(a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
(b) furthering the economic development to reduce disparity in opportunities; and
(c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.
(2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.“[10]

Das Erreichen der verfassungsrechtlich definierten Ziele

1. Förderung von Chancengleichheit,
2. Abbau von Disparitäten,
3. öffentliche Leistungen von vergleichbarer Qualität für alle Kanadier

obliegt in erster Linie den Regierungen und Verwaltungen der Provinzen, denn die kanadische Verfassung[11] weist die Rechtsetzungskompetenzen für die meisten Teile der Innenpolitik den Provinzen zu. Jedoch belässt sie der Bundesebene ein praktisch unbegrenztes Recht, auch Aufgaben, die nicht der Jurisdiktion des Bundes unterliegen, finanziell zu unterstützen. In Folge dessen stellt die kanadische Bundesregierung den Provinzen nicht nur Finanzausgleichszahlungen zur Verfügung, sondern darüber hinaus umfängliche Transferleistungen mit dem Ziel „[…] that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.“ Diese verfassungsrechtliche Konstruktion – die materiellen innenpolitischen Kompetenzen in erster Linie unter der Jurisdiktion der Provinzen einerseits, eine praktisch unbegrenzte Finanzmacht der Bundesebene andererseits – gibt der Bundesregierung die Möglichkeit, die Politiken der Provinzen durch finanzielle Transfers auf bestimmte Vorgaben zu verpflichten, indem finanzielle Transfers an die Erfüllung bestimmter Politikprogramme gebunden werden. Sie belässt aber den Provinzen die Entscheidung, auf welche Art, zum Teil auch in welcher Intensität, bestimmte öffentliche Leistungen erbracht werden. Sofern bestimmte Standards eingehalten werden, stellt sie den Provinzen damit auch frei, zwischen höherer Besteuerung und mehr öffentlichen Leistungen oder niedrigeren Steuern und geringeren öffentlichen Leistungen zu entscheiden.

Das Grundgesetz hingegen verfolgt einen anderen Weg. Grundsätzlich sollen Unterschiede in der öffentlichen Leistungserbringung dadurch vermieden werden, dass die Ansprüche des Bürgers an den Staat und somit auch dessen Leistungsverpflichten ge-

10 Kanadische Verfassung von 1982, Section 36.
11 Kanadische Verfassung von 1867, Section 91-95.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

genüber den Bürgern weitgehend bundesgesetzlich und damit einheitlich für das gesamte Bundesgebiet geregelt werden. Der Definition der Aufgaben durch den Bund, die nach Art. 83 GG von den Ländern erbracht werden, steht keine hinreichend entsprechende Verpflichtung des Bundes gegenüber, auch für eine entsprechende finanzielle Ausstattung aller Länder zu sorgen.[12] Steuerungsinstrument ist das Bundesgesetz, dem nicht notwendigerweise eine Finanzierungsregelung folgt. In Kanada hingegen steht dem Bund die Gesetzgebung nur sehr eingeschränkt und nicht entscheidend als Steuerungsinstrument zur Verfügung. Der Bund kann aber durch seine Finanzmacht die Provinzen faktisch auf bestimmte, von ihm erwünschte Standards verpflichten. Die Finanzen sind dabei sein Steuerungsinstrument.

Steuersysteme

Um die verschiedenen Vorgehensweisen in Deutschland und Kanada zu verstehen, ist es erforderlich, sich zuerst die unterschiedlichen Steuersysteme anzuschauen: Deutschland verfügt über ein integriertes Steuersystem. Die wichtigsten Steuern – gemessen am Aufkommen – sind die Gemeinschaftssteuern (Umsatzsteuer und die Einkommensteuern), die ca. 75% des gesamtstaatlichen Steueraufkommens ausmachen. Die Erträge werden zwischen dem Bund und den Ländern geteilt. Die Steueraufteilung ist im Fall der Einkommensteuern durch das Grundgesetz, im Fall der Umsatzsteuer durch Bundesgesetz geregelt. Die Steuern selbst sind durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die anderen, kleineren Steuern stehen entweder dem Bund oder den Ländern zu. Auch sie sind vollständig bundesgesetzlich geregelt. Die Länder haben daher keinerlei Möglichkeit, „ihre“ Steuern autonom zu regeln.

Die wichtigste kanadische Steuer im Hinblick auf das Aufkommen sind die (persönlichen) Einkommensteuern, die mehr als 40% des kanadischen Steueraufkommens ausmachen. Es handelt sich hierbei um eine progressive Steuer des Bundes, die das Freibeträge übersteigende Einkommen – je nach Höhe – mit Steuersätzen zwischen 15% und 29% des Einkommens belastet.[13] Die Provinzen erheben darauf (*tax-on-taxable income*) weitere unterschiedliche Sätze. Alberta erhebt eine „*flat rate*“ von 10% ohne die Möglichkeit, Absetzungen geltend zu machen. Die anderen Provinzen erheben progressive Steuern und wenden dabei Steuersätze von 5,25% bis 17,95% an,[14] erlauben aber

12 Art. 83 und Art. 84 GG enthalten keine Finanzregelung. Nach Art. 104a Abs. 1 GG folgen die Kosten der Ausführung, nicht der Veranlassung. Weil diese Konstruktion zumindest aus der Sicht einiger Länder unbefriedigend ist, wurde Art. 104a Abs. 3 GG 2006 dahingehend neu formuliert, dass Leistungen der Länder zugunsten Dritter aufgrund von Bundesgesetzen der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Art. 106 Abs. 3 GG regelt die Finanzverteilung zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit („den Ländern“) ohne Rücksicht auf die Lasten der einzelnen Länder, die auch im horizontalen Finanzausgleich nach Art. 107 GG nur eine untergeordnete Rolle spielen.

13 Homepage der Canada Revenue Agency: What are the income tax rates in Canada for 2009? http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdls/fq/txrts-eng.html#federal (am 21.04.2009).

14 Homepage der Canada Revenue Agency: Provincial/Territorial Tax Rates for 2009. http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdls/fq/txrts-eng.html#provincial (am 21.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 unterschiedlicher Weise Absetzungen.[15] Abhängig vom Einkommen und der Provinz, in der der Steuerzahler seinen Wohnsitz hat, wird das Einkommen über den Grundfreibeträgen mit etwa 20% bis 47% des Einkommens belastet. Die effektiven Sätze sind jedoch deutlich niedriger.

Das System der Umsatzsteuer ist noch weitaus komplexer: Der Bund erhebt eine Goods and Service Tax (GST), eine Art Mehrwertsteuer. Der Satz beträgt 5% des Preises der Ware oder Dienstleistung. Auf Provinzebene können drei verschiedene Arten von Umsatzsteuer unterschieden werden. Die atlantischen Provinzen New Brunswick, Newfoundland and Labrador sowie Nova Scotia wenden die so genannte Harmonized Sales Tax (HST) an: Zusätzlich zur Bundesumsatzsteuer (GST) erheben sie weitere 8% auf den Preis vor der Bundessteuer, so dass sich insgesamt eine Steuerbelastung von 13% ergibt. Quebec hingegen erhebt die Taxe de Vente du Québec/Quebec Sales Tax (TVQ/QST) von 7,5% auf die Verkaufspreise einschließlich der Bundesumsatzsteuer, so dass sich die Gesamtbelastung auf 12,88% des Preises vor Steuern beläuft. Die anderen Provinzen außer Alberta erheben zusätzlich zu den Bundessteuern eigene Umsatzsteuern mit Sätzen zwischen 5% und 10% des Verkaufspreises. Zusätzlich werden auf unterschiedliche Weise verschiedene Verbrauchsarten (Alkohol, Hotelunterkünfte, Unterhaltung etc.) steuerlich belastet. Alberta erhebt keine eigene Umsatzsteuer.

Die kleineren Steuern und weiteren Einnahmen des Staates[16] – Vermögensteuer, Abgaben auf Bodenschätze (Erdöl und Gas), Erträge aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Sozialabgaben (*payroll taxes*) – sind noch weitaus komplizierter. Deren Details sind aber ohne weitere Bedeutung für das hier behandelte Thema.

Steuerverwaltung

Zumindest aus einer deutschen Perspektive ist die kanadische Steuerverwaltung ungewöhnlich. Wie in Deutschland teilen sich der Bund und die Provinzen diese Aufgabe. Grundsätzlich ist jede Ebene des Bundesstaates befugt, die eigenen Steuern einzunehmen und zu verwalten. Aber der Federal-Provincial Fiscal Arrangement Act erlaubt Abweichungen von diesem Grundsatz und damit separate Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den einzelnen Provinzen:

> „(1) The Minister or the Minister of National Revenue, with the approval of the Governor in Council, may on behalf of the Government of Canada enter into an administration agreement with the government of a province or an aboriginal government.“[17]

15 *LeBlanc, Marc* 2004: Tax Collection Agreements and Tax Competition among Provinces, PRB 03-44E, Ottawa: Library of Parliament. http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/PRB-e/PRB0344-e.pdf (am 21.04.2009).

16 Der Begriff „tax“ umfasst mehr als der deutsche Begriff „Steuern“. Im Grundsatz fallen unter „tax“ auch Beiträge und – im deutschen Sprachgebrauch – andere nichtsteuerliche Abgaben und öffentliche Erträge.

17 Federal-Provincial Fiscal Arrangement Act, R.S., 1985, c.F-8, Part III. http://laws.justice.gc.ca/en/ShowTdm/cs/F-8///en (am 11.05.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 dieser Grundlage wurden Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und einzelnen Provinzregierungen abgeschlossen. Aufgrund dessen erhebt und verwaltet die Canada Revenue Agency (CRA)[18] nicht nur Steuern für den Bund, sondern auch für einzelne Provinzen. Hierbei wendet sie nicht nur Bundesgesetze an, sondern auch die der Provinzen. Im Einzelnen erhebt die Canada Revenue Agency die

- Bundeseinkommenssteuer,
- Bundesumsatzsteuer (GST) mit Ausnahme in der Provinz Quebec,
- Einkommensteuern in allen Provinzen mit Ausnahme Quebecs,
- Körperschaftssteuern in allen Provinzen mit Ausnahme Albertas und Quebecs,
- Harmonized Provincial Sales Taxes (HST) von New Brunswick, Newfoundland und Labrador sowie Nova Scotia.

Sechs Provinzen (von zehn) verwalten ihre eigenen Umsatzsteuern (Alberta erhebt keine). Quebec, auf der anderen Seite, erhebt und verwaltet nicht nur seine eigenen Steuern, sondern auch die Bundesumsatzsteuern und überweist die Erträge an die Bundesregierung.

Die kanadische Steuerverwaltung kann damit als ein asymmetrisches Arrangement zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Provinzen, die auf Einzelvereinbarungen zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Provinzen gründet, beschrieben werden.

Das Finanzausgleichssystem

Das komplexe Steuersystem, die nahezu unbegrenzte Steuerautonomie der Provinzen sowie die asymmetrische Steuerverwaltung lassen die Gestaltung des von der Verfassung verlangten Finanzausgleichssystems schwierig erscheinen. Wegen der unterschiedlichen Steuern und Steuersätze in den Provinzen können die Steuererträge nicht als Maßstab für den Finanzausgleich genommen werden. Deshalb gründet das kanadische Finanzausgleichssystem nicht auf den aktuellen Einnahmen wie in Deutschland, sondern auf der potentiellen Finanzkraft der Provinzen (*provincial fiscal capacity*). Diese *fiscal capacity* wird bestimmt durch das Representative Tax System (RTS),[19] das dafür fünf Kategorien von Steuern benutzt:

1. die Erträge aus den Einkommensteuern,
2. die Erträge aus den Körperschaftssteuern,
3. die Erträge aus den Verbrauchssteuern,
4. die Erträge aus den Vermögenssteuern und verschiedener anderer Steuern und

18 Die Canada Revenue Agency (CRA) ist formal eine unabhängige Behörde der Bundesregierung, die dem Minister of National Revenue untersteht, jedoch von einem Aufsichtsrat kontrolliert wird, von dessen 15 Mitgliedern elf von den Provinzen und Territorien bestimmt werden. Homepage der Canada Revenue Agency (CRA). http://www.cra-arc.gc.ca/menu-eng.html.

19 Achieving a National Purpose: Putting Equalization Back on Track. Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing (O'Brien-Report), Mai 2006, Ottawa: Department of Finance, S. 49. http://www.eqtff-pfft.ca/english/EQTreasury/index.asp (am 21.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. die Erträge aus den Bodenschätzen (Erdöl, Gas).[20]

Diese fünf Steuerarten umfassen alle Steuern, die von den Provinzen und den Gemeinden erhoben werden.[21] Die gesamte *fiscal capacity* entspricht den Steuererträgen, die eine Provinz erzielen würde, wenn alle Steuern dieser Gruppen (mit Ausnahme der natürlichen Ressourcen, deren Erträge nur zur Hälfte berücksichtigt werden) zu einem durchschnittlichen Steuersatz erhoben würden. Diese Berechnung neutralisiert die unterschiedlichen Besteuerungspolitiken der Provinzen.

Die so festgestellte *fiscal capacity* pro Einwohner ist die Grundlage für die Finanzausgleichszahlungen, die allein von der Bundesregierung geleistet werden. Die Provinzen, die eine unterdurchschnittliche *fiscal capacity* besitzen (*have-not provinces*) erhalten Zahlungen, die der Differenz zwischen der Finanzkraft der Provinz und der durchschnittlichen Finanzkraft pro Einwohner, multipliziert mit der Zahl der Einwohner betragen. Diejenigen Provinzen, die eine über dem Durchschnitt liegende *fiscal capacity* pro Einwohner haben (*have provinces*) erhalten keine Ausgleichszahlungen, leisten aber auch keine Beiträge. Zusätzlich wurden Begrenzungen (*caps*) eingeführt, die sicherstellen, dass *have-not*-Provinzen nach dem Finanzausgleich über eine stärkere *fiscal capacity* verfügen als die „ärmste" *have*-Provinz.[22] Für die Berechnung dieses *cap* werden die Erträge aus dem Aufkommen von Bodenschätzen in vollem Umfang berücksichtigt.

Im Unterschied zum deutschen Finanzausgleichssystem werden die jährlichen Zahlungen in Kanada allerdings nicht aufgrund der Daten für das laufende Fiskaljahr bestimmt, sondern aufgrund zurückliegender Jahre. Die Ansprüche eines bestimmten Fiskaljahres errechnen sich aus der durchschnittlichen *fiscal capacity* von drei zurückliegenden Jahren, wobei die beiden letzten Jahre unberücksichtigt bleiben.[23] Der Durchschnitt, auf den die *fiscal capacity* der *have-not* Provinzen angehoben wird, ist der des zurückliegenden dritten bis fünften Jahres. Deshalb wird die Finanzkraft der Provinzen nicht auf den tatsächlichen aktuellen Durchschnitt angehoben, sondern auf den Durchschnitt abzüglich des Steuerwachstums des zurückliegenden dritten bis fünften Jahres. Das verzögerte Verfahren dient dem Zweck, Ungewissheiten für die Provinzen zu vermeiden („achieving a national purpose"). Ein solches System gilt als berechenbarer und stabiler als eines auf Basis aktueller Daten. Plötzliche Veränderungen und Zahlungskorrekturen im laufenden Fiskaljahr sollen dadurch vermieden werden. Damit ist jeder Provinz zu Beginn des Fiskaljahres bekannt, mit welchen Ausgleichszahlungen sie un-

20 Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act (Fn. 17), Section 3.5.

21 Ebenda, Section 3.9, Nr. z.4 erklärt: „miscellaneous provincial taxes and revenues, provincial revenues from sales of goods and services, local government revenues from sales of goods and services, and miscellaneous local government taxes and revenues." Die *fiscal capacity* in diesem Sinn umfasst damit auch Abgabe, die zweckgebunden erhoben werden wie die *payroll taxes*, die der Finanzierung des Gesundheitssystems dienen.

22 Aufgrund der nur hälftigen Berücksichtigung der Erträge aus den Bodenschätzen bei der *fiscal capacity* der Provinzen könnte es vorkommen, dass eine *have-not*-Provinz effektiv „reicher" wird als eine *have*-Provinz. Das wird durch das *cap* vermieden.

23 Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act (Fn. 17), Section 3.5.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

abhängig von der weiteren Steuerentwicklung rechnen kann. Abgesehen von der Kenntnis der Finanzausgleichsansprüche im Voraus ist dieses System Anreizkompatibel: Überdurchschnittliches Steuerwachstum oder überdurchschnittliche Mindereinnahmen werden nicht sofort ausgeglichen, sondern erst in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren. Zudem hat dieses System des verzögerten Finanzausgleichs zusätzlich den Effekt, dass hohe Volatilitäten im Steueraufkommen zumindest bei den *have-not*-Provinzen gemindert werden.

Die Ergebnisse

Die *fiscal capacity* der Provinzen vor Finanzausgleich ist sehr unterschiedlich. Im Fiskaljahr 2008/2009 erreichte die Provinz Alberta die höchste *fiscal capacity* mit 10 637 kanadischen Dollar pro Einwohner, Prince Edward Island verfügte lediglich über eine Finanzkraft von 4 398 Dollar. Der Durchschnitt lag bei 6 731 Dollar. Diese Unterschiede spiegeln zum Teil die Erträge aus der Ausbeutung von Bodenschätzen (insbesondere aus Öl und Gas) wider, die zur Hälfte in die Berechnungen eingehen.

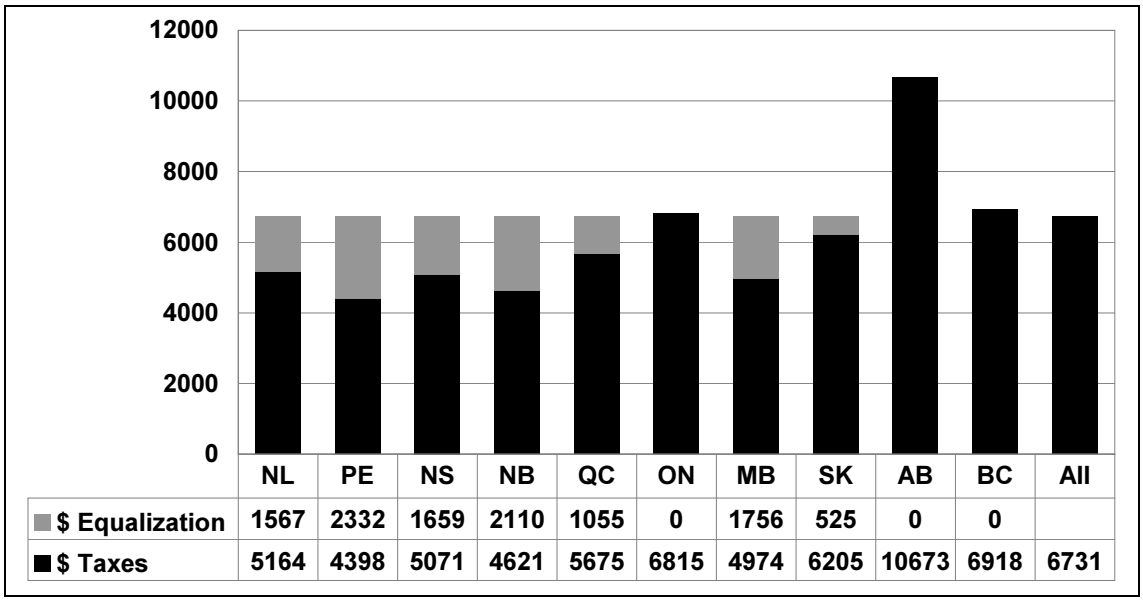
Lässt man den Sonderfall Alberta, das aufgrund seines Reichtums an Bodenschätzen über eine herausragende *fiscal capacity* verfügt, beiseite, werden die Unterschiede auf einen Korridor zwischen 6 731 Dollar und 6 918 Dollar (British Columbia) pro Einwohner reduziert. British Columbia verfügt damit über eine *fiscal capacity* von 3% über dem Durchschnitt. Ontario, die andere *have*-Provinz, liegt 1,5% über dem Durchschnitt. Dieses ist jedoch nicht das vollständige Bild. Aufgrund der Explosion der Preise für Öl und Gas in den Jahren bis 2008 geriet das kanadische Finanzausgleichssystem unter erheblichen Druck.[24] Einige Provinzen, insbesondere Alberta (12,6 Mrd. Dollar; 3 647 Dollar pro Kopf), erzielen erhebliche Einnahmen aus den Bodenschätzen, andere erzielen weitaus weniger (Manitoba 212 Mio. Dollar, 117 Dollar pro Kopf). Die Regelung, nach der die Finanzausgleichszahlungen empfangenden Provinzen auch bei voller Berücksichtigung ihrer Einnahmen aus den Öl- und Gaserträgen, nicht die der schwächsten finanzstarken Provinz übersteigen dürfen, führt dazu, dass im Finanzjahr 2008/09 die Zahlungen an die Provinz Neufoundland and Labrador um 478 Dollar, an Nova Scotia um 88 Dollar und an Saskatchewan um 693 Dollar pro Kopf gekürzt worden sind. Die Finanzausgleichsansprüche von Saskatchewan entfielen aufgrund dieser Regelung kom-

24 *Boothe, Paul* 2009: Natural Resource Revenues and Fiscal Federalism: An Alberta Perspective, in: *Allen, John R./Courchene, Thomas J./Leuprecht, Christian (Hrsg.)*: Canada: The State of the Federation 2006/07. Transitions: Fiscal and Political Federalism in an Era of Change, Montreal/Kingston: Mc-Quill Queen's University Press, S. 89-103; *Boadway, Robin* 2009: Natural Shocks and the Federal System: Boon and Curse?, in: *Allen, John R./Courchene, Thomas J./Leuprecht, Christian (Hrsg.)*: Canada: The State of the Federation 2006/07. Transitions: Fiscal and Political Federalism in an Era of Change, Montreal/Kingston: Mc-Quill Queen's University Press, S. 107-130; *Feehan, James F.* 2009: Equalization 2007: Natural Resources, the Cap, and the Offset Payment Agreements, in: *Allen, John R./Courchene, Thomas J./Leuprecht, Christian (Hrsg.)*: Canada: The State of the Federation 2006/07. Transitions: Fiscal and Political Federalism in an Era of Change, Montreal/Kingston: Mc-Quill Queen's University Press, S. 175-200; *Courchene, Thomas J.* 2008: Fiscalamity! Ontario: from Heartland to Have-not, in: Policy Options, Jg. 29, Nr. 6, S. 46-54.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

plett (nicht in Abbildung 1 berücksichtigt). Der Rückgang der Öl- und Gaspreise seit dem Jahresende 2008 wird dieses Problem vermutlich „lösen“.

Abbildung 1: *Fiscal capacity* der kanadischen Provinzen vor und nach Finanzausgleich je Einwohner (Fiskaljahr 2008/09; Erträge aus Bodenschätzen zu 50 % berücksichtigt)



	NL	PE	NS	NB	QC	ON	MB	SK	AB	BC	All
$ Equalization	1567	2332	1659	2110	1055	0	1756	525	0	0	
$ Taxes	5164	4398	5071	4621	5675	6815	4974	6205	10673	6918	6731

Quelle: Department of Finance, Federal Provincial Relations Division: Provincial Fiscal Equalization.

Zusammenfassend lässt sich sagen:

- Das kanadische Finanzausgleichssystem gründet auf der *fiscal capacity* der Provinzen je Einwohner, bei deren Berechnung nur die Hälfte der Erträge aus den Öl- und Gasgewinnen berücksichtigt wird. Zu diesem Zweck werden die unterschiedlichen Steuersysteme der Provinzen und ihre unterschiedlichen Steuersätze vergleichbar gemacht.
- Die Intensität des Finanzausgleichssystems ist sehr hoch. Die *fiscal capacity* der *have-not*-Provinzen wird auf den Durchschnitt aller Provinzen abzüglich des Steuerwachstums der letzten Jahre angehoben.
- Die gestiegenen Preise für Bodenschätze, insbesondere für Öl und Gas, haben für das kanadische Finanzausgleichssystem erhebliche Probleme mit sich gebracht. Die Finanzausgleichszahlungen des Bundes stammen zum größten Teil aus Steuererträgen des Bundes, die in der einwohner- und, abgesehen von Alberta, wirtschaftsstärksten Provinz Ontario erhoben werden. Jedoch fließt davon nichts nach Ontario zurück. Da Ontario nur leicht unterdurchschnittliche Einnahmen aus dem Öl- und Gasgeschäft zur verzeichnen hat, besteht die Gefahr, dass die Provinz in die Lage kommt, eine geringere *fiscal capacity* nach Finanzausgleich zu haben als *have-not*-Provinzen mit hohen Erträgen aus den Bodenschätzen.
- Die Finanzausgleichsleistungen werden allein von der Bundesregierung geleistet. Die Steuererträge der *have*-Provinzen bleiben unberührt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 zeitlich verzögerte Finanzausgleich reduziert nicht nur die Intensität des Finanzausgleichs, sondern bietet auch Anreize für die Provinzen, ihre *fiscal capacity* zu erhöhen: Eine überdurchschnittliche Stärkung der Finanzkraft (oder Schwächung) wird erst mit einer zeitlichen Verzögerung ausgeglichen, Volatilitäten im Steueraufkommen werden reduziert.

Öffentliche Aufgabenwahrnehmung

Die Gesamtausgaben von Provinzen und Gemeinden betrugen im Fiskaljahr 2006/07 zwischen 9664 Dollar (British Columbia) und 11931 Dollar (Quebec). Die Spannbreite reichte von 90,7% bis 111,9% des Durchschnitts (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Ausgaben je Einwohner von Provinzen und Gemeinden (2006/07)

Provinzen/Gemeinden	Ausgaben (in Dollar)	Ausgaben (in Prozent des Durchschnitts)
Newfoundland and Labrador	11,051	103,7
Prince Edward Island	10,002	93,8
Nova Scotia	10,564	99,1
New Brunswick	10,045	94,2
Quebec	11,931	111,9
Ontario	10,107	94,8
Manitoba	10,842	101,7
Saskatchewan	11,625	109,1
Alberta	10,751	100,9
British Columbia	9,664	90,7

Quelle: *LeBlanc* 2004 (Fn. 15), S. 25.

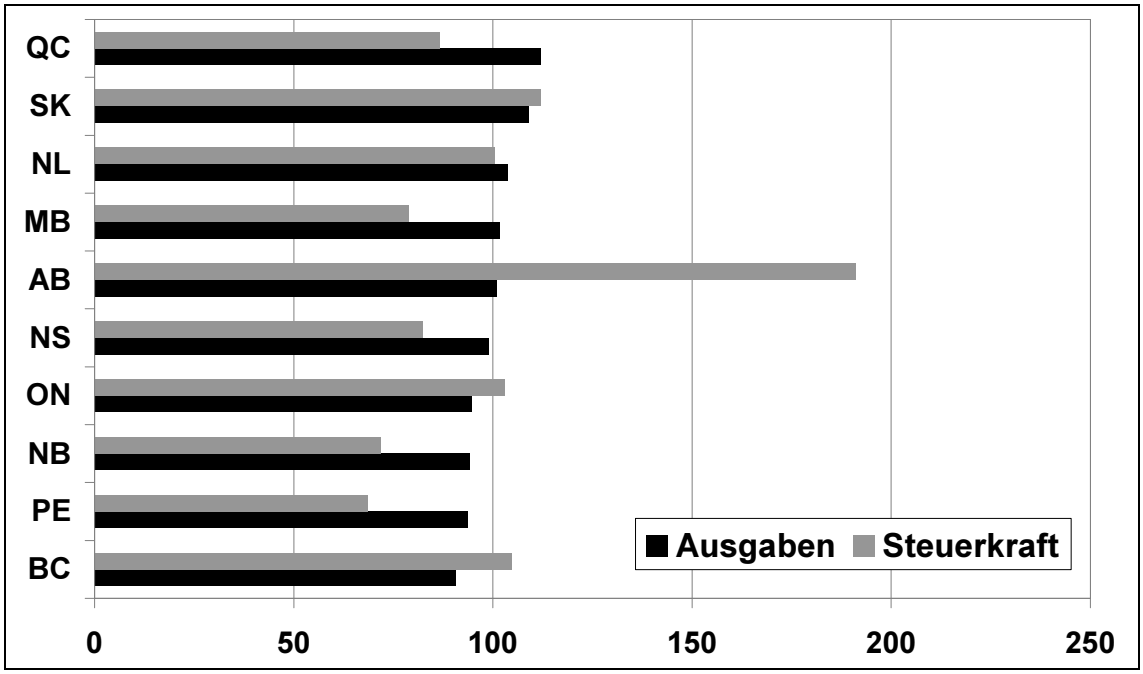
Die Ausgaben der einzelnen Provinzen haben offensichtlich nur eine sehr geringe Beziehung zu der originären *fiscal capacity* (Abbildung 2). Die außergewöhnlich reiche Provinz Alberta verzeichnete Ausgaben nur wenig über dem Durchschnitt. Quebec hingegen, eine *have-not*-Provinz, hat die höchsten Ausgaben. Die Regierung der Provinz rechtfertigt dieses höhere Ausgabenniveau – berechtigterweise oder nicht – damit, dass es kostspielig sei, die französische Kultur in Nordamerika zu bewahren. British Columbia, eine *have*-Provinz, hat die geringsten Ausgaben zu verzeichnen.

Im Unterschied zu Deutschland erzielten in Kanada der Bund und fünf der zehn Provinzen im Fiskaljahr 2007/08 einen Haushaltsüberschuss. Insbesondere diejenigen Provinzen, die hohe Einnahmen aus dem Öl- und Gasgeschäft zu verzeichnen haben, schnitten am besten ab.[25]

25 Statistics Canada: Consolidated provincial and territorial government revenue and expenditures, by province and territory. http://www40.statcan.ca/l01/cst01/govt56a.htm (am 21.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 2: Steuerkraft der Provinzen (einschl. Gemeinden) vor Finanzausgleich und Ausgaben von Provinzen und Gemeinden (2006/07, in Prozent des Durchschnitts)



Quelle: siehe Abbildung 1.

Erzielen nun die Provinzen „reasonably comparable levels of public services“? Allein mittels der Ausgaben lässt sich diese Frage kaum beantworten. Um sie zu diskutieren, werde ich zwei Indikatoren benutzen: Schule und Gesundheitsvorsorge. Beide Politikbereiche sind wichtig für das Leben und die Lebenschancen des normalen Bürgers. In Kanada sind die Provinzen für beides zuständig. In Deutschland ist die Bildung eine der wichtigsten Bereiche der Landespolitik. Das Gesundheitswesen ist jedoch bundesgesetzlich geregelt, wird über alle Ebenen des Regierungssystems und durch unabhängige Krankenkassen finanziert und in erster Linie durch die Gemeinden und private Anbieter realisiert.[26]

Beide Nationen geben einen relativ ähnlichen Teil des BIP für das Gesundheitswesen aus: Im Jahr 2006 waren es in Kanada 10%, in Deutschland 10,6% des BIP. Pro Einwohner betrugen die Ausgaben in Kanada in dem genannten Jahr 3 678 US Dollar (in Kaufkraftparität), in Deutschland 3 371 US Dollar. Das Verhältnis zwischen privaten und öffentlichen Ausgaben unterscheidet sich nicht wesentlich, Kanada finanzierte 70% seiner Gesundheitsausgaben über öffentliche Mittel, Deutschland etwa 77%.[27]

26 Siehe OECD Health Data 2008. http://www.ecosante.org/index2.php?base=OCDE&langh=ENG&langs=ENG (am 21.04.2009).

27 Siehe *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*: Canada. http://www.oecd.org/canada; Homepage der Europäischen Kommission: Öffentliche Gesundheit. http://ec.europa.eu/health/ph_information/dissemination/hsis/hsis_10_de.htm (am 21.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Jedoch lässt sich aus den Ausgaben für das Gesundheitswesen nicht unmittelbar auf die Qualität schließen. Das Conference Board of Canada hat das kanadische Gesundheitswesen mit 24 (von 30) OECD-Staaten sowie zwischen den Provinzen verglichen.[28] Ohne hier im Folgenden die methodologischen Probleme und die Probleme der Datenerhebung zu diskutieren,[29] erreicht Kanada im internationalen Vergleich den 11. Platz, Deutschland lediglich den 18. Platz.[30]

Die kanadischen Provinzen wurden bei diesem Vergleich in drei Gruppen gleicher Größe entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit unterteilt.[31] Die beste Provinz, British Columbia, befand sich 63 Mal in der ersten Gruppe, 27 Mal in der zweiten und ebenfalls 27 Mal in der dritten Gruppe. Manitoba, die am schlechtesten bewertete Provinz, erreichte 24 Mal die erste Gruppe, 44 Mal die zweite und 46 Mal die dritte Gruppe. Quebec, die Nummer 5 unter den kanadischen Provinzen und damit die Median-Provinz, erreichte 49 Mal die beste Gruppe, 23 Mal die zweite und 27 Mal die dritte. Ist diese Varianz so, dass noch von einem „reasonably comparable" Grad der öffentlichen Dienstleistungen gesprochen werden kann? Bemerkenswert ist, dass die am besten bewertete Provinz British Columbia bei der Patientenzufriedenheit nur in der dritten Gruppe kategorisiert wurde.

Für Deutschland gibt es keine vergleichbaren Daten. Die verflochtene Struktur und die ebenenübergreifende Zusammenarbeit im deutschen Gesundheitssystem erlaubt kaum eine zusammenfassende überregionale Bewertung oder einen Vergleich der Qualität der Leistungen in den Ländern. Das Informationssystem der Gesundheitsberichterstattung des Bundes[32] stellt zwar Daten zur Verfügung, die auf die Landesregierung zurückgehen, jedoch erlaubt es keinen zusammenfassenden Vergleich. Insbesondere werden die Ausgaben für das Gesundheitssystem nur auf der Bundesebene berechnet, die Daten werden nicht regionalisiert.[33] Einzelne Daten, wie die Anzahl der Ärzte pro Einwohner in den verschiedenen Ländern,[34] helfen nicht weiter. Die große Zahl der Ärzte in den Stadtstaaten dient auch der Versorgung der angrenzenden ländlich strukturierten Länder, die weitaus weniger Krankenhäuser und Ärzte zählen. Ein simpler Vergleich würde hier in die Irre führen.

28 *The Conference Board of Canada* 2006: Healthy Provinces, Healthy Canadians. A Provincial Benchmarking Report, Ottawa, S. ii und „Standardized Government Health Expenditure per Capita 2002", S. 7.

29 Siehe hierfür *The Conference Board of Canada* 2006 (Fn. 28), letzte Fußnote.

30 Der OECD-Vergleich gründete auf 19 Indikatoren, durch geschlechtsspezifische Differenzierung wurden es 30. Der Vergleich der kanadischen Provinzen gründete auf 70 Indikatoren, deren Zahl sich aufgrund einer Differenzierung nach Geschlechtern auf 119 erhöhte (S. 12). Nicht alle Indikatoren waren für alle Provinzen verfügbar; vgl. ebenda, S. 32.

31 Beispielsweise wurde eine Provinz, in der die durchschnittliche Lebenserwartung von Frauen 82,3 bis 82,9 Jahre erreichte, der besten Kategorie, bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 81,6 bis 82,2 Jahren der mittleren und bei 80,8 bis 81,5 Jahren der dritten Kategorie zugeordnet.

32 Homepage der Gesundheitsberichterstattung des Bundes. http://www.gbe-bund.de.

33 Die Hauptfinanziers des Gesundheitssystems sind die Krankenkassen, die weitgehend unabhängig von den Ländern auf gesamtstaatlicher Ebene agieren.

34 Hoempage der Kassenärztlichen Bundesvereinigung. http://www.kbv.de.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 zweite Gesichtspunkt für einen deutsch-kanadischen Vergleich ist das Bildungssystem, insbesondere die Schulen. Die Pisa-Untersuchungen erlauben hier einen einfachen Vergleich. Nimmt man die Leistungen von 15-jährigen Schülern in den Naturwissenschaften als Indikator (die anderen Indikatoren für Mathematik oder Lesefähigkeiten zeigen keine relevanten Unterschiede), dann erreicht Kanada einen zweiten (beziehungsweise dritten) Platz unter den OECD-Ländern,[35] Deutschland den achten (bzw. dreizehnten) Platz. Kanada erzielt 534 Punkte, 34 über dem Durchschnitt von 500. Die Spannbreite der Bewertung der kanadischen Provinzen reicht von 506 Punkten (New Brunswick) bis 550 Punkten (Alberta).[36] In einem bemerkenswerten Grad spiegeln die Pisa-Ergebnisse damit auch die *fiscal capacity* der kanadischen Provinzen wider. Die reichste Provinz Alberta erzielt die besten Ergebnisse. Die dann folgenden Provinzen British Columbia, Ontario, Quebec sowie Newfoundland and Labrador belegen den dritten, vierten, fünften und sechsten Platz bei der *fiscal capacity*. Nova Scotia und Manitoba belegen im Pisa-Ranking die Plätze sieben und sechs, bei der *fiscal capacity* stehen sie an siebter und achter Stelle. Die „ärmsten" Provinzen New Brunswick und Prince Edward Island belegen die letzten Plätze. Saskatchewan stellt eine Ausnahme dar. Die finanziell zweitstärkste Provinz erreicht bei Pisa im innerkanadischen Vergleich nur den achten Platz.[37]

Deutschland erreichte im Jahr 2006 insgesamt 516 Punkte.[38] Die Spanne zwischen dem am besten bewerteten Land Sachsen (541 Punkte) und dem am schwächsten abschneidenden Land Bremen (485 Punkte) ist deutlich breiter als die kanadische. Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der deutschen Länder korreliert mit zwei Umständen: Finanzstärke der Länder und Konzentration von sozialen Problemen, vornehmlich in Großstädten. Überdurchschnittliche Ergebnisse erreichen die finanzstarken Länder Bayern und Baden-Württemberg sowie das nahe am Durchschnitt liegende Rheinland-Pfalz. Ebenfalls überdurchschnittliche Punktzahlen erreichen die ostdeutschen Länder Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt. Unterdurchschnittliche Ergebnisse finden sich in Ländern mit großstädtischen Agglomerationsräumen, vor allem in den Stadtstaaten

35 Die kanadische und die deutsche Ausgabe des Pisa-Reportes 2006 unterscheiden sich in der Reihenfolge der einzelnen untersuchten Staaten: Kanada bezieht auch nicht-OECD-Mitgliedstaaten wie China/Honkong oder China/Taiphei, Estland, Slowenien und Liechtenstein mit ein, während der deutsche Bericht sich auf die OECD-Staaten beschränkt. Aus diesem Grunde befindet sich Kanada im kanadischen Bericht auf Platz 3 und Deutschland auf Platz 13, während die deutsche Ausgabe Kanada auf Platz 2 und Deutschland auf Platz 8 setzt.

36 *Statistics Canada (Hrsg.)* 2007: Measuring up: Canadian Results of the OECD PISA Study. The Performance of Canada's Youth in Science, Reading and Mathematics 2006. First Results for Canadians Aged 15, Table B.1.1. http://www.statcan.gc.ca/pub/81-590-x/81-590-x2007001-eng.pdf (am 21.04.2009).

37 „An sich" ist Saskatchewan eher eine der ärmeren kanadischen Provinzen, jedoch hat die Provinz in den letzten Jahren in besonderer Weise von Öl- und Erdgaseinnahmen profitiert, so dass die Provinz jetzt finanzstark ist.

38 *PISA-Konsortium Deutschland (Hrsg.)*: PISA 2006 in Deutschland. Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich. Zusammenfassung. http://pisa.ipn.uni-kiel.de/Zusfsg_PISA2006_national.pdf (am 21.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bremen und Hamburg, aber auch in Nordrhein-Westfalen. Ohne an dieser Stelle vertieft die Ursache diskutieren zu können, erscheint eine Erklärung ohne die Berücksichtigung der beiden Faktoren Finanzkraft eines Landes und Konzentration agglomerationsspezifischer sozialer Probleme, insbesondere von Migrationsproblemen, kaum möglich.

Vergleicht man Deutschland und Kanada, beeindruckt Kanada nicht nur aufgrund der besseren Leistungen im gesamtstaatlichen Vergleich, sondern auch durch die relativ geringe Kluft zwischen den am besten und den weniger gut bewerteten Provinzen: Alberta erreicht 543 Punkte, New Brunswick 502 – beide Provinzen immer noch über dem OECD-Durchschnitt. Unter den deutschen Ländern erreicht Sachsen 541 Punkte, Bremen bleibt mit 485 Punkten unter dem internationalen Durchschnitt. Die Spanne beträgt in Kanada 41 Punkte, in Deutschland 56 Punkte. Kanadas Gesamtleistung ist damit nicht nur insgesamt besser, sondern auch die Kluft zwischen der besten und schwächsten Provinz ist deutlich geringer als die zwischen dem besten und schwächsten Land. Im Hinblick auf Gleichwertigkeit der Bildungschancen im gesamten Land ist Kanada deutlich erfolgreicher als Deutschland.

Was kann man daraus lernen?

Kanada und Deutschland sind auf den ersten Blick zwei sehr unterschiedliche Länder. Jedoch haben sie bei genauerem Hinsehen viele Gemeinsamkeiten. Beide Staaten streben innerstaatlich über das gesamte Land hinweg ein vergleichbares Niveau an staatlichen Dienstleistungen oder gleichwertigen Lebensbedingungen an. Um dieses Ziel zu erreichen, haben sie einen hoch entwickelten Sozialstaat entwickelt und die öffentliche Hand hat die Verantwortung für wesentliche Politiken wie Gesundheitsvorsorge und Erziehung übernommen. Jedoch sind die Konzepte und Strategien, diese Ziele zu erreichen, sehr unterschiedlich. Im Rahmen des deutschen Modells des „funktionalen Föderalismus“ haben wir es in erster Linie mit zentralisierter Entscheidungsfindung zu tun, mit deren Hilfe gleichwertige Lebensverhältnisse erreicht werden sollen. Die wesentlichen Instrumente, um diese „Gleichwertigkeit“ zu erreichen, sind eine umfangreiche Bundesgesetzgebung, die in vielen Fällen die Zustimmung der Länder im Bundesrat benötigt, und die Koordination auf der „dritten Ebene“ unter den Ländern, beispielsweise in der Kultusministerkonferenz. Diese Art der Regulierung schafft eine enge Kopplung der beiden bundesstaatlichen Ebenen und hat den Effekt, dass die Implementation von Politik sich eher an prozeduralen Verfahren als an Ergebnissen orientiert. Die kanadische Verfassung hingegen billigt dem Bund eine geradezu unbeschränkte Finanzmacht zu, jedoch hat dieser deutlich weniger legislative Rechte als der Bund in Deutschland. Diese Kompetenzen liegen in Kanada im Wesentlichen in der Hand der Provinzen. Die Finanzmacht des Bundes einerseits und andererseits das Recht der Provinzen, die meisten Politiken eigenständig zu bestimmen, in Verbindung mit dem Fehlen von institutionalisierten Kooperationsstrukturen, wie sie in Deutschland vor allen Dingen durch die Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung bestehen, schaffen eine lockere Bindung zwischen den beiden Ebenen des Bundesstaates und eine Wettbewerbssituation unter den Provinzen. Die Strategie, gesamtstaatlich gewünschte Politiken nicht auf dem

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gesetzgebungsweg, sondern über finanzielle Anreize in einem qualitätsorientierten Wettbewerb („*race to the top*“) der Provinzen zu verwirklichen, ist offensichtlich erfolgreicher als die deutsche, diese Ziele primär durch die Bundesgesetzgebung (oder Koordination auf der „dritten Ebene“) über die Steuerung der Verwaltungsverfahren, weniger durch ein ergebnisorientiertes Handeln der Landesverwaltungen, zu erreichen.

Der in Kanada fruchtbare Wettbewerb zwischen den Provinzen gründet auf zwei – im ersten Blick widersprüchlichen – Instrumenten: einem Finanzausgleich, der alle Provinzen (außer Alberta) sehr dicht an die durchschnittliche *fiscal capacity* heranführt und einem weitaus größeren Entscheidungsspielraum für Politikentscheidungen einschließlich einer sehr weitreichenden Steuerautonomie. Das kanadische Beispiel belegt, dass Steuerautonomie der Gliedstaaten und ein weiter Spielraum für politische Entscheidungen durchaus vereinbar sind mit dem Ziel von gleichwertigen oder vergleichbaren öffentlichen Leistungen im gesamten Staat.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Asymmetrien erhalten, aushalten oder angleichen? Zum Vergleich von Resymmetrisierungstendenzen in vier europäischen Staaten

Klaus-Jürgen Nagel / Ferran Requejo

Dieser Artikel behandelt europäische Länder, die Teilen ihres Staatsgebiets einen rechtlichen Sonderstatus einräumen. Während mancherorts solche de-jure-Asymmetrien über Jahrzehnte hinweg relativ problemlos akzeptiert werden, haben andere Staaten oft heftige Auseinandersetzungen über diese „Ungleichbehandlungen" erlebt. Deren Gegner forderten entweder die Rückkehr zum Zentralstaat oder die Dezentralisierung oder Föderalisierung des gesamten Staatsgebiets. Wir wollen versuchen, zu ermitteln, unter welchen Bedingungen solche Positionen entstehen, gegen welche Asymmetrien sie sich richten und wer sie mit welchen Argumenten und Erfolgschancen verficht.

In einem ersten, nun abgeschlossenen Projekt verglichen wir vier Staaten, die wichtige de-jure-Asymmetrien aufweisen. Es handelt sich um einen unitarischen Staat mit Devolution (das Vereinigte Königreich), zwei unterschiedlich stark regionalisierte Einheitsstaaten (Italien und Spanien) und eine asymmetrische Föderation (Belgien). In allen diesen Staaten hat es Resymmetrisierungstendenzen gegeben, die aber unterschiedlich stark waren und sehr unterschiedliche Erfolge hatten. Die Ergebnisse dieses vom Institut d'Estudis Autonòmics der katalanischen Landesregierung finanzierten Vorhabens werden im Laufe des Jahres 2009 in Buchform in katalanischer Sprache vorliegen.[1]

Die klassische Forschung hat Föderalismus in erster Linie symmetrisch begriffen, und von Devolution war lange überhaupt keine Rede. Föderalismus galt in erster Linie, wie bei Madison, als zusätzliche Gewaltenteilung zum Schutz des Individuums gegen Tyrannei, eventuell auch als Kombination der Vorteile kleiner und großer Staaten in der Folge von Montesquieu, oder in eher funktionalistischer Sichtweise als effizienter, da näher an den Bedürfnissen der Bevölkerung.[2] Selbst Tarlton, der als erster die asymmetrischen Elementen im Föderalismus behandelte, setzte auf den Sieg der symmetrischen Elemente.[3] Asymmetrie stand für Effizienzverlust und Sezessionsrisiko.

Erst in den 1990er Jahren wurde die Asymmetrieforschung intensiver betrieben. Dies hängt mit der linguistischen Wende der Sozialwissenschaften ebenso zusammen wie mit dem Streit zwischen Liberalismus und Kommunitarismus. Die kanadische Forschung

1 Die Leitung dieses Projekts hatte Ferran Requejo, das Sekretariat lag bei Klaus-Jürgen Nagel. Weitere Mitarbeiter waren Raimundo Viejo und die Doktoranden Mihaela Vancea (Vergleich Großbritannien-Belgien) und Andreu Orte del Molino (Vergleich Spanien-Italien); auswärtige Länderexperten waren Wilfried Swenden (Belgien), Ugo Amoretti (Italien), Ramón Máiz (Spanien) und John Loughlin (Vereinigtes Königreich).

2 Vgl. *Wheare, Kenneth C.* 1964: Federal Government, 4. Aufl., New York u. a.: Oxford University Press.

3 *Tarlton, Charles* 1965: Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation, in: Journal of Politics, Jg. 27, Nr. 4, S. 861-874.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wurde hier führend.[4] Sie konnte asymmetrischen Regelungen auch Positives abgewinnen, da diese sowohl den Bedürfnissen und Interessen der Mehrheit an der Beibehaltung des Gesamtstaats Rechnung tragen können wie auch dem Interesse der Minderheit an einer Anerkennung ihrer Besonderheiten und ihres nationalen Charakters.[5] Für Vertreter eines den Wert der Gemeinschaft für das Individuum anerkennenden „Liberalismus II" wie Requejo, Taylor, Kymlicka, Tully oder Resnick eröffnen sich hier mögliche Wege der Akkommodierung, bei denen der Wert der gemeinschaftlichen Bindungen für die Individuen, die einer Minderheit angehören, hoch genug eingeschätzt wird, um gerade auch kompensierende Ungleichbehandlungen zu rechtfertigen.[6] Durch ungleiche Behandlung dieser Art wird die Gleichheit der Lebenschancen für Bürger der Minderheit(en) erst hergestellt. Wenigstens mag so eine mit hohen sachlichen und menschlichen Kosten verbundene Sezession verhindert werden.[7] Andere Autoren aber fürchten, hier eine *slippery slope* zu betreten, die gerade hin zu einer solchen Sezession führt.[8] In diesem Zusammenhang wurde Asymmetrie zu einem viel diskutierten Konzept.[9] Es etablierte sich nach und nach die Unterscheidung zwischen de-jure- und de-facto-Asymmetrie, von Asymmetrie in der *self rule* oder in der *shared rule* sowie von Asymmetrie beim Input oder beim Output eines politischen Systems.[10] Empirische Forschungen gingen mit dieser Entwicklung einher, wobei in einigen Fällen auch unitarische Staaten mit Devolution und ungleichmäßiger Dezentralisierung oder Regionalisierung berücksichtigt wurden. So entstand eine ganze Reihe nützlicher Fallstudien oder partieller Vergleiche, die besonders Bundesstaaten wie Kanada, Belgien oder seltener auch Russland und Indien ebenso wie partiell dezentralisierte Einheitsstaaten wie Großbri-

4 Vgl. u. a. *Gagnon, Alain-G./Tully, James (Hrsg.)* 2001: Multinational Democracies, Cambridge: Cambridge University Press.

5 Vgl. *Stepan, Alfred C.* 1999: Federalism and democracy: Beyond the U. S. model, in: Journal of Democracy, Jg. 10, Nr. 4, S. 19-34.

6 Vgl. *Requejo, Ferran* 2005: Multinational Federalism and Value Pluralism. The Spanish Case, London/New York: Routledge; *Máiz, Ramón/Requejo, Ferran (Hrsg.)* 2005: Democracy, Nationalism and Multiculturalism, London/New York: Routledge.

7 Vgl. *Norman, Wayne* 2006: Negotiating Nationalism. Nation-building, federalism and secession in the multinational state, Oxford: Oxford University Press.

8 Vgl. *Dion, Stéphane* 1994: Le fédéralisme fortemente asymétrique: improbable et indésirable, in: *Seidle, Leslie F. (Hrsg.)*: Seeking a new Canadian partnership. Asymmetrical and confederal options, Montréal: Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), S. 133-152.

9 Vgl. *Agranoff, Robert (Hrsg.)* 1999: Accommodating diversity. Asymmetry in federal states, Baden-Baden: Nomos; *Watts, Ronald* 2005: A comparative view on asymmetry in federations, Asymmetric Working Paper Nr. 4/2005, Kingston: Queen's University, sowie die anderen Beiträge dieses Bandes und dieser Reihe. Via http://www.queensu.ca/iigr/working/archive/Asymmetric/papers.html (am 27.04.2009); *Fossas, Enric/Requejo, Ferran (Hrsg.)* 1999: Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadà, Bélgica, y España, Madrid: Trotta.

10 Vgl. *Burgess, Michael* 2006: Comparative federalism. Theory and practice, London/New York: Routledge.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tannien oder ungleichmäßig regionalisierende Staaten wie Italien oder Spanien einbezogen.[11] Systematisch vergleichende Beiträge fehlen noch weitgehend.[12]

Für unsere erste, nun abgeschlossene Untersuchung wählten wir vier europäische Fälle, die in ihren Verfassungsentwicklungen seit dem Zweiten Weltkrieg de-jure-Asymmetrien akzeptiert haben. In Belgien, dem Vereinigten Königreich, Italien und Spanien war diese Anerkennung Teil eines Regionalisierungsprozesses. Aber in allen diesen Fällen wurde die Anerkennung der Asymmetrie später wieder in Frage gestellt. Diese „Resymmetrisierungstendenzen", wie wir sie hier nennen wollen, konnten auf eine Rezentralisierung ebenso abzielen wie auf eine die Asymmetrien einebnende, ausgleichende Dezentralisierung. Sie hatten jedoch unterschiedlichen Erfolg. Unserer Vermutung nach lag dies an der Art der vorhandenen de-facto-Asymmetrien.

Wir setzten daher die Asymmetrisierungsprozesse in Verhältnis zu den de-facto-Asymmetrien, um zu ermitteln, welche am ehesten in de-jure-Asymmetrien umgesetzt werden können, und auch um zu sehen, welche dann eher Resymmetrisierungstendenzen provozieren. Von besonderem Interesse sind für uns die Akteure, die die Asymmetrie bekämpften. Wir verglichen ihre Erfolge und unterschieden, ob die von ihnen angeführten Begründungen eher auf die Gleichheit der bürgerlichen und sozialen Rechte der Individuen, auf die Gleichheit der Provinzen oder Mitgliedstaaten, auf die nationale Einheit oder auf die Effizienz des Systems abzielten. Wir hoffen, durch die Analyse der Gegner der Asymmetrie und ihrer normativen Basis zu einer neuen Sicht auf das Verhältnis von Dezentralisierung und Asymmetrie beitragen zu können.

1. Zur Dynamik von Asymmetrie und Resymmetrisierung

In drei der von uns analysierten vier Fälle wurde das gesamte Territorium des Staates dezentralisiert. In Belgien ging der Prozess am weitesten, in fünf Verfassungsreformen wurde der Staat zwischen 1970 und 2001 schließlich föderalisiert, sogar unter Einschluss konföderaler Elemente. Dagegen blieb der Grad der de-jure-Asymmetrie relativ klein. Man kann argumentieren, dass diese Asymmetrien letztlich den Zweck hatten und haben, die Symmetrie zwischen den beiden großen Gemeinschaften herzustellen und damit die Konsensfindung in einer im Grunde zweipoligen Föderation zu erleichtern oder sogar erst zu ermöglichen.

Während Belgien als Fall einer „holding together"-Föderalisierung mit asymmetrischen Elementen begriffen werden kann, ist das Vereinigte Königreich nach wie vor kein Bundesstaat, sondern ein Verbundstaat (*union state*) mit anerkannt wichtigen de-jure-Asymmetrien. Die Devolution der Kompetenzen hat entgegen zeitweiligen Plänen nicht das gesamte Territorium des Staates betroffen. Sie hatte auch nie das Ziel, allen

11 Vgl. *Nagel, Klaus-Jürgen* 2006: Auf dem Weg zu einer föderalen Ordnung? Der Fall Spanien, in: *Vogel, Bernhard/Hrbek, Rudolf/Fischer, Thomas (Hrsg.)*: Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos, S. 183-201.

12 Vgl. *von Beyme, Klaus* 2005: Asymmetric federalism between globalization and regionalization, in: Journal of European Public Policy, Jg. 12, Nr. 3, S. 432-447.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Staatsteilen exakt die gleiche Autonomie zuzumessen. Während die Souveränität beim Parlament in Westminster verblieb, wurden Schottland und auch Nordirland, das ja sogar ein Sezessionsrecht erhielt, weitgehende Befugnisse eingeräumt. Die Übertragungen der jeweiligen Autonomierechte an Schottland und Wales und an die Londoner Metropolitanregion sowie die Rückgabe der Selbstverwaltung an Nordirland und schließlich das Scheitern der Devolution in Nordengland erfolgten in einem relativ kurzen Zeitraum. Forderungen nach mehr Symmetrie sind heute nur von geringer Bedeutung, allenfalls wird in Wales verstärkt eine Gleichbehandlung mit Schottland angestrebt.

Die dezentralisierten Einheitsstaaten Italien und Spanien haben mehr miteinander gemeinsam als mit dem Vereinigten Königreich und Belgien. In beiden Fällen gibt es Föderalisierungsbestrebungen, bisher aber ohne konstitutionelle Konsequenzen. Die Regionalisierung des Staates dagegen wird von beiden Verfassungen gedeckt. In beiden Staaten begann die Dezentralisierung sehr asymmetrisch. Und es war nicht von vornherein klar, ob wirklich der Gesamtstaat regionalisiert werden würde. In jedem Fall bieten die Verfassungen eine Basis für permanente de-jure-Asymmetrien. Sowohl in Italien als auch in Spanien fanden gegen starke Widerstände schließlich allgemeine Dezentralisierungen statt, die die anfänglichen de-jure-Asymmetrien zwar nicht gänzlich aufhoben, aber sehr relativierten.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten bestehen weiter wesentliche Unterschiede zwischen Italien und Spanien. An erster Stelle ist der zeitliche Verlauf zu nennen. In Italien datiert die Differenzierung zwischen Spezial- und Normalregionen aus der unmittelbaren Nachkriegszeit. Die vier ersten Spezialregionen wurden 1947/48 eingeführt, die fünfte kam erst 1963 hinzu. Die 15 Normalregionen stammen gar aus den 1970er Jahren. Die großen Diskussionen um die Regionalisierung des Gesamtstaates wurden erst in den 1990er Jahren geführt. Sie kulminierten in den Reformen des Jahres 1999 und der Verfassungsreform von 2001. Das Thema hat danach an Bedeutung verloren, wie die Ereignisse des Jahres 2006 zeigten,[13] aber immer noch gibt es wichtige politische Akteure, die mehr Dezentralisierung verlangen, eventuell auch mit dem Ziel einer symmetrischen Föderation.

In Spanien ist das Dezentralisierungsthema seit der Demokratisierung auf der Tagesordnung. Periodisch wechseln sich Dezentralisierung und Rezentralisierung,[14] Stärkung und Schwächung der Asymmetrie ab. In Italien war die regionale Autonomie ein Kompromiss zwischen den antifaschistischen Gruppen. In Spanien war der Autonomiestaat dagegen Teil eines Elitenpakts, der den friedlichen Übergang zur Demokratie erst ermöglichte. Dabei waren die Motive der Befürworter der Dezentralisierung unterschied-

13 Vgl. *Palermo, Francesco/Woelk, Jens* 2008: Weder Beschleunigung noch Abkürzung in Sicht: Italiens Weg zum Föderalismus bleibt mühsam, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 327-340.

14 Vgl. *Nagel, Klaus-Jürgen/Requejo, Ferran* 2007: El debate sobre la relación entre centro y Autonomías en España, in: *Bernecker, Walther L./Maihold, Günther (Hrsg.)*: España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española (= Bibliotheca Ibero-Americana, 13), Madrid/Frankfurt: Iberoamericana/Vervuert, S. 265-295.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Die Ziele technokratischer Effizienzsteigerung, partizipatorischer Demokratisierung und Bürgernähe sowie der Akkomodierung der Minderheitsnationen („holding together“) konnten nicht in Einklang gebracht werden. Der Anerkennung einiger wichtiger Asymmetrien in der Verfassung folgten die resymmetrisierenden Abkommen der beiden Großparteien Unión de Centro Democrático (UCD) und Partido Socialista Obrero Español (PSOE) im Jahre 1981. Dem teilweisen Scheitern einer Rezentralisierung und Resymmetrisierung „von oben“ im Jahr 1982, als das Verfassungsgericht das Gesetz zur Harmonisierung der Autonomien in wesentlichen Teilen für verfassungswidrig erklärte, folgte eine kompensierende Dezentralisierung, die die eingerichteten de-jure-Asymmetrien weitgehend einebnete, aber eben auf einem höheren Niveau der Dezentralisierung. Ende der 1980er Jahre verstärkte sich die Tendenz zur Symmetrie, aber nun mit rezentralisierenden Elementen, als der Staat verstärkt Rahmengesetze erließ und von seinem Finanzkraft Gebrauch machte. Schließlich vereinbarten die beiden Großparteien PSOE und Partido Popular (PP) im Jahre 1992 eine neue, weitergehende Runde der Dezentralisierung, bei der die Regionen mit weniger Kompetenzen den anderen fast vollständig gleichgestellt wurden. In den Jahren 1993–2000 verstärkte sich die Dezentralisierung, als die Zentralregierung keine absolute Mehrheit im Parlament hatte. Durch Pakte mit nicht staatsweiten Parteien wurde die Dezentralisierung gefördert, aber es wurden auch wieder asymmetrische Elemente eingeführt, zum Beispiel durch Delegation von staatlichen Kompetenzen an einige, aber nicht an alle Autonomien. Während der absoluten Mehrheitsregierung des PP (2000–2004) wurde versucht, das Rad der Dezentralisierung zurückzudrehen, und zugleich, Asymmetrien einzuebnen. Der Unterschied zwischen Nationalitäten und Regionen verschwamm, Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften wurden unterhöhlt und die Minderheitsnationen bekämpft; gleichzeitig wurde die politische, administrative und ökonomische Rolle der Hauptstadt Madrid gestärkt. Unter den sozialistischen Regierungen seit 2004 dominierte zunächst eine neue Tendenz zur Dezentralisierung mit einigen föderalen Elementen (z. B. der Einführung der Konferenz der Präsidenten), begleitet von einer Runde von Statutsreformen, die wenigstens anfänglich eine neue Anerkennung der Asymmetrie mit sich zu bringen schien. Diese anfänglichen Asymmetrien wurden aber, als die Reformprojekte einander immer ähnlicher wurden, schnell und weitgehend wieder angeglichen.

2. De-facto-Asymmetrien

De-jure-Asymmetrien sind in unseren vier Fällen Reaktionen auf de-facto-Asymmetrien, welche unterschiedlichen Charakters sind. Im Vereinigten Königreich und in Spanien haben wir es in erster Linie mit nationalen Fragen zu tun (in unterschiedlicher Intensität in Schottland, im Baskenland, in Katalonien, in Wales und auch in Galizien). Solche Fälle existieren zwar auch in den anderen Ländern (Flandern, Sardinien), ihre Bedeutung wird dort aber durch andere de-facto-Asymmetrien überlagert. In Italien und im Vereinigten Königreich finden wir auch den Fall nationaler Minderheiten. Im Unterschied zu Minderheitsnationen beziehen sie sich auf eine Nation außerhalb der Staatsgrenzen (die deutschsprachigen Südtiroler oder die republikanischen Nordiren).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 anderen Fällen steht die Sprache im Vordergrund. In Belgien ist die ganze *polity* nach Sprachgruppen organisiert. In Nordirland unterstreicht die religiöse Differenz die nationalen Spannungen und macht die Entwicklung einer gemeinsamen nordirischen Identität schwer, wenn nicht sogar unmöglich. Auch die Bevölkerungen von Schottland oder in geringerem Umfang Wales haben eine andere religiöse Zusammensetzung als die englische; in Belgien, Spanien und Italien ist dagegen dieser Faktor weniger relevant.

Während der Teil der Bevölkerung des Gesamtstaats, der eine Anerkennung solcher Besonderheiten verlangt, in Großbritannien, Spanien und Italien nur einen Bruchteil der Gesamtbevölkerung ausmacht, verhält sich in Belgien die Flämisch sprechende Bevölkerungsmehrheit, als handle es sich bei ihr um eine Minderheit, und fordert *self rule* zum Schutze ihrer Besonderheit, als ob sie nicht in einem Einheitsstaat aufgrund der Mehrheitsverhältnisse sowieso das Sagen hätte.

Im Falle einiger Spezialregionen (Sardinien, Sizilien) und auf den weiter abgelegenen Kanarischen Inseln (viel weniger dagegen auf den Balearen) sowie in Nordirland spielt auch der Faktor der „Insularität“ eine Rolle.

Der Faktor der wirtschaftlichen Asymmetrie ist in Italien am wichtigsten, aber auch in Spanien von Bedeutung. In Belgien und auf der größeren der britischen Inseln ist dieser Faktor weniger entscheidend.

Während sich also nationale, sprachliche und auch starke demographische Asymmetrien und die Insularität eher in einem unterschiedlichen Grad von *self rule* oder im Falle Belgiens auch in einer unterschiedlichen *shared rule* niederschlagen, ist dies bei den ökonomischen Asymmetrien weitaus weniger der Fall. In Italien, wo ja gerade diese Asymmetrie deutlich ausgeprägt und politisch relevant ist, gibt es sowohl unter den Spezial- als auch unter den Normalregionen arme und reiche. Nationale und sprachliche Argumente führen zu einer gleichzeitigen Verteidigung von Dezentralisierung und Asymmetrie. Das ökonomische Argument kann dagegen je nach Lage zur Verteidigung asymmetrischer oder symmetrischer Kompetenzverteilungen und Mitwirkungschancen dienen. Je nach Fall können zentralisierende, föderalisierende oder dezentralisierende symmetrische Lösungen der ungleichen Wirtschaftschancen in Frage kommen. In diesem Zusammenhang soll daran erinnert werden, dass die Programme der Lega Nord, die anfänglich auf die Kultur abzielten und separatistische Anklänge hatten, sich hin zu einer ökonomischen Argumentation entwickelt haben, die auf eine symmetrische Föderation Italiens hinausläuft.

Grob verallgemeinert könnte man sagen, dass de-jure-Asymmetrien in Schottland und im Fall Spaniens vor allem mit nationalen Argumenten verteidigt werden; sprachliche Argumente herrschen in Belgien, in Wales und selbst in Südtirol vor, die Wirtschaft ist dagegen das Hauptthema der anderen italienischen Fälle.

Natürlich aber führen die besonderen Mischungen der verschiedenen Faktoren zu einer jeweils besonderen Konfiguration der Identitäten. Doppelidentitäten verschiedener Intensität sind dabei selbstverständlich eingeschlossen. Die Identifikation mit der Minderheitsnation ist am größten in Schottland, Wales, dem Baskenland, Katalonien, Flandern und Galizien. In Italien waren Doppelidentitäten sowieso immer die Regel, bis ab den 1990er Jahren im Norden des Landes die italienische Identität von einer Minderheit

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bevölkerung zurückgewiesen wurde, während eine solche Position im Süden des Landes nicht zu finden ist. In diesem Zusammenhang ist auch auf die unterschiedlichen Parteiensysteme der verschiedenen Regionen zu verweisen. In Belgien und Nordirland sind alle Parteien nicht-staatsweite Parteien;[15] sie stehen (außer in Brüssel) nur mit den Parteien ihrer Region im Wettbewerb. In Schottland, Südtirol, dem Aosta-Tal, im Baskenland, in Katalonien und auf den Kanarischen Inseln haben nicht-staatsweite Parteien Mehrheiten gebildet und/oder Regierungen geführt. In vielen anderen Autonomen Gemeinschaften Spaniens, in Wales und auf Sardinien sind sie im Parlament präsent. In Italien muss man dabei zwischen den traditionellen Parteien der Minderheitsnationen oder der nationalen Minderheiten auf der einen Seite und den modernen, eher regionalistischen nicht-staatsweiten Parteien wie der Lega Nord unterscheiden, die eigentlich ihren Ursprung auch im Zerfall des bipolaren italienischen Parteiensystems im Zentrum haben. Während des Kalten Krieges wurden dort die regionalen Interessen wenigstens der Normalregionen durch die Klientelstrukturen der Mehrheitsparteien vermittelt, und das Interesse an Dezentralisierung war nicht groß. Als diese Parteien scheiterten, traten neue nicht-staatsweite Parteien auf den Plan.

Wo letztere vorhanden sind und insbesondere, wo sie die Möglichkeit und das Interesse haben, sich an der Staatsregierung zu beteiligen, sie außerdem ihr Territorium regieren können, dort sind die Forderungen nach rechtlicher Anerkennung der Asymmetrien am lautesten, besonders wenn sie mit minderheitsnationalen Argumenten unterfüttert werden.

3. De-jure-Asymmetrien

In unseren vier Fällen entsprechen de-jure-Asymmetrien denn auch in erster Linie de-facto-Asymmetrien nationalen, sprachlichen oder geographischen (Inseln) Charakters. Den höchsten Grad an de-jure-Asymmetrie finden wir im Vereinigten Königreich, wo sie aber nicht verfassungsmäßig abgesichert sind. Das Vereinigte Königreich war nie ein unitarischer Nationalstaat wie die anderen drei Vergleichsfälle. Verschiedene Territorien wie die Inseln Man oder die Kanalinseln, aber auch Schottland und Nordirland wurden verschieden verwaltet, dies war Tradition, wenn auch nicht alle heute selbstverwalteten Territorien davon profitierten (Wales). In Spanien führte dagegen erst die Verfassung von 1978 die Möglichkeit einer nach Nationalitäten und Regionen differenzierten Autonomie ein. Sie bestätigte die Steuerhoheit des Baskenlands und Navarras, die fiskalische Sonderstellung der Kanarischen Inseln, die Kooffizialität der Sprachen der Autonomen Gemeinschaften in deren Territorien sowie einige Unterschiede im Zivilrecht; außerdem etablierte sie einige institutionelle Unterschiede zwischen den Autonomien aus einer oder mehreren Provinzen und den autonomen Städten. Die Autonomiestatute können diese de-jure-Asymmetrien weiterentwickeln oder mehr oder weniger

15 Die Parteiensysteme der Regionen sind aber nicht deckungsgleich. Der Vlaams Blok bzw. seine Nachfolger in Flandern haben keine Parallele in Wallonien.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 formuliert werden. Wir haben aber gesehen, dass Tendenzen hin zu einer Symmetrie in der Kompetenzausstattung vorherrschen, sei es durch Rezentralisierung (Gebrauch der Rahmengesetzgebung), der Einführung föderaler Elemente (Organgesetz zur Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften des Normalregimes, Konferenzen der Präsidenten) oder durch eine homogenisierende Dezentralisierung (Kompetenztransfers, angleichende Statutsreformen, Finanzierung etc.).

Auch Italien ist heute viel dezentralisierter als in den ersten Jahren der Nachkriegsverfassung. Hier finden wir ebenfalls eine verfassungsrechtliche Herausstellung von Spezialregionen, die (allerdings erst viel später) durch die Einrichtung der Normalregionen relativiert wurde. In diesem Fall hatte die Verfassung den Spezialregionen die Möglichkeit verheißen, mit der Zeit mehr legislative und administrative Funktionen und eine von der zentralstaatlichen Kontrolle autonome Finanzierung zu bekommen. Auch die besondere Zweiteilung der Spezialregion Trentino-Alto Adige in Provinzen mit Spezialkompetenzen ist eine de-jure-Asymmetrie. Die Sonderstellung Südtirols, das Gegenstand internationaler Verhandlungen und Garantien wurde, ist hervorzuheben. Die Einrichtung der 15 Normalregionen in den 1970er Jahren war schon an sich ein Akt der Angleichung; die fünf Spezialregionen waren danach nicht mehr so „speziell“ wie vorher. Die Reformen der 1990er Jahre bis einschließlich 2001 dezentralisierten den ganzen Staat; der Status der Spezialregionen wurde weiter relativiert. Es ist allerdings richtig, dass die Reform von 2001, die die Delegation gewisser staatlicher Kompetenzen nur an eine oder einige wenige Regionen erlaubt, auch der Asymmetrie eine Pforte öffnete, die durch das Scheitern der Reform von 2006 offen blieb.

Es ist vielleicht überraschend, dass der Grad der de-jure-Asymmetrie in Belgien insgesamt gar nicht so groß ist wie vielleicht erwartet. Zwar hat die nur durch einfaches Bundesgesetz eingerichtete Deutschsprachige Gemeinschaft weniger Kompetenzen als die anderen, jedoch hat auch die Region Brüssel einen geringeren Grad an Autonomie wie die anderen Regionen.[16] Schließlich ist die Fusion der Institutionen der Region Flandern und der Flämischen Gemeinschaft zu nennen. Doch dienen alle diese Asymmetrien nur dazu, die „höhere Symmetrie“ der beiden großen Sprachgemeinschaften zu wahren. Während die Flamen das Land eher nach Sprachgemeinschaften einteilen, korrespondiert die Einteilung in drei Regionen eher mit den Interessen der Frankophonen. Die Minderausstattung der Region Brüssel entspricht dann wiederum den Interessen der Flamen usw. Auch in Belgien gibt es Tendenzen zu einer Angleichung der Kompetenzen der Gemeinschaften und der Regionen. So hat die Deutschsprachige Gemeinschaft zusätzliche Kompetenzen erhalten, und die Minister der Region Brüssel können jetzt auch zugleich Minister der Frankophonen Gemeinschaft sein (sie folgen hier dem flämischen Beispiel). Es ist aber die Frage, inwieweit gerade die Angleichung der Region

16 Sie hat weniger Spielraum bei der Selbstorganisation, da oft beide Sprachgemeinschaften der Stadt zustimmen müssen. Sie hat die überproportionale Repräsentation der flämischsprachigen Brüsseler in ihrer Regierung zu respektieren, ihre Erlasse können vor einfachen Gerichten in Zweifel gezogen werden und sind auch vor der Zentralregierung nicht so geschützt wie die Rechtsakte der anderen Regionen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Brüssel an die anderen Regionen nicht das fragile Gleichgewicht zwischen den beiden Sprachgemeinschaften in Gefahr bringen würde.

4. Wer sind die „Symmetrisierer“?

Welche Akteure wollen die von uns analysierten Staaten resymmetrisieren? In Belgien zielten alle Akteure eigentlich auf eine Symmetrie. Schließlich sind alle Parteien Regionalparteien, und die Aufspaltung des Parteiensystems ging der Föderalisierung des Staates voran. In Belgien mag innerhalb des Systems mehr Dezentralisierung möglich sein, mehr Kompetenzübertragungen, weniger zentralisierte Macht, eine Stärkung der konföderalen Elemente, aber nicht mehr Asymmetrie. Verschiedene flämische Parteien mögen mehr Dezentralisierung verlangen, entweder kooperativ (Liberale) oder konföderal (Christdemokraten) ausgeübt. Andererseits scheint auch für viele Flamen (einem Teil der Gewerkschaften, die nach wie vor staatsweit organisiert sind, den Bauern, Ladenbesitzern, den Organisationen des öffentlichen Gesundheitssystems) genug Dezentralisierung erreicht worden zu sein. Offensichtlich finden sich in Flandern mehr Dezentralisierungsbefürworter als in Wallonien, wo etwa ein Drittel der Bevölkerung die Rückkehr zum Einheitsstaat befürwortet und man in diesem Sinn ein neues „Faible“ für die Monarchie entdeckt.

In den anderen analysierten Staaten sind es dagegen in erster Linie die staatsweiten Parteien, die für mehr Symmetrie stehen. Dies gilt vor allem für Spanien, wo die beiden staatsweiten Großparteien, die ja unterschiedliche Modelle des Staatsaufbaus befürworten, die de-jure-Asymmetrien oft herunterspielen. Der PP hat sich von seinem Vorgänger, der Alianza Popular, insofern abgesetzt, als er die von diesem kritisierte Verfassung nun nicht nur anerkennt, sondern sogar vehement verteidigt. Damit wird auch und gerade der Staat der Autonomien nicht mehr abgelehnt oder in Kauf genommen, sondern geradezu als Krönung der spanischen Verfassungsgeschichte begriffen. Die sozialistische Arbeiterpartei PSOE und die linke Izquierda Unida haben den dezentralisierten Staatsaufbau auch unter Einschluss föderaler Elemente offiziell stets verteidigt, doch hat Felipe González in seinen Regierungsjahren (1982–1996) Spanien schließlich auch nicht in einen Bundesstaat verwandelt. Auch wenn es innerhalb der sozialistischen Partei immer mal wieder Verteidiger der Asymmetrie gab, so wurden die großen Resymmetrisierungspakte 1981 und 1992 dennoch vom PSOE geschlossen. Allerdings hat die Notwendigkeit der Mehrheitsbeschaffung im Parlament die beiden spanischen Großparteien immer wieder vor die Notwendigkeit gestellt, mehr oder weniger punktuelle Abkommen mit nicht-staatsweiten Parteien zu schließen. Diese haben je nach Fall Dezentralisierungen oder auch zeitweise eine Zunahme der Asymmetrie zur Folge gehabt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Institutionen des Zentralstaats und seine Verwaltung die Symmetrie in den Vordergrund stellen. Auch das Verfassungsgericht hat sich, viel-

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

leicht mit Ausnahme des LOAPA-Urteils,[17] normalerweise hier eingereiht. Es hat den weitgehenden Gebrauch der „transversalen" Verfassungskonzepte („allgemeine Wirtschaftsplanung", „Einheit des Marktes", Sicherstellung der „grundlegenden Bedingungen, die die Gleichheit aller Spanier in der Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte und der Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Pflichten"[18] erlauben) als Rechtfertigung von Zentralisierungen zugelassen.

Auch in Italien sind die großen staatsweiten Parteien eher Befürworter symmetrischer Lösungen. Seit den 1970er Jahren standen die Kommunisten für mehr Dezentralisierung, und die Einrichtung der Normalregionen half dieser ewig von der Regierungsbeteiligung ausgeschlossenen damaligen Großpartei dabei, wenigstens in einigen Regionen Regierungsfähigkeit zu beweisen. Heute verteidigt selbst die Lega Nord mit ihrem Einsatz für den fiskalischen Föderalismus vom Ansatz, aber nicht vom Ziel her, eine symmetrische Lösung. Auch das Verfassungsgericht hat mit seiner die Autonomie der Spezialregionen einschränkenden Rechtsprechung dabei geholfen, die Einheit des italienischen Rechtssystems beizubehalten und ist somit als symmetrisierender Akteur einzustufen.

Im Vereinigten Königreich kam es bekanntermaßen gerade nach der langen konservativen Regierungszeit zur Devolution. Westminster und Whitehall hatten gegenüber Schotten und Walisern an Legitimität verloren, da die regierenden Konservativen in der Peripherie kaum einmal einen Abgeordneten durchbrachten. Erst nach und nach entdeckten die Tories, dass die Devolution für sie auch ihr Gutes hatte, nämlich in Form von Abgeordneten in den neuen, zum Teil nach Listenproporz besetzten Regionalparlamenten. Die Liberalen waren traditionelle Verteidiger eines symmetrischen Bundesstaates („home rule all around"). Eigentlich war es in erster Linie die Labour Partei, die am klarsten für asymmetrische Lösungen stand. Sie hatte berechtigte Hoffnungen, in den autonomen Gebieten Wales und Schottland zu regieren; auf der anderen Seite musste sie eine Separation verhindern, da sie ohne schottische und walisische Abgeordnete nur schwer eine Mehrheit in Westminster bekommen hätte. Ihrem Einfluss ist es wohl zu verdanken, dass gesellschaftliche Interessengruppen wie Gewerkschaften und selbst Unternehmer, die einer asymmetrischen Devolution ursprünglich kritisch gegenüberstanden, ihre Meinung änderten. Was die Verwaltung betraf, so blieb sie (mit Ausnahme Nordirlands) weiterhin vereinigt. Im britischen Fall hat die Zivilgesellschaft die neuen, asymmetrisch dezentralisierten Institutionen schnell akzeptiert und bemüht sich darum, auf sie Einfluss zu nehmen.

In Italien sind Gewerkschaften, Unternehmer und die Kirche eher kritisch gegenüber einer weitreichenden Dezentralisierung eingestellt, wie sich im Referendum von 2006 zeigte. Doch bleibt im Norden und besonders in der Nähe von Mailand ein ökonomischer Kern bestehen, der, romkritisch, nicht nur dezentrale, sondern auch asymmetrische Regelungen zugunsten Mailands befürwortet.

17 Das Urteil vom 05.08.1983 hob das Organgesetz zur Harmonisierung des Autonomieprozesses im Wesentlichen auf.

18 Spanische Verfassung, Art. 38, Art. 131, Art. 149 Abs. 1, Art. 157 Abs. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 kontrastiert scharf mit dem spanischen Fall. Dort sind die politischen, aber auch die ökonomischen und kulturellen Eliten heutzutage viel stärker auf Madrid konzentriert und verteidigten in den letzten Jahren Rezentralisierungstendenzen oder wenigstens das Ende des Autonomisierungsprozesses. In beiden Ländern, aber mehr in Spanien als in Italien, haben sich die staatsweiten Massenmedien symmetrisierenden Positionen verschrieben. Sowohl in Italien als auch in Spanien scheinen in der öffentlichen Meinung die Vorbehalte gegen mehr Dezentralisierung gewachsen zu sein, wie sich ja im italienischen Referendum von 2006 zeigte. Dies gilt erst recht für asymmetrische Lösungen.

Ganz anders stellt sich die Lage im Vereinigten Königreich dar, wo sogar die Engländer die asymmetrischen Kompetenzübertragungen an Schottland akzeptieren. Dabei ist allerdings daran zu erinnern, dass Schottland (im Gegensatz zu Wales) über ein sehr entwickeltes und vom englischen unterschiedliches System von Massenmedien verfügt.

5. Die Argumente der Resymmetrisierer

Spanien und Italien sind also heute politisch und rechtlich dezentralisierter, aber symmetrischer als in der Zeit, als ihre jeweiligen Verfassungen entstanden. Belgien entwickelte sich von einem unitarischen und daher symmetrischen zu einem asymmetrischen Bundesstaat. Die größte Ausnahme ist das Vereinigte Königreich. Das Scheitern des Prototyps einer ausgleichenden Dezentralisierung, der Devolution in Nordengland, hat den Resymmetrisierungstendenzen erst einmal das Wasser abgegraben. Allenfalls wäre die leichte Annäherung der walisischen Selbstverwaltung an die schottische zu erwähnen, bei der das walisische Kompetenzniveau leicht angehoben und die Institutionen leicht verändert wurden.

Zusammenfassend kann man im Vereinigten Königreich von einer partiellen Nachfrage nach Resymmetrisierung sprechen, während es in Belgien überhaupt wenig Nachfrage gibt. Dagegen fanden in Italien und in Spanien sehr weitreichende Resymmetrisierungen statt, die in beiden Fällen vom Zentrum ausgingen (von der politischen Rechten wie von der Linken, aber in unterschiedlicher Verteilung). Dabei wurde die Symmetrie jedoch nirgendwo komplett wieder hergestellt. Besonders in Spanien werden solche Versuche immer wieder durch die Notwendigkeit begrenzt, Bündnispartner unter den nicht-staatsweiten Parteien zu finden. In Italien ist die Lega Nord sogar Teil der Regierungen des Zentralstaats. Spanische nicht-staatsweite Parteien gehen bisher nicht so weit.

Wenn wir zuerst die beiden Länder vergleichen, in denen die Resymmetrisierung am weitesten ging, also Italien und Spanien, dann ergibt sich schnell, dass zwar die Argumente dieselben sind, aber ihre jeweilige Schwerpunktsetzung verschieden ist. In Italien liegt der Schwerpunkt der Diskussion bei der Verteilung der Steuergelder. Dagegen ist die asymmetrische Behandlung der nationalen Minderheiten der Grenzgebiete nach so vielen Jahren der Praxis weitgehend anerkannt. Dies gilt mit Abstrichen auch für die großen Inseln Sardinien und Sizilien, die ja Spezialregionen sind. Jedoch wird in diesen Fällen allenfalls widerwillig akzeptiert, dass ihr Grad an fiskalischer Autonomie ebenfalls höher ist als der der Normalregionen. In den Normalregionen des Nordens wird die besondere Finanzautonomie der Spezialregionen und besonders Südtirols ebenso kriti-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 wie die als exzessiv empfundene angleichende Redistribution der Steuergelder zugunsten des Südens, die dort eine Subventionskultur hervorrufe. Für die Vertreter dieser Position liegt es nahe, mehr Dezentralisierung und mehr fiskalischen Föderalismus zu fordern, aber gleichzeitig weniger de-jure-Asymmetrie. Das Argument der Gleichheit beherrscht also die Diskussion. Selbst im Süden des Festlands wird im Namen der Gleichheit die Spezialautonomie der Inseln gelegentlich kritisiert, da diese genauso arm seien wie der Süden des Festlands und daher auch gleich behandelt werden sollten. Auch in diesem Fall „stört" also besonders die größere fiskalische Autonomie der Spezialregionen. Eine angleichende Anhebung der Autonomie dagegen mag den Interessen der Normalregionen des Nordens entsprechen, aber nicht denen des Südens. Das Scheitern der Reform von 2006 hat gezeigt, dass die politische Linke das Solidaritätsargument in den Vordergrund rückte und ihr die Kirche dabei folgte.

Das Effizienzargument wurde sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern der Dezentralisierung ins Feld geführt. Letztere fürchten das Wachstum der Bürokratie, erstere vertrauen darauf, den regionalen Bedürfnissen besser angepasste *policies* verfolgen zu können. Dabei setzen einige der Befürworter auch auf eine neue Kultur des Wettbewerbs, eventuell sogar unter Einschluss der „Abstimmung mit den Füßen", also der Abwanderung aus erfolglosen Regionen als Reaktion auf eine Niederlage im Wettbewerb. In dieser Debatte über den Zusammenhang von Konkurrenz und Effizienz wird weniger die de-jure-Asymmetrie und stärker der – gleichberechtigte – Wettbewerb in den Vordergrund gerückt, auch wenn dessen Folgen „asymmetrisch" sein können. Dagegen wendet sich das Argument der nationalen Einheit Italiens, das häufig zusammen mit einer Kritik am fiskalischen Föderalismus genannt wird, klar gegen Asymmetrie, und sei es im *outcome*. Vor allem für einen Teil der Linksdemokraten ist sie der erste Schritt zur Sezession. Der Fiskalföderalismus, den die Lega Nord vertritt, wird trotz seines offensichtlich im Ansatz symmetrischen Charakters aufgrund seines asymmetrischen Potentials als Tarnung des Separatismus empfunden. Auf der Linken finden wir das Argument der Sicherung der nationalen Einheit oft in der Version der Gleichheit unter Italienern: Wenn z. B. die öffentlichen Schulen oder die Dienstleistungen des Gesundheitssystems unter den Regionen zu stark differierten, so bestünde eine Gefahr für die italienische Demokratie.

In Spanien finden sich dieselben Argumente wie in Italien, aber in anderer Mischung. Dort ist das nationale Argument wichtiger, denn die Minderheitsnationen sind größer und ihre Grenzen stimmen etwas deutlicher mit den reicheren Zonen des Staates überein als in Italien. Auch sind die nicht-staatsweiten Parteien viel erfolgreicher und streben stärker asymmetrische Lösungen an. Aber Akteure wie die Kirche verteidigen das Argument der nationalen Einheit, wenigstens in ihren staatsweiten Dachorganisationen. Wie in Italien mischen sich die Argumente für nationale Einheit und Gleichheit der Bürger, auch und gerade für soziale Gleichheit. Der Solidaritätsgedanke wird oft angeführt. Dennoch haben die wichtigsten staatsweiten Akteure den verfassungsmäßig abgesicherten fiskalischen Sonderstatus des Baskenlands und Navarras akzeptiert, einerseits, weil man die Verfassung schlecht ohne diese Bedingungen verteidigen und verherrlichen kann, andererseits wohl auch, weil diese Gebiete ja schon unter der Fran-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

co-Diktatur einen fiskalischen Sonderstatus gehabt haben. Dieselben Akteure weigern sich jedoch, Katalonien oder anderen Territorien hier eine Gleichbehandlung zukommen zu lassen. Insgesamt gesehen hat die z. T. verspätete Akzeptierung der Verfassung auch die Akzeptierung einiger Asymmetrien – aber nur der im Verfassungstext vorgesehenen – zumindest als „notwendige Übel" mit sich gebracht. Zugleich wurde es schwieriger, de-jure-Asymmetrien auszuweiten, z. B. diejenigen Regionen, die Nationen sind, explizit als solche anzuerkennen; denn eine Verfassung, die zum Symbol der nationalen Einheit geworden ist, kann man schwer ändern.

Im Vergleich mit diesen zwei Fällen ist das nationale Argument im Vereinigten Königreich bei weitem nicht so strittig. Bei den Gegnern der Asymmetrie geht es eher um die demokratische Repräsentativität, wie die berühmte West-Lothian-Frage des schottischen Sozialisten und Devolution-Gegners Tam Dalyell zeigt. Es wird als Problem der Asymmetrie angesehen, wenn in einer so verfassten *polity* die demokratischen Repräsentanten der Gebiete mit starker Autonomie im Parlament weiterhin über Angelegenheiten aller, also auch die der weniger autonomisierten Gebiete, mitentscheiden, während sie „bei sich zuhause" dieselben Angelegenheiten in *self rule*, also ohne die Mitwirkung der Repräsentanten anderer Gebiete entscheiden. Besonders von Konservativen aus England wird die West-Lothian-Frage gelegentlich gestellt. Doch die im Vereinigten Königreich diskutierten Antworten auf die Frage gehen selten in die Richtung des spanischen „café para todos" („Kaffee für alle") und auch nicht in die Richtung einer Rezentralisierung, sondern eher hin zu einer eventuellen Kompensierung des asymmetrischen „Mehrs" an *self rule* durch ein „Weniger" an *shared rule*. Immerhin könnte sich aber im Extremfall herausstellen, dass eine Regierung, je nach Thema, die Mehrheit im Parlament verliert; für eine parlamentarische Demokratie mit der britischen Regierungsstabilität eine schwierigere Vorstellung als in einer präsidialen Demokratie.

In den verschiedenen Gegenden des Königreichs werden im Übrigen unterschiedliche Argumente verwendet: In Wales wird die Symmetrie mit Schottland eingefordert (oder wenigstens eine Annäherung). Wenn in England von einer eigenen Verwaltung die Rede ist, dann vor allem aus der Befürchtung heraus, sonst keine Lobby zu haben. Dieses Gefühl relativer Schutzlosigkeit ist in Nordengland verbreiteter als im Süden, aber es hat sich gezeigt, dass es auch dort nicht mehrheitsfähig war. Es ist auch daran zu erinnern, dass selbst in England eine Mehrheit der Bevölkerung wohl eine Sezession Schottlands akzeptieren würde, falls das Verfahren als korrekt empfunden würde und eine klare Mehrheit in Schottland dafür wäre. Diese Einstellung unterscheidet die öffentliche Meinung Großbritanniens von der aller anderen hier verglichenen Staaten. Die ursprünglich bestehenden Befürchtungen, die asymmetrische Devolution wäre an sich schon eine *slippery slope* zur Sezession, haben abgenommen. Das die Devolution rechtfertigende Argument, verschiedene politische Präferenzen wenigstens unter den als Nationen anerkannten Territorien zu ermöglichen, ist dagegen stark geblieben. Im Gegensatz zu anderen Staaten haben sich im Vereinigten Königreich die Einstellungen gegenüber Dezentralisierung und Asymmetrie miteinander verbunden.

Im belgischen Fall gingen die wichtigsten Debatten um Sozialpolitik und fiskalischen Föderalismus, also um mehr oder weniger Selbstregierung. Das Problem besteht

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

darin, dass die größere der beiden Sprachgemeinschaften mehr *self rule* fordert, die kleinere mehr *shared rule*, dass aber aufgrund der Bipolarität nicht zugleich den Forderungen beider entsprochen werden kann. Die Fragen, ob sich die Region Brüssel und/oder die Deutschsprachige Gemeinschaft nicht den anderen Regionen oder Gemeinschaften annähern sollten, sind dagegen vergleichsweise zweitrangig. Immerhin wäre aber eine vollständige „Aufwertung" der Region Brüssel angesichts der Dominanz der Frankophonen in der Hauptstadt problematisch für die Stabilität. Dies gilt ebenfalls für das ewige Thema der Erweiterung der Grenzen der Hauptstadtregion, besonders, wenn so die beiden frankophonen Regionen eine Landbrücke erhielten. Die alternativ gehandelten Reformvorschläge nach mehr konföderalen Elementen oder nach einer Wiedererweckung eines stärker belgischen Bewusstseins, etwa durch zweisprachige Wahlkreise, sind im Kern symmetrisch gestimmt.

6. Zusammenfassung und Forschungsperspektive

Die Lektüre klassischer Autoren scheint einen Zusammenhang zwischen Dezentralisierungsgrad und Asymmetrie nahezulegen. Unseren Forschungsergebnissen zufolge sind Dezentralisierung und Asymmetrie zwei völlig verschiedene Dinge. Dementsprechend ist eine Rezentralisierung nur eine der Möglichkeiten einer Resymmetrisierung. Es gilt, zukünftig zu berücksichtigen, dass politische Akteure eine stärkere Dezentralisierung mit mehr Symmetrie einer schwächeren Dezentralisierung mit mehr Asymmetrie vorziehen. In unserer Untersuchung haben wir solche Akteure und Fälle gefunden; Fälle, in denen durch ausgleichende Dezentralisierung „resymmetrisiert" wurde.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es wenigstens in unseren Untersuchungsgebieten die nationalen und sprachlichen de-facto-Asymmetrien waren, auf die man mit de-jure-Asymmetrien reagierte. Und gerade in Reaktion auf Asymmetrien dieses Typs kam es zu passionierten Resymmetrisierungsprojekten, sei es als Rezentralisierung, sei es als ausgleichende Dezentralisierung. Doch zeigt der Fall des Vereinigten Königreichs, dass dieser Zusammenhang nicht automatisch besteht, da es weder ernsthafte Rezentralisierungstendenzen noch eine erfolgreiche angleichende Dezentralisierung gab.

In Zukunft wird man bei der Erforschung der Asymmetrien unserer Ansicht nach dem Vergleich mit denjenigen Fällen mehr Aufmerksamkeit widmen müssen, in denen jahrzehntelang beträchtliche de-jure-Asymmetrien toleriert wurden, ohne dass es zu Resymmetrisierungstendenzen kam. Diese Fälle (wir denken hier außer an Großbritannien – wo es immerhin solche Tendenzen gab – an die Åland-Inseln, die Färöer-Inseln, Madeira oder die Azoren) sollten mit denjenigen Ländern verglichen werden, in denen es solche Tendenzen gab, und in denen diese auch (Teil-)Erfolge hatten. Neben den bereits hier erforschten Fällen (Spanien, Italien, Belgien) ist also auch an Russland oder an die Krim in der Ukraine zu denken. Außerdem bleibt zu ermitteln, inwieweit die Zugehörigkeit zur EU einen Unterschied macht. Immerhin hat die EU einerseits Dezentralisierungen gefördert, andererseits sind aber alle Ansätze, die Asymmetrie zwischen den Regionen auch durch die EU – etwa durch eine generelle Anerkennung verschiedener Kategorien – anzuerkennen, bisher gescheitert.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 einem zweiten, größeren Vorhaben,[19] das noch nicht abgeschlossen ist, werden wir daher auch das föderale Russland einbeziehen, sicher der auffälligste Fall einer erfolgreichen Resymmetrisierung. Ferner soll es um Staaten gehen, die nur einem Teil des Staatsgebiets Autonomie einräumen (Ukraine (Krim), Portugal (Azoren und Madeira), Finnland (Åland-Inseln) und Dänemark (Färöer-Inseln)), wobei die Entwicklung im ersten Fall zu weniger Autonomie (und daher weniger Asymmetrie) führte, während die portugiesische Bevölkerung eine Autonomisierung des kontinentalen Staatsgebiets (und damit eine Resymmetrisierung) ablehnte und in den Fällen der beiden skandinavischen Staaten sehr weitreichende de-jure-Asymmetrien ohne „Resymmetrisierungsantwort" blieben.

19 Dieses Projekt wird vom spanischen Erziehungsministerium unter Titel SEJ2006-12118/CPOL gefördert. Dabei wird auch Frankreich (Korsika) behandelt werden.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kooperative Verwaltungsstrukturen auf lokaler Ebene: Deutschland und Südafrika im Vergleich

Kai Schadtle

1. Einführende Bemerkungen

Auf den ersten Blick scheint ein Vergleich der Staats- und Verwaltungsordnungen Deutschlands und Südafrikas eher fernliegend. Es bestehen zwar Gemeinsamkeiten und sicherlich haben sich die südafrikanischen Verfassungsväter im Rahmen des noch nicht in allzu ferner Vergangenheit liegenden Verfassungsgebungsprozesses auch an Elementen des Grundgesetzes orientiert. Größer sind jedoch die Unterschiede: Auf der einen Seite befindet sich Deutschland, ein Bundesstaat mit einer langen föderativen Tradition; auf der anderen Seite Südafrika, ein junger dezentralisierter Unitarstaat. Hier das deutsche Kommunalrecht, das detailliert die möglichen Mechanismen einer zwischengemeindlichen Verwaltungskooperation regelt; dort das südafrikanische Lokalrecht, das sich darauf beschränkt, einen eher lockeren Rahmen für eine intergouvernementale Zusammenarbeit bereitzustellen und damit die Innovativität und Kreativität entwicklungspolitischer Problemlösungen zu befördern versucht. Umso interessanter ist es, dass, bei allen Unterschieden in der Theorie, die praktische Ausgestaltung der lokalen Verwaltungskooperation in beiden Ländern ähnlich aussieht. Auf unterschiedlichen Wegen führen beide Rechtsordnungen, wenn man so will, an dasselbe Ziel. Dies eröffnet Raum für den Vergleich der beiden Regelungsansätze und lässt für die Zukunft eine weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Materie geboten erscheinen.

2. Staats- und Verwaltungsorganisation Deutschlands und Südafrikas

2.1 Deutschland: ein föderaler Bundesstaat

Deutschland besitzt eine lange föderale Tradition. Sie reicht zurück bis in die Zeit des Heiligen Römischen Reiches, dessen politische Ordnung bereits die Züge eines „Bundes“ trug. Wie ein roter Faden durchzieht das föderale Prinzip seither die deutsche Verfassungsgeschichte. Das Grundgesetz knüpft mit seiner Festlegung auf die Bundesstaatlichkeit (Präambel, Art. 20 Abs. 1 GG) an die Staatsform des Bundesstaates in ihrer historischen Ausprägung an. Traditionelle bundesstaatliche Elemente wie die Eigenstaatlichkeit der Länder oder die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) sind insofern Bestandteile eines vorverfassungsrechtlichen Gesamtbildes deutscher Bundesstaatlichkeit, welches das Grundgesetz vorgefunden und näher ausgestaltet hat.[1] In ihrer konkreten Ausformung bildet die föderale Ordnung der Bundesre-

1 Siehe zu Begriff, Geschichte und Bedeutung des bundesstaatlichen Prinzips im Grundgesetz nur die Beiträge in *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)* 2008: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepu-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

publik ein in der Vertikale gebietskörperschaftlich gegliedertes Ganzes: Bund, Länder, Landkreise und Gemeinden. Staatsqualität besitzen in dieser Gliederung nur der Bund und die Länder. Landkreise und Gemeinden (Kommunen) sind demgegenüber Bestandteil der Verfassungsordnungen der Länder. Nach der Konzeption des Grundgesetzes sind Bund und Länder in organisatorischer und funktionaler Hinsicht streng getrennt. Freilich kann der Bund auf verschiedene Weise auf den Landesbereich einwirken. Die Staatsqualität der Länder sichert diesen aber einen eigenen politischen Gestaltungsraum. Ihnen kommt ein Bündel von rechtsetzenden (Art. 70, 72 und 74 GG), exekutiven (Art. 30, 83 und 85 GG) und gerichtsorganisatorischen (Art. 92 GG) Entscheidungskompetenzen zu. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht betont, den Ländern müsse ein „Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut' unentziehbar" verbleiben.[2] Im Allgemeinen werden hierzu gezählt: das landeseigene Verfassungs- und Organisationsrecht, das Kommunalwesen, das Polizei- und Ordnungswesen, das Schul- und Hochschulwesen sowie die Landesplanung. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind in die Verwaltungsorganisation der Länder eingegliedert und leiten von diesen ihre Hoheitsmacht ab. Die Organisation und die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Gemeinden richten sich nach den Landesverfassungen sowie den landesgesetzlichen Gemeindeordnungen.[3] Gemeinden stellen im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik die kleinste räumlich-administrative Einheit dar. Ihnen obliegt die eigenverantwortliche Erledigung sämtlicher Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfasst dies solche Aufgaben,

> „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an."[4]

Zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählen etwa die gemeindliche Infrastruktur, die Wasserversorgung, die Schulträgerschaft sowie die Unterhaltung lokaler

---

blik Deutschland, Bd. 6: Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller; sowie *Stern, Klaus* 1984: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Grundlagen und Grundbegriffe des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., München: C.H. Beck, S. 644ff. Zur kommunalen Selbstverwaltung im Besonderen siehe statt Vielem die Beiträge in: *Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.)* 2007: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Aufl., Berlin u.a.: Springer; vgl. zudem *Poetzsch-Heffter, Georg* 1983: Selbstverwaltung und Bundesstaatlichkeit, in: *von Mutius, Albert (Hrsg.)*: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg: Decker, S. 111-126.

2 BVerfGE 87, 181 (196).

3 Vgl. etwa die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) i.d.F. vom 24.07.2000 (in: Gesetzblatt (GBl.), Nr. 16 vom 15.09.2000, S. 582ff., berichtigt in Nr. 19 vom 25.10.2000, S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.10.2008 (in: GBl., Nr. 14 vom 21.10.2008, S. 343ff.).

4 BVerfGE 79, 127 (Leitsatz 4); Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluß vom 30.05.1990, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 1990, S. 1066-1068, hier S. 1066f. Vgl. aber auch die Kritik gegen diese „historische Betrachtungsweise" bei *Stober, Rolf* 1996: Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart u.a.: Kohlhammer, S. 68ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Ob, wann und wie sie ihre Aufgaben wahrnehmen, entscheiden die Gemeinden in eigener Verantwortung. Insoweit kommt ihnen eine Gebiets-, Organisations-, Satzungs-, Personal-, Planungs- und Finanzhoheit zu.[5] In ihrem eigenen Wirkungskreis unterliegen die Gemeinden lediglich einer Rechtsaufsicht seitens des Landes. Darüber hinaus können den Gemeinden überörtliche Aufgaben und Befugnisse durch Bundes- oder Landesgesetze zugewiesen werden, wie z. B. im Bereich des öffentlichen Ordnungswesens. Bei auf diese Weise übertragenen Angelegenheiten unterliegen die Gemeinden sowohl einer Rechts- als auch einer Fachaufsicht. Die Gemeinden sind landesgesetzlich zu Gemeindeverbänden zusammengeschlossen, den Landkreisen.[6] Diesen obliegt die Erfüllung der auf das Kreisgebiet beschränkten öffentlichen Aufgaben, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Gemeinden hinausgehen. Unterschieden wird hierbei zwischen originären Kreisaufgaben und Ergänzungs- bzw. Ausgleichsaufgaben. Während erstere Angelegenheiten bezüglich des Kreisgebiets umfassen, die den Bestand und die Funktion des Landkreises begründen und sichern und deshalb der alleinigen Kompetenz des Landkreises unterfallen (z. B. die Organisations- und Personalverwaltung), verbleibt die Wahrnehmungskompetenz für letztere grundsätzlich bei der Gemeinde. Der Landkreis unterstützt hier nur das gemeindliche Handeln, weil die Gemeinden aufgrund unzureichender Ressourcenausstattung nicht allein zu einer sachgerechten Aufgabenerfüllung in der Lage sind, etwa bei der Unterhaltung von Krankenhäusern.

2.2 Südafrika: ein dezentralisierter Unitarstaat

Der südafrikanische Staat existiert in und mit seiner heutigen Verfassung erst seit 1996. Bis zum Beginn der 1990er Jahre wurde das Land von einer weißen Minderheit regiert. Die von dieser verfolgte rassistische Apartheid-Politik schlug sich auch im Staatsaufbau nieder. Südafrika war gegliedert in vier Provinzen, vier unabhängige Homelands sowie sechs nicht unabhängige Homelands; die Grenzziehung zwischen den jeweiligen Gebieten erfolgte anhand ethnischer Gesichtspunkte. Veränderungen, nicht nur in Bezug auf die Rassenpolitik, sondern auch für den Staatsaufbau, brachte erst der eingeleitete Demokratisierungsprozess im Anschluss an die Aufhebung des Verbots des African National Congress (ANC) unter der Führung Nelson Mandelas sowie einiger weiterer Anti-Apartheid-Bewegungen. Im Rahmen der Verhandlungen über eine neue Verfassung für Südafrika,[7] stellte die Frage nach der zukünftigen Staatsform stets ein zentrales Element

5 Vgl. zu den Gemeindehoheiten *Dreier, Horst* 2006: Art. 28 GG, in: *ders. (Hrsg.)*: Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, Rn. 130-151; *Stober* 1996 (Fn. 4), S. 76 ff.

6 Vgl. etwa die Landkreisordnung für Baden-Württemberg (LKrO) i. d. F. vom 19.06.1987 (in: Gesetzblatt (GBl.), Nr. 12 vom 31.08.1987, S. 289 ff.), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.10.2008 (in: GBl., Nr. 14 vom 21.10.2008, S. 343 ff.).

7 Siehe zur Entstehungsgeschichte der südafrikanischen Verfassung u. a. *Grupp, Thomas Michael* 1998: Südafrikas neue Verfassung, Baden-Baden: Nomos, S. 18 ff.; *Karpen, Ulrich* 1996: Südafrika auf dem Weg zu einer demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassung, in: *Häberle, Peter (Hrsg.)*: Jahrbuch des öffentlichen Rechts (N. F.), Tübingen: Mohr Siebeck, S. 609-623; *Klug, Heinz* 1995: South

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dar. Verschiedene politische Gruppierungen, unter ihnen der ANC, befürworteten die Gründung eines unitarischen Staates. Sie waren der Ansicht, dass nur eine starke zentralstaatliche Regierung in der Lage sei, die Transformation der Gesellschaft voranzutreiben und von den Rückständen der vergangenen Apartheid-Politik zu befreien. Demgegenüber rückte die damalige Staatsregierung unter der Führung von Präsident Willem de Klerk den Schutz der regionalen Interessen in den Vordergrund und votierte deshalb für einen föderalen Staatsaufbau. Die Verfassung aus dem Jahr 1996 stellt, wie auch schon die Interimsverfassung aus dem Jahr 1993, einen Kompromiss zwischen diesen beiden Positionen dar.[8]

Nach Section 40 (1) der südafrikanischen Verfassung ist der Staatsaufbau des Landes dreigegliedert und besteht aus einem nationalen, einem provinzialen und einem lokalen Regierungsbereich („spheres of government"). Mit der gewählten Formulierung löst sich die Verfassung von dem Konzept einer hierarchischen Stufenordnung, wie sie zum Teil noch die Übergangsverfassung von 1993 vorgesehen hatte. Die einzelnen Regierungsbereiche stehen zueinander nicht in einem Über- und Unterordnungsverhältnis mit etwaigen Weisungsbefugnissen der höheren Ebene, ihre Abgrenzung erfolgt vielmehr anhand funktionaler Gesichtspunkte. Nach dem Wortlaut der Verfassung sind die drei Wirkungskreise der Regierung „distinctive, interdependent and interrelated"; man kann sagen, sie regieren das Land als gleichberechtigte Partner. Gleichwohl haben Beschlüsse der nationalen Organe, von wenigen Ausnahmen abgesehen, Vorrang gegenüber den Handlungsbefugnissen der zwei anderen Regierungsbereiche.[9] Im Einzelnen sind die Sachbereiche, in denen den nationalen, den provinzialen und den lokalen Gewalten legislative und exekutive Kompetenzen zufallen, in den Anhängen zur Verfassung („Schedules") aufgelistet: Schedule 4 A zählt die Bereiche konkurrierender Zuständigkeiten auf, bei denen die nationale sowie die Provinzebene tätig werden darf; in Schedule 5 A ist eine Auflistung ausschließlicher Zuständigkeiten der Provinzen enthalten; die Kompetenzen der lokalen Legislativ- und Exekutivorgane werden in den Schedules 4 B und 5 B aufgezählt. Zudem können den Lokalkörperschaften auch Aufgaben durch den nationalen oder die Provinzgesetzgeber übertragen werden; in Ausnahmefällen sind sie

Africa's New Constitution: the Challenges of Diversity and Identity, in: Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ), Jg. 28, Nr. 4, S. 421-448; *Lange, Rolf* 1998: Südafrika auf dem Weg zur Demokratie: Föderalismus als Option der Konsolidierung?, München: Lit; *Pippan, Christian* 1995: Südafrikas Verfassungswandel im Zeichen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Jg. 55, Nr. 4, S. 993-1050; *Venter, François* 1996: Aspects of the South African Constitution of 1996: An African Democratic and Social Federal *Rechtsstaat*?, in: ZaöRV, Jg. 57, Nr. 1, S. 51-82; *de Villiers, Bertus (Hrsg.)* 1994: Birth of a Constitution, Cape Town: Juta.

8 Vgl. auch *Grupp* 1998 (Fn. 7), S. 110: „Unter dem Gesichtspunkt der Staatsform dürfte das neue Südafrika somit in der ‚grauen' Mitte zwischen einem Einheits- und einem Bundesstaat anzusiedeln sein."

9 Vgl. zu kollisionsrechtlichen Fragen *Steytler, Nico* 2000: Südafrika – Eine föderale Verfassungsordnung im Werden?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 387-401, hier S. 391ff.; *de Visser, Jaap* 2002a: Powers of Local Government, in: SA Public Law, Jg. 17, Nr. 2, S. 223-243.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 den in Section 156 (4) der Verfassung bezeichneten Voraussetzungen sogar zur Aufgabenübertragung verpflichtet.[10] Im Gegenzug üben die nationalen und die provinzialen Organe die Rechts- sowie die Fachaufsicht über die Gemeinden aus (vgl. Section 155 (6) und (7)).

Die Republik Südafrika ist ein Einheitsstaat, den Provinzen kommt keine Staatsqualität zu.[11] Dasselbe gilt freilich für die lokalen Untergliederungen. In Section 155 (1) der Verfassung sind drei verschiedene Kategorien von Lokalkörperschaften vorgesehen: A, B und C. Kommunen der Kategorie A sind selbstständige Gemeinden, die im lokalen Aufgabenbereich eine ungeteilte rechtsetzende und rechtsausführende Gewalt besitzen („metropolitan municipalities"). Kommunen der Kategorie C erfüllen demgegenüber eher Redistributions- und Koordinierungsfunktionen und erstrecken sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden („district municipalities"); sie sind damit mit den Landkreisen in der deutschen Verfassungsordnung vergleichbar. Kommunen der Kategorie C teilen ihre rechtsetzende und rechtsausführende Gewalt mit den Gemeinden in ihrem Gebiet, den Kommunen der Kategorie B („local municipalities"). Letztere stellen die Grundeinheit des lokalen Wirkungskreises dar; entsprechend ihres sozioökonomischen Entwicklungsstandes können sie ihrerseits nochmals in drei verschiedene Klassen unterschieden werden („urban municipalities", „amalgamated urban-rural municipalities", „rural municipalities").[12] Den Gesetzgebungskörperschaften auf nationaler sowie auf provinzialer Ebene wird durch die Verfassung die Pflicht auferlegt, dafür Sorge zu tragen, dass für das gesamte Staatsgebiet kommunale Regierungsträger etabliert werden (Grundsatz des „wall-to-wall local government"). Im Jahr 1998 startete der Demarkationsprozess. In dessen Zuge kam es zur Errichtung von sechs Kommunen der Kategorie A sowie 231 Kommunen der Kategorie B; letztere sind in 46 Kommunen der Kategorie C zusammengeschlossen.[13] Die Funktionen, die die lokalen Körperschaften ausfüllen, gehen

10 Siehe dazu ausführlich *de Visser, Jaap* 2002b: Assignments of Powers to Local Government, Local Government Working Paper Series Nr. 1, Kapstadt: Community Law Centre.

11 Vgl. dazu etwa die Entscheidung des südafrikanischen Verfassungsgerichts vom 06.09.1996, Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, Rn. 259, 270.

12 Vgl. dazu im Einzelnen das White Paper on Local Government, in: Government Gazette, Jg. 393, Nr. 18739 vom 13.03.1998.

13 In diesem Zusammenhang erwies sich als besonders schwierig, die Gemeindegrenzen mit den Provinzgrenzen zu harmonisieren. Letztere sind im Jahr 1993 überhastet und von einem lokalen Standpunkt aus betrachtet unsinnig gezogen worden; teilweise führen sie durch funktional zusammengehörige Gemeinschaften und separieren diese. Um dennoch zu gewährleisten, dass Gegenden dieserart auf lokaler Ebene von nur einer Gemeinde verwaltet werden, wurde im Jahr 1998 zunächst Section 155 (6A) in die Verfassung eingefügt, wonach auch die Einrichtung grenzüberschreitender Gemeinden („cross-boundary municipalities") möglich sein sollte. Nachdem die ersten solcher Gemeinden eingerichtet wurden, kam es allerdings zu öffentlichen Protesten gegen diese Regelung, was dazu führte, dass Section 155 (6A) im Jahr 2005 wieder aus der Verfassung gestrichen wurde. Nach verschiedenen öffentlichen Anhörungen und einer Verfassungsgerichtsentscheidung – Entscheidung vom 28.08.2006 „Matatiele Municipality and Others v. President of the Republic of South Africa and Others" – ist man nun bemüht, die Provinzgrenzen und die Gemeindegrenzen einander anzugleichen. Vgl. zum Ganzen *van Rooyen, Enslin J./Naidoo, K.* 2006: The Promotion of Good Governan-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

weit über die örtliche Daseinsvorsorge hinaus. Die südafrikanische Verfassung verortet den Motor für die demokratische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes maßgeblich auf der kommunalen Ebene. Section 152 und 153 auferlegen den Kommunen aus diesem Grund verschiedene Gewährleistungspflichten: Unter anderem sind sie verpflichtet demokratische und verantwortliche Verwaltungsstrukturen aufzubauen; sie sollen dafür Sorge tragen, dass sich der Lebensstandard der örtlichen Gemeinschaft nachhaltig verbessert; sie sollen die soziale und ökonomische Entwicklung vorantreiben, eine sichere und gesunde Umwelt sowie Anreize dafür schaffen, dass sich die örtliche Gemeinschaft in der Verwaltung der lokalen Angelegenheiten engagiert. Um diese Ziele erreichen zu können, sind die Gemeinden angewiesen, jährlich einen Entwicklungsplan aufzustellen („integrated development plan"), auf dessen Grundlage das gemeindliche Jahresbudget berechnet wird. Unabhängig davon kommt den Gemeinden, im Gegensatz zu den Provinzen, ein Besteuerungs- (vor allem hinsichtlich der Grundsteuer) und Gebührenerhebungsrecht zu. Darüber hinaus sind die Lokalkörperschaften dazu verpflichtet, an nationalen und/oder provinzialen Entwicklungsprogrammen teilzunehmen. Auf den ersten Blick erscheinen die den lokalen Körperschaften zugeschriebenen Funktionen nur schwer bewältigbar. Nichtsdestotrotz sind die Fortschritte, welche die Kommunen, insbesondere bei der Steigerung des durchschnittlichen Lebensstandards, vorweisen können, beträchtlich.[14]

3. Verwaltungskooperation auf lokaler Ebene – die Regelungsansätze

3.1 Der deutsche Regelungsansatz: „Kooperationshoheit" unter Typenzwang

Mit der fortschreitenden technisch-ökonomischen Entwicklung gewinnen auch die gemeindlichen Aufgaben zunehmend an Komplexität. Oft kann eine Gemeinde diese nicht mehr allein bewältigen. Aufgabenoptimierung, Ausgabenminimierung und nicht zuletzt eine gemeinsame ökologische Verantwortung zwingen daher zu einer raumübergreifenden Koordinierung und Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben.[15] Vor allem in der Ge-

ce through the Eradication of Cross-Boundary Municipalities, in: Journal of Public Administration, Jg. 41, Nr. 2.2, S. 457-476.

14 Z. B. ist die Anzahl der Haushalte, die einen Zugang zur Wasserversorgung haben, von 59% im Jahr 1994 auf 86% im Jahr 2007 gestiegen; die Anzahl der Haushalte, die an ein Entsorgungssystem (Abfall, Abwasser) angeschlossen sind, stieg im selben Zeitraum von 48% auf 73% und die Anzahl der Haushalte, die mit Strom versorgt werden, stieg von 30% auf 73%. Vgl. zum Ganzen *de Visser, Jaap* 2009: Developmental Local Government in South Africa: Institutional Fault Lines, in: Commonwealth Journal of Local Governance, Nr. 2, S. 7-25, hier S. 11.

15 *Gern, Alfons* 2003: Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 589. Jenseits dieser faktischen Kooperationsbedürfnisse sind die Motive einer Gemeinde für das Eingehen einer Kooperation freilich vielfältig. Im Einzelfall wird die Entscheidung in der Regel beeinflusst durch volkswirtschaftliche Erwägungen (gebietlicher Zuschnitt, Skalenerträge, externe Effekte), durch einzelwirtschaftliche Erwägungen (Marktmacht, rechtliche Regeln) oder durch das Eigeninteresse der in der Kommunalverwaltung tätigen Akteure, so genannter Prinzipal-Agenten-Effekt (Kontrolllast, Einnahmesteigerung). Vgl. ausführlich hierzu *Oebbecke, Janbernd* 1984: Gemeindeverbandsrecht

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

meindewirtschaft – Wasser- und Energieversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallwirtschaft –, der Verkehrsplanung sowie der Standortförderung ist das Bedürfnis nach einer zwischengemeindlichen Zusammenarbeit offensichtlich. Aber auch im Bereich der allgemeinen Verwaltung ist eine kooperative Aufgabenerfüllung zur Stärkung der Verwaltungskraft und Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, z. B. in der Datenverarbeitung, ratsam.[16] Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände, zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Kommunen, anderen öffentlichen Stellen oder mit Privaten zu kooperieren, ist Teil der von Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Selbstverwaltungsgarantie („positive Kooperationshoheit"); auch die Freiheit, auf eine Kooperation zu verzichten, ist von dieser geschützt („negative Kooperationshoheit").[17] Das Recht der kommunalen Selbstverwaltungsträger, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln, besteht nur „im Rahmen der Gesetze" (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), unterliegt also einem Gesetzesvorbehalt; dieser gilt auch in Bezug auf die Eingehung einer Kooperation mit anderen Kommunen. Art. 28 Abs. 2 GG schützt das Recht der Gemeinden zur zwischengemeindlichen Zusammenarbeit somit nicht nur, er begrenzt es zugleich. Den Kommunen ist es nicht anheim gestellt, die für ihre Kooperationsabsicht potentiell verfügbaren Möglichkeiten selbst zu schöpfen. Die Organisations- und Handlungsformen der kommunalen Verwaltungsträger festzulegen, mit denen diese ihre Zusammenarbeit organisieren können, ist Sache der Landesgesetzgeber. Letztere haben daher die Befugnis der Gemeinden zur Kooperation durch Zweckverbandsgesetze sowie durch Gesetze über die kommunale Zusammenarbeit näher ausgestaltet.[18] In diesen wird den Gemeinden eine Vielzahl an juristischen Gestaltungsmöglichkeiten für eine öffentlich-rechtliche Kooperation zur Verfügung gestellt.[19] Es besteht im Kern Typenzwang, auch wenn im Rahmen der näheren Ausgestaltung durch Satzung oder Vereinbarung Modifi-

Nordrhein-Westfalen: eine systematische Darstellung, Köln: Deutscher Gemeindeverlag, Rn. 350 ff. sowie *Oebbecke, Janbernd* 2007: Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: *Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.)*: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Aufl., Berlin: Springer, S. 843-872, hier S. 844 ff.

16 *Gern* 2003 (Fn. 15), S. 589.

17 BVerfG, 2 BvR 1241/82 vom 27.11.1986, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1987, S. 123 f., hier S. 124; *Schmidt-Jortzig, Edzard* 1983: Kooperationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Erfüllung ihrer Aufgaben. Organisationshoheit und Entscheidung für eine gemeinschaftliche Kompetenzwahrnehmung, in: *von Mutius, Albert (Hrsg.)*: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg: Decker, S. 525-539. Zum Teil anders *Oebbecke, Janbernd* 1982: Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, Köln: Deutscher Gemeindeverlag, S. 67 ff., der den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden nur in Grenzen für möglich hält.

18 Vgl. etwa für Baden-Württemberg das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (GKZ) i. d. F. vom 16.09.1974 (in: Gesetzblatt (GBl.), Nr. 17 vom 17.10.1974, S. 408 ff.), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2004 (in: GBl., Nr. 17 vom 28.12.2004, S. 884).

19 Siehe demgegenüber zu privatrechtlichen Formen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit *Ehlers, Dirk* 1997: Kommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 137-145; *Hauser, Werner* 1987: Die Wahl der Organisationsform kommunaler Einrichtungen: Kriterien für die Wahl privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Organisationsformen, Köln: Deutscher Gemeindeverlag.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zierungen möglich sind;[20] die Landesgesetzgeber haben die Gegenstände des kommunalen Entscheidungsspektrums „kanonisiert".[21] Letztlich bedeutet kommunale Kooperationshoheit damit nicht mehr als „die Befugnis [der Kommunen], für die Wahrnehmung einzelner Sachaufgaben eigenverantwortlich eine der staatlich kanonisierten Formen gemeinschaftlicher Aufgabenbewältigung wählen zu können."[22]

3.1.1 Die Praxis kommunaler Verwaltungskooperation im Einzelnen

Die verschiedenen Formen, die die Landeskommunalgesetze für eine zwischengemeindliche Verwaltungskooperation bereitstellen, sind immens vielfältig. Hinzu kommen landesspezifische Besonderheiten und kommunale Traditionen in den einzelnen Bundesländern. Es kann an dieser Stelle deshalb nicht geleistet werden, sämtliche Typen, ihre landesrechtlichen Unterschiede und Möglichkeiten vollständig darzustellen. Aus diesem Grund ist der Rahmen der nachstehenden Ausführungen auf dreifache Weise eingegrenzt: Zum ersten beschränkt sich der Beitrag auf die Darstellung der interlokalen zwischengemeindlichen Zusammenarbeit.[23] Dies ist insofern gerechtfertigt, als es hier in erster Linie darum gehen soll, anhand der nachfolgenden Erläuterungen ein Verständnis dafür zu vermitteln, wie sich der Regelungsansatz des deutschen Gemeindeverfassungsrechts auf die Praxis der substaatlichen Verwaltungskooperation auswirkt. Zum zweiten werden im Folgenden vornehmlich diejenigen Organisationsformen einer zwischengemeindlichen Zusammenarbeit behandelt, die auch in den Kommunalgesetzen der meisten Flächenbundesländer vorgesehen sind; dargestellt werden infolgedessen der (1) Zweckverband, die (2) öffentlich-rechtliche Vereinbarung sowie die (3) Arbeitsgemeinschaft. Außer Betracht bleiben zum dritten Formen genereller kommunalverfassungsbezogener Zusammenschlüsse, die über eine punktuelle, auf die Wahrnehmung einzelner Aufgaben bezogene Kooperation von Kommunen hinausgehen.[24]

(1) Zweckverbände sind Verbandskörperschaften des öffentlichen Rechts, die unter Beteiligung mindestens einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes zur Erfüllung von Selbstverwaltungsangelegenheiten gebildet werden. Neben den Kommunen können

20 *Stober* 1996 (Fn. 4), S. 252; *Zielke, Beate* 1993: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten, Berlin: Schmid, S. 18.

21 *Schmidt-Jortzig* 1983 (Fn. 17), S. 526 f.

22 Ebenda, S. 527.

23 Ausgehend von ihrem territorialen Bezugsrahmen kann man neben der interlokalen zwischengemeindlichen Zusammenarbeit noch eine intraregionale zwischengemeindliche Zusammenarbeit und eine internationale zwischengemeindliche Zusammenarbeit unterscheiden. Die Kooperation in diesen Bereichen erfolgt zumeist auf sondergesetzlicher Grundlage. Häufig anzutreffende Organisationstypen sind hierbei regionale Verwaltungsverbände („höhere Kommunalverbände") und Stadt-Umland-Verbände. Siehe dazu ausführlicher *Schadtle, Kai* 2009 (i. E.): The Practice of Intermunicipal Cooperation in Germany, in: *de Villiers, Bertus (Hrsg.)*: Local Government Cooperation for the Benefit of Communities Affected by Provincial Boundaries.

24 Dies betrifft etwa Organisationsformen wie die der Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, die Samtgemeinden in Niedersachsen, die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz sowie die Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg und Bayern. Vgl. zu diesen *Zielke* 1993 (Fn. 20), S. 19 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 andere juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie juristische oder natürliche Personen des Privatrechts Mitglied eines Zweckverbandes sein, z. B. Wirtschaftsunternehmen und/oder Vertreter derselben. Mit der Errichtung eines Zweckverbandes geht die Verantwortung für die Erledigung der kommunalen Aufgaben auf diesen über; es findet ein Funktions- und Kompetenztransfer statt. Häufig sind Zweckverbände in Form von Wasser-, Abwasser-, Gewerbeförderungs-, Schul-, Kultur-, Fürsorge- und Jugendhilfezweckverbänden anzutreffen. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, kommt Zweckverbänden eine Personal- und Finanzhoheit zu.[25] Zudem besitzen sie für ihr Aufgabengebiet und nach Maßgabe der Gemeindeordnungen die Befugnis zum Erlass weiterer Satzungen. Die Vorschriften für den Satzungserlass von Gemeinden finden entsprechende Anwendung.

Die Bildung eines Zweckverbandes ist in drei Formen möglich. In der Regel erfolgt der Zusammenschluss der Beteiligten zu einem Zweckverband freiwillig. Zur Bildung eines solchen „Freiverbandes" bedarf es eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen den künftigen Mitgliedern, durch den eine Zweckverbandssatzung vereinbart wird.[26] In den meisten Bundesländern bedarf die Satzung zudem der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Diese ist gemeinsam mit der Verbandssatzung öffentlich bekannt zu machen. Lassen Gründe des allgemeinen Wohls eine Zweckverbandsbildung dringend geboten erscheinen, kann die rechtsaufsichtführende Landesbehörde, nachdem sie den Kommunen eine angemessene Frist zur Bildung eines Zweckverbandes gesetzt hat, durch Weisung die Bildung eines „Pflichtverbandes" veranlassen. Aufgrund des damit verbundenen Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist dies aber nur in engen Grenzen zulässig.[27] Schließlich können Zweckverbände auch auf Grund einer sondergesetzlichen Anordnung bestehen („gesetzlicher Zweckverband").[28] Als Beispiel sei hier etwa der „Zweckverband Großraum Braunschweig" genannt, der Aufgaben auf dem Gebiet der Landesplanung und des öffentlichen Personennahverkehrs wahrnimmt.[29] In diesen Bereichen gehen die landesgesetzlichen Vorschriften dem kommunalen Zweckverbandsrecht vor. Die Organe eines Zweckverbandes sind regelmäßig die Verbandsversammlung als Repräsentativorgan der Verbandsmitglieder und der Verbandsvorsitzende (Verbandsvorstand, Verbandsvorsteher); die Etablierung wei-

25 Zu ihrer Finanzierung können Zweckverbände Gebühren und Beiträge erheben, aber auch privatrechtliche Entgelte. Bleibt nach Abzug der Einnahmen eine Deckungslücke, erhebt der Zweckverband eine Umlage bei den Mitgliedern. Näher hierzu siehe exemplarisch § 19 GKZ BaWü (Fn. 18).

26 Durch die Verbandssatzung werden die Rechtsverhältnisse eines Zweckverbandes näher geregelt. Die Anforderungen an den Mindestinhalt einer solchen Satzung sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich hoch. Für Baden-Württemberg siehe etwa § 6 Abs. 2 GKZ BaWü (Fn. 18).

27 BVerfGE 107, 1 (16 ff.); Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NW), Urteil vom 09.02.1979, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 1979, S. 668-670, hier S. 668 f.

28 Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Pflicht- und gesetzlichen Zweckverbänden siehe *Schmidt-Jortzig* 1983 (Fn. 17), S. 535 ff.

29 Vgl. dazu das Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig" i. d. F. vom 27.11.1991 (in: Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (Nds. GVBl.), S. 305), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.05.2006 (in: Nds. GVBl., Nr. 13 vom 24.05.2006, S. 203 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

terer Organe ist zulässig. Ist das Repräsentativorgan als Lenkungsorgan zu groß, tritt daneben ein Verwaltungsrat (Verbandsausschuss, Vorstand).[30] Die Verbandsversammlung ist das höchste Organ des Zweckverbandes und für alle wichtigen Aufgaben zuständig, unter anderem für den Erlass von Satzungen, die Wahl der übrigen Organe, insbesondere des Verbandsvorsitzenden, sowie für die Auflösung des Zweckverbandes. Sie besteht aus mindestens einem Vertreter eines jeden Zweckverbandsmitglieds. Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den Verbandsmitgliedern gewählt. Der Verbandsvorsitzende sitzt der Verbandsversammlung vor; er ist das Exekutivorgan des Zweckverbandes und vertritt diesen nach außen.

(2) Gemeinden und Landkreise können vertraglich vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften bestimmte Aufgaben für alle Beteiligten erfüllt, diesen z. B. die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen öffentlichen Einrichtung gestattet (so genannte öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder Zweckvereinbarung). Eine Zweckvereinbarung setzt voraus, dass die betreffende Aufgabe dem sachlichen Zuständigkeitsbereich des übernehmenden Teils unterfällt. Durch die Vereinbarung wird dessen örtliche Zuständigkeit auf das Gebiet der übertragenden Kommune erweitert. In der Regel beinhaltet dies auch das Satzungsrecht. Die zusätzlichen Lasten der ausführenden Körperschaft werden dieser üblicherweise von der übertragenden Kommune erstattet. Durch den Abschluss einer Zweckvereinbarung können sich die Kommunen Kooperationsvorteile sichern, ohne – wie beim Zweckverband – einen neuen Rechtsträger zu errichten. Der Vorteil gegenüber der Bildung eines Zweckverbandes liegt insbesondere in dem oftmals niedrigeren einmaligen und laufenden Aufwand.[31] Inhaltlich kann eine Zweckvereinbarung entweder so ausgestaltet sein, dass die Kompetenz für die Aufgabenwahrnehmung auf einen der Beteiligten übertragen wird („delegierende Zweckvereinbarung“), die übertragende Körperschaft diese somit vollständig verliert. Möglich ist hingegen auch, dass der übernehmende Teil sich lediglich zur Durchführung der Aufgabe verpflichtet, die übertragenden Beteiligten aber als Aufgabenträger zuständig bleiben („mandatierende Zweckvereinbarung“). Gegenständlich ist der Inhalt einer Zweckvereinbarung nicht beschränkt; die übertragenen Aufgaben können rein administrativ-bürotechnischer Natur sein, aber auch den Betrieb von Einrichtungen oder die anderweitige Erbringung von Leistungen umfassen, z. B. die gemeindliche Rechnungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises.[32] Unzulässig ist freilich die Übertragung sämtlicher Selbstverwaltungsangelegenheiten durch eine Kommune auf eine andere.

(3) Eine gelockerte Form der interkommunalen Zusammenarbeit stellt die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft dar. Auch diese basiert auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, besitzt anders als ein Zweckverband aber keine eigene Rechtspersönlichkeit; zudem hat sie in der Regel keine Rechtsetzungsbefugnisse. Im Wesentlichen bietet die Arbeitsgemeinschaft den beteiligten Kommunen ein Forum zur Beratung gemeinsam berührender Angelegenheiten, zur Abstimmung von Planungen und Arbeit von Einrich-

30 Vgl. etwa § 12 Abs. 2 GKZ BaWü (Fn. 18).

31 *Oebbecke* 2007 (Fn. 15), S. 866 f.; *Zielke* 1993 (Fn. 20), S. 63.

32 Beispiel bei *Burgi, Martin* 2008: Kommunalrecht, 2. Aufl., München: C. H. Beck, S. 296 f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tungen sowie zur Einleitung gemeinschaftlicher Lösungen.[33] An einer Arbeitsgemeinschaft können auch andere Verwaltungsträger oder Privatpersonen beteiligt werden.

3.2 Der südafrikanische Regelungsansatz: Co-operative Government

Das dritte Kapitel der südafrikanischen Verfassung ist dem „Co-operative Government" gewidmet. Das Kapitel besteht zwar nur aus den Sections 40 und 41, jedoch sind die in diesen beiden Vorschriften niedergelegten Prinzipien von immenser Bedeutung für die Auslegung und Anwendung der gesamten übrigen Verfassungsbestimmungen. Der anspruchsvolle Grundsatz kooperativen Regierens auferlegt den drei Regierungsbereichen und den staatlichen Organen innerhalb derselben die Verpflichtung, miteinander

> „in gegenseitigem Vertrauen und gutem Glauben zusammenzuarbeiten und zwar durch die Förderung von freundschaftlichen Beziehungen, gegenseitige Hilfe und Unterstützung, gegenseitige Information und Konsultation in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse, gegenseitige Koordination ihrer Tätigkeiten und Gesetzgebungsvorhaben, Einhaltung vereinbarter Verfahren und Vermeidung rechtlicher Auseinandersetzungen untereinander."[34]

Das Konzept des „Co-operative Government" ist an das deutsche Verfassungsgebot der Bundestreue sowie an das US-amerikanische Modell des „federal partnership" angelehnt.[35] Die Verpflichtung zu kooperativem Regieren dient dabei nicht lediglich als Gegengewicht zu der Aufteilung staatlicher Macht auf die verschiedenen Regierungsbereiche.[36] Der hohe Stellenwert, den das Prinzip des kooperativen Regierens im verfassungsrechtlichen Gefüge Südafrikas einnimmt, erklärt sich vielmehr aus der Finalität, die die Verfassung der Konsolidierung des südafrikanischen Staates zuschreibt: Nur wenn alle Regierungsbereiche und staatlichen Organe zusammenarbeiten – „an einem Strang ziehen" – kann es gelingen, die sozioökonomische Entwicklung des Landes bestmöglich voranzutreiben.[37] Dass die südafrikanische Verfassung den Grundsatz des „Co-operative Government" als ein wesentliches Strukturprinzip der staatlichen Verwaltungsorganisation anerkennt, zeigt auch die Vorschrift in Section 41 (2) (a). Danach trifft den nationalen Gesetzgeber die Pflicht, einen Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen Regierungsbereiche zu schaffen und Möglichkeiten für die Gestaltung der intergouvernementalen Beziehungen zur Verfügung zu stellen. Lange Zeit handelte es sich bei den kooperativen Verwaltungsstrukturen um bloß informelle Gremien ohne gesetzliche Grundlage. Seiner Verpflichtung, die Mechanismen und Verfahren für das „Co-operate Government" zu formalisieren, ist das nationale Parlament erst spät nachgekommen: Im Jahr 2005 verabschiedete es den Intergovernmental Relations Frame-

33 *Oebbecke* 2007 (Fn. 15), S. 871.

34 Section 41 (1) (h) der südafrikanischen Verfassung, Übersetzung nach *Steytler* 2000 (Fn. 9), S. 398.

35 *De Villiers, Bertus* 1997: Local-Provincial Intergovernmental Relations: A Comparative Analysis, Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 3.

36 Zu eng deshalb *Grupp* 1998 (Fn. 7), S. 93.

37 Vgl. hierzu *Malan, L.* 2005: Intergovernmental relations and co-operative government in South Africa: The ten-year review, in: Politeia, Jg. 24, Nr. 2, S. 226-243, hier S. 230; *de Visser, Jaap* 2005: Developmental local government. A case study of South Africa, Oxford: Hart Publishing.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

work Act.[38] Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang allerdings ebenfalls der „Local Government: Municipal Systems Act" aus dem Jahr 2000,[39] in dem unter anderem rechtsförmliche Institutionen für eine interlokale Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge geschaffen wurden.[40] Im Gegensatz zum deutschen Regelungsansatz sind die südafrikanischen Staatsorgane aber keineswegs auf die gesetzlich fixierten Regelungsformen festgelegt. Es besteht kein Typenzwang. Dies erschließt sich bereits aus dem Verfassungswortlaut: Section 41 (2) (a) spricht nur davon, durch die Bereitstellung gesetzlicher Strukturen und Institutionen die intergouvernementale Zusammenarbeit zu fördern und zu unterstützen („promote and facilitate"). Eine Begrenzung der kooperationsbezogenen „Formenwahlfreiheit" lässt sich hieraus jedenfalls nicht herleiten. Es ist deshalb verfassungsrechtlich unproblematisch, wenn insbesondere die lokalen Verwaltungsträger ihre Beziehungen zueinander nicht nur mittels der gesetzlich formalisierten Organisationstypen koordinieren, sondern sich hierfür oft auch lediglich informeller Kanäle bedienen.[41]

3.2.1 Die Praxis des Co-operative Government im Einzelnen

Nach dem Verfassungswortlaut scheint das Gebot kooperativen Regierens in erster Linie auf die Gestaltung der Beziehungen zwischen den einzelnen Wirkungskreisen der Regierung gerichtet zu sein, wenn es in Section 40 (1) heißt, dass die drei Regierungsbereiche voneinander abhängig seien („interdependent"). Jedoch ist das Bedürfnis nach einer Verwaltungszusammenarbeit keineswegs auf „vertikale" Konstellationen zwischen nationaler und/oder provinzialer Ebene auf der einen sowie lokaler Ebene auf der anderen Seite beschränkt. Ebenso sind die lokalen Verwaltungsträger darauf angewiesen, untereinander, also innerhalb eines „horizontalen" Rechtsverhältnisses, zu kooperieren. In beide Richtungen stehen den lokalen Verwaltungsträgern verschiedene Organisationsmöglichkeiten offen. So sind die Gemeinden über ihren Dachverband, die South African Local Government Association (SALGA),[42] in eine Mehrzahl vertikaler Kooperationsforen integriert: Zum Beispiel werden sie durch die SALGA im National Council of Provinces, in einigen Committees of Ministers and Members of Executive Councils (so genannte MINMECs) sowie in der Financial and Fiscal Commission repräsentiert. Daneben stehen den Lokalkörperschaften auch verschiedene Mechanismen für

38 Government Gazette, Jg. 482, Nr. 27898 vom 15.08.2005.

39 Government Gazette, Jg. 425, Nr. 21776 vom 20.11.2000.

40 Freilich enthielten bereits zuvor einige Gesetze Regelungen bezüglich der Verwaltungskooperation der einzelnen Regierungsbereiche. Allerdings waren diese nur sektorenspezifisch, beschränkten sich also auf eine konkrete Sachaufgabe, z. B. im Bereich der Wasserversorgung oder dem Wohnungswesen. Erste allgemeine Rechtsformen für eine Verwaltungskooperation wurden erst durch die im Text genannten Gesetze eingeführt.

41 Zu den damit verbundenen integrationspolitischen Nachteilen siehe *de Visser* 2005 (Fn. 37), S. 212.

42 Die SALGA ist in etwa mit einem deutschen kommunalen Spitzenverband vergleichbar, z. B. dem Deutschen Städtetag oder dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Wie diese ist die SALGA in erster Linie ein Interessenverband ihrer Mitglieder und vertritt diese gegenüber staatlichen und gesellschaftlichen Instanzen. Intern fördert sie den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern und berät diese.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 horizontale interlokale Zusammenarbeit zur Verfügung. Auf deren Explikation beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen, was nicht zuletzt das Interesse des vorliegenden Beitrags gebietet, die kooperativen Verwaltungsstrukturen auf gemeindlicher Ebene in Deutschland und Südafrika einander gegenüberzustellen.[43]

(1) Eine mögliche kooperative Organisationsform zur Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen ist die Errichtung eines „Multi-Jurisdictional Municipal Service Districts“[44] (im Folgenden Service District). Zwei oder mehr Gemeinden können einen solchen durch schriftliche Vereinbarung bilden. Ein Service District, bzw. dessen Direktorium, ist eine juristische Person und übt, ähnlich einem Zweckverband, die ihm übertragenen Angelegenheiten auf dem Gebiet der vertragsschließenden Gemeinden aus. Regelmäßig nehmen Service Districts Aufgaben der lokalen Wasserversorgung sowie der Abwasser- und Abfallentsorgung wahr.[45] Der notwendige Inhalt einer einen Service District einrichtenden Vereinbarung wird in Section 89 des Municipal Systems Acts eingehend aufgelistet: Unter anderem muss ein entsprechender Vertrag den Inhalt der durch den Service District zu erbringenden Leistungen bestimmen, seine Zuständigkeitsgrenzen festlegen, Fragen der Finanzierung und der infrastrukturellen Ausstattung des Service Districts klären sowie dessen Organisationsstruktur regeln. Für den Regelfall geht der Municipal Systems Act davon aus, dass die Gemeinden eigeninitiativ einen Service District einrichten, wenn dies zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen öffentlichen Dienstleistungserbringung sinnvoll erscheint. Geschieht dies jedoch nicht und lassen Gründe des nationalen Interesses die Einrichtung eines Service Districts geboten erscheinen, so kann der für den lokalen Bereich zuständige nationale Minister zwei oder mehr Gemeinden nach Section 88 (1) ersuchen („request“), einen solchen einzurichten. Verpflichtend ist ein derartiges Ersuchen allerdings nicht. Anders als etwa im deutschen Kommunalrecht, wo die Weisung der rechtsaufsichtführenden Landesbehörde, einen Pflichtverband zu errichten, für die Weisungsempfänger bindend ist, können die Lokalkörperschaften das Ersuchen des nationalen Ministers auch zurückweisen. Der Municipal Systems Act auferlegt den Lokalkörperschaften in Section 88 (2) lediglich die Pflicht, den nationalen Stellen innerhalb von zwei Monaten mitzuteilen, ob sie dem Ersuchen des Ministers nachkommen oder nicht. Das geschäftsführende Organ eines Ser-

43 Siehe demgegenüber ausführlich zu vertikalen Integrationsformen für eine Verwaltungskooperation *Malan* 2005 (Fn. 37), S. 226-243; *Mettler, Johann* 2000: Provincial-Municipal Relations – A few Challenges, Local Government Working Paper Series Nr. 3, Kapstadt: Community Law Centre, S. 10 ff.; *Sokhela, Patrick Mzungezwa* 2006: Intergovernmental Relations in the Local Sphere of Government in South Africa with Specific Reference to the City of Tshwane Metropolitan Municipal, Dissertation, Universität Pretoria, S. 81 ff., S. 91 ff., S. 119 ff. und S. 124 ff. http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-09192007-114115/ (am 05.05.2009); *de Visser* 2005 (Fn. 37), S. 233 ff.

44 Vgl. Sections 87 ff. Municipal Systems Act.

45 Als erster Service District im Sinne des Municipal Systems Acts wurde im September 2001 das uThukela Water Partnership gegründet. Es ist zuständig für die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung in der Region der District Municipalities uThukela, uMzinyathi und Amajuba sowie der Newcastle Local Municipality. Die Errichtung des uThukela Water Partnership wurde durch das südafrikanische Department of Water Affairs and Forestry sowie durch die Europäische Union mit 18,5 Mio. Rand (ca. 1,5 Mio. Euro) finanziell unterstützt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

vice Districts ist dessen Direktorium („governing body“). Es setzt sich aus drei bis 15 Repräsentanten der vertragsschließenden Gemeinden zusammen; den Wahlmodus sowie den genauen Proporz legen die Gemeinden in der Gründungsvereinbarung fest. Das Direktorium übt sämtliche Befugnisse aus, die ihm im Hinblick auf die Dienstleistungserbringung von den Gemeinden übertragen worden sind; es tritt vollumfänglich in die Pflichtenstellung der Gemeinden ein. Im Gegensatz zu einem Zweckverband hat ein Service District allerdings weder ein Satzungsrecht noch die Befugnis, Gebühren oder Beiträge zu erheben. Die Entscheidung über letzteres verbleibt in Übereinstimmung mit Section 160 (2) der Verfassung bei den Gemeinden. Die Rechtsfähigkeit des Direktoriums sichert diesem freilich ein Mindestmaß an praktischer Manövrierfähigkeit: Es verfügt über die Personalhoheit, es kann Eigentum erwerben oder veräußern und andere Rechtsgeschäfte, insbesondere solche im Rahmen seiner Dienstleistungstätigkeit, besorgen. Das Direktorium unterliegt der Rechtsaufsicht durch die vertragsschließenden Gemeinden und ist diesen rechenschaftspflichtig. Die Gemeinden haben das Recht, regelmäßig Berichte über die Arbeit des Direktoriums zu erhalten sowie dessen Geschäftsbücher und Einrichtungen zu überprüfen. Als weiteres obligatorisches Organ verfügt ein Service District über einen Verbandsvorsitzenden. Dieser steht dem Direktorium vor und leitet dessen Sitzungen. Die genauere Ausgestaltung seines Kompetenzrahmens ist abhängig von der Gründungsvereinbarung; zumeist kommen ihm jedoch nur administrative Zuständigkeiten zu.

(2) Für die Besorgung der öffentlichen Daseinsvorsorge stehen den Gemeinden grundsätzlich zwei Erbringungsmodi zur Verfügung: Sie können die entsprechende Dienstleistung entweder durch eine gemeindeeigene Einrichtung bereitstellen („internal mechanism“) oder sie schließen ein „Service Delivery Agreement“[46] mit einem anderen Rechtsträger, z. B. mit einer anderen Gemeinde,[47] und lassen die Dienstleistung durch diese erbringen („external mechanism“). Vor der Entscheidung für einen der Erbringungsmodi ist die Gemeinde verpflichtet, eine umfängliche Kosten-Nutzen-Analyse anzustellen, in die nicht nur monetäre Gesichtspunkte einzustellen sind, sondern auch gesundheits-, umwelt- und arbeitsmarktpolitische Fragen Berücksichtigung finden müssen. Erst wenn es für eine Gemeinde untragbar erscheint, die Dienstleistung selbst zu erbringen, kann es die entsprechende Aufgabe „outsourcen“; dies ergibt sich aus der Systematik von Section 78 des Municipal Systems Act. Die Entscheidung der Gemeinde, ein Service Delivery Agreement abzuschließen, ist öffentlich bekanntzumachen. Wird die Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung mittels eines Service Delivery Agreements auf eine andere Gemeinde übertragen, so bleibt die übertragende Gemeinde dennoch für die Sicherstellung der Aufgabenerbringung verantwortlich. Mit anderen Worten: Ein Service Delivery Agreement ist stets mandatierend. Anders als im deut-

46 Vgl. Sections 76 (b), 78 (2) (b), 78 (3), 80 ff. und 83 f. Municipal Systems Act.

47 Neben einer anderen Gemeinde kommen als Vertragspartner eines Service Delivery Agreements noch staatlich anerkannte Versorgungsanstalten in Betracht, z. B. ein Water Committee im Sinne des Water Services Act 1997, sowie Nichtregierungsorganisationen oder privatwirtschaftliche Unternehmen. Siehe im Einzelnen Section 76 (b) des Municipal Systems Act.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schen Kommunalrecht, nach dem eine Zweckvereinbarung auch delegierend geschlossen werden kann, ist eine solche Ausgestaltung nach südafrikanischem Recht nicht möglich. Allerdings kann die dienstleistungserbringende Gemeinde, entweder allein oder gemeinsam mit der übertragenden Gemeinde, ein privatwirtschaftliches Unternehmen gründen oder erwerben, mit dem Zweck, die übertragene Aufgabe wahrzunehmen. Über die Höhe der Endverbraucherpreise der Leistungen entscheidet der Gemeinderat der übertragenden Gemeinde im Rahmen seiner Tarifpolitik nach Kapitel 9 des Municipal Systems Act. Eine etwaige Gewinnerzielungsabsicht der Aufgaben ausführenden Gemeinde bzw. des Unternehmens bleibt hiervon unberührt. Der Aufgaben übertragenden Gemeinde obliegen verschiedene Überwachungspflichten; zudem kommt dieser eine Reservefunktion zu. Letzteres beinhaltet, dass die Aufgaben übertragende Gemeinde sicherstellen muss, dass die Dienstleistung durchgängig erbracht wird, was unter anderem Vorkehrungsmaßnahmen für den Fall des Ausbleibens der Leistungserbringung, z. B. wegen Insolvenz des gemeindlichen Unternehmens, erforderlich macht.

(3) Zur Koordinierung der gemeindlichen Angelegenheiten sieht der Intergovernmental Relations Act die Bildung von „Municipal Intergovernmental Forums“[48] vor. Ähnlich den Arbeitsgemeinschaften nach deutschem Kommunalrecht dienen diese Institutionen in erster Linie als Diskussions- und Konsultationsforen; regulierende Aufgaben kommen ihnen nicht zu. Es lassen sich zwei Arten von Municipal Intergovernmental Forums unterscheiden: Ein „District Intergovernmental Forum“ ist für die politische Abstimmung zwischen einer *district municipality* und den in ihrem Gebiet liegenden *local municipalities* zuständig. Die einem District Intergovernmental Forum dabei zugewiesene Rolle ist in Section 26 des Intergovernmental Relations Acts näher beschrieben: Danach geht es in diesen vornehmlich um die Adaption eines gemeinsamen politisch-strategischen Vorgehens gegenüber den anderen Regierungsbereichen sowie um Fragen der Implementation nationaler und provinzialer Politiken oder Gesetzgebungsakte. Ein District Intergovernmental Forum setzt sich regelmäßig aus dem Bürgermeister der *district municipality* sowie den Bürgermeistern bzw. Stadträten der *local municipalities* zusammen. Daneben können weitere Personen zu den Sitzungen des Forums eingeladen werden, z. B. private entwicklungspolitisch tätige Unternehmen. Neben der Integration in ein District Intergovernmental Forum haben die Gemeinden weiterhin die Möglichkeit, sich zu einem „Intermunicipality Forum“ zusammenzuschließen. Im Gegensatz zu einem District Intergovernmental Forum, dessen Errichtung obligatorisch ist, ist die Bildung eines Intermunicipality Forums freiwillig. Auch letztere erfüllen in erster Linie Konsultativ- und Diskussionsfunktionen und dienen vor allem dem Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden. Bezüglich der Organisationsstruktur und der genauen Aufgabenzuweisung an ein Intermunicipality Forum sind die Gemeinden frei; über beides können sie in der Gründungsvereinbarung selbstverantwortlich entscheiden.

48 Vgl. Sections 24 ff. Intergovernmental Relations Act.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Fazit

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass sich die Praxis der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit sowohl in Deutschland als auch in Südafrika ähnlich gestaltet. Dies gilt, obwohl die Regelungsansätze des deutschen Gemeindeverfassungsrechts und des südafrikanischen Lokalrechts in Bezug auf eine gemeindliche Verwaltungskooperation unterschiedlicher nicht sein könnten. Während den deutschen Kommunen die Institutionen, in denen sie sich zusammenschließen können, abschließend vorgegeben sind, sind die südafrikanischen Lokalkörperschaften weitgehend frei darin, zu bestimmen, wie sie ihre Kooperation ausformen. Die südafrikanische Rechtsordnung normiert nur wenige Organisationstypen ausdrücklich; und diejenigen, die es normiert, sind nicht obligatorisch. Im Zuge der obigen Darstellung ist deutlich geworden, dass sich die institutionalisierten Typen des deutschen Kommunalrechts und des südafrikanischen Lokalrechts weitgehend entsprechen: Einander gegenüberstellen lassen sich so etwa der Zweckverband und der Multi-Jurisdictional Municipal Service District, die Zweckvereinbarung und das Service Delivery Agreement sowie die Arbeitsgemeinschaft und die Municipal Intergovernmental Forums. Alle diese Einrichtungen üben jeweils ähnliche Funktionen aus und bedienen sich dabei ähnlicher Regelungsmechanismen. Auf der anderen Seite ist damit freilich noch nichts über die Nutzungsfrequenz der genannten Kooperationsmechanismen ausgesagt. Abschließend sei dazu nur Folgendes angemerkt: Die kooperativen Handlungsformen des deutschen Kommunalwesen haben sich über Jahrzehnte, zum Teil Jahrhunderte, herausgebildet und bewährt. Im Gegensatz dazu ist das südafrikanische Lokalrecht noch in der Entwicklung begriffen. Die Lokalkörperschaften sind noch vollends damit beschäftigt, sich in die neuen verfassungsrechtlichen Strukturen einzugewöhnen. Für eine ausgedehnte Verwaltungskooperation, wie sie in Deutschland gang und gäbe ist, bleibt deshalb nur wenig Raum.[49] Es lässt sich eine Zurückhaltung der südafrikanischen *municipalities* gegenüber den ihnen an die Hand gegebenen Organisationstypen ausmachen. Viel von der zwischengemeindlichen Koordination und Kooperation verläuft noch auf informellen Kanälen und bleibt so hinter den Möglichkeiten einer stärker institutionalisierten Zusammenarbeit zurück. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die lokalen Körperschaften Südafrikas fähig und willens sind, in den nächsten Jahren und Jahrzehnten hieran etwas zu ändern. Die weitere wissenschaftliche Begleitung des Entwicklungsprozesses des südafrikanischen Gemeinderechts wird sich jedenfalls, auch und gerade unter diesem Gesichtspunkt, allemal lohnen. Auch von Deutschland aus.

49 Vgl. dazu auch *de Visser* 2005 (Fn. 37), S. 232.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Konzept der „Politischen Kultur“ in der deutschen Föderalismusdiskussion – mehr als eine alles erklärende Residualkategorie?

Eva Bräth / Henrik Scheller

1. Einleitung

Vor allem in kritischen Phasen der deutschen Föderalismusreformdiskussion lässt sich bei den beteiligten Akteuren immer wieder ein argumentativer Hang zum „Metaphysischen“ beobachten: Wenn entsprechende Verhandlungen in der Gefahr stehen, sich in kleinteiliger Detailversessenheit zu verlieren, oder angesichts unterschiedlicher Interessen von Bund und Ländern zu scheitern drohen, wird meist die „politische Kultur“ bemüht, um die (vermeintliche) Reformresistenz der Bund-Länder-Beziehungen zu erklären oder ein übergeordnetes Reform-Leitbild einzufordern. Zu beobachten war dies 2004, nachdem die erste Kommission zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ mit ihrem Versuch gescheitert war, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern neu zu ordnen, obwohl unter den politischen Akteuren weitgehend Konsens über die Defizite des föderativen Systems bestanden hatte. Aber auch in den Monaten bevor sich die zweite Kommission zur „Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ im März 2009 – entgegen allen Erwartungen – doch noch auf einen Kompromiss verständigte, wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass es der Debatte an einem notwendigen Leitbild mangele.

Das Nachdenken über übergeordnete Zielvorstellungen und das historisch-kulturell geprägte Vorverständnis zur föderalen Ordnung standen so eigentümlicher Weise nicht am Anfang, sondern allenfalls am Ende dieser Verhandlungsprozesse. In solchen Phasen ist der politische Druck aber oft schon so groß, dass grundlegende Diskussionen dieser Art kaum mehr offen geführt werden können. Denn um mögliche Ansehensverluste zu vermeiden, haben die beteiligten Akteure in solchen Situationen vor allem ein Interesse an der Lösung kontroverser Detailfragen. Dieser fast schon typische Diskussionszyklus ist in zweifacher Hinsicht unbefriedigend: Auf politischer Ebene kommt es immer wieder zu kleinteiligen Anpassungsreformen, die ein übergeordnetes Leitbild nicht wirklich erkennen lassen und deshalb die Kritiker in ihrem Urteil der vermeintlichen Reformunfähigkeit des deutschen Föderalismus zu bestätigen scheinen. Zugleich unterbleibt aber auch – von Ausnahmen abgesehen – eine tiefer gehende (politik-) wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Frage, inwieweit aus der „politischen Kultur“ konkrete Folgerungen für die Gestaltung des deutschen Föderalismus abgeleitet werden können und wie sich auf diese Weise vage Bezugnahmen auf diese oft nur abstrakt umrissene Einflussvariable vermeiden lassen. Dies scheint umso bedeutsamer, als der Verweis auf institutionelle und strukturelle Barrieren – als nach wie vor gängigem Erklärungsansatz zur Reformresistenz des deutschen Föderalismus – für sich alleine genommen offenbar an Überzeugungskraft verliert. Denn entgegen entsprechender Forderungen aus der Wissenschaft werden Kooperations- und Verflechtungsstrukturen nicht abgebaut, sondern eher ausgebaut. Mit Blick auf das Scheitern der Föderalismus-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 I im Dezember 2004 verweist Benz deshalb beispielsweise auf das Defizit eines „gemeinsamen Leitbildes“ als tiefer liegende Ursache.[1] Solche Aussagen lassen sich durchaus im Kontext des „cultural turns“ in den Sozialwissenschaften verstehen, der sich seit den 1980er Jahren auch in der deutschen Politikwissenschaft in einer Hinwendung zu Fragen der (politischen) Kultur äußert. So werden auch die gegenwärtige Ausgestaltung, Wandlungsfähigkeit und die Reformperspektiven der bundesstaatlichen Ordnung mit dominanten politisch-kulturellen Wertorientierungen auf der institutionellen Akteursebene erklärt.[2] Die Gemeinsamkeit all dieser Zugänge besteht in der Prämisse, dass institutionelle Arrangements und politische Handlungen Oberflächenerscheinungen der politischen Kultur darstellen oder zumindest in einem ausgeprägten Wechselverhältnis mit derselben stehen.[3] Dabei fallen die unterschiedlichen Operationalisierungen der Politischen-Kultur-Konzepte ins Auge, auf deren Grundlage Reformmaßnahmen und Zukunftsperspektiven für den deutschen Föderalismus entwickelt werden.[4] Dem vorliegenden Beitrag liegt deshalb die These zugrunde, dass der Terminus der „politischen Kultur“ in der deutschen Föderalismusdebatte unscharf und teilweise sogar beliebig verwandt wird, da es an einer hinreichenden theoretischen Unterfütterung mangelt. Damit vergibt die Politikwissenschaft einen originären Erklärungsansatz, mit dem sich möglicherweise neue Perspektiven erschließen ließen und der einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion leisten könnte.

Vor diesem Hintergrund soll der Gehalt der verschiedenen Politischen-Kultur-Konzepte am Beispiel der beiden Föderalismusansätze von Lehmbruch und Schultze exemplarisch untersucht werden. Obgleich die Argumente dieser beiden Autoren bereits vor einiger Zeit in die Reformdebatte eingebracht wurden, haben sie die politikwissenschaftliche Perspektive auf den deutschen Föderalismus nachhaltig geprägt. Beide Konzepte werden vor allem hinsichtlich ihrer Erklärungskraft von Reformwiderständen im deutschen Bundesstaat problematisiert. Dazu ist vorab zunächst eine kurze Darstellung der geläufigen Forschungsansätze zur politischen Kultur einschließlich einer Zuspitzung auf die methodischen Probleme erforderlich.[5] Dies soll die Voraussetzung dafür schaf-

1 *Benz, Arthur* 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheitern musste, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 46, Nr. 2, S. 204-214, hier S. 205 ff.

2 Vgl. stellvertretend dazu: *Lehmbruch, Gerhard* 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel, in: *Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.)*: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 53-110; *Schultze, Rainer-Olaf* 1999: Föderalismusreform in Deutschland. Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik (ZfP), Jg. 46, Nr. 2, S. 173-194.

3 *Lepsius, Rainer M.* 1990: Die Prägung der politische Kultur der Bundesrepublik durch institutionelle Ordnungen, in: *ders. (Hrsg.)*: Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 63-84, hier S. 63.

4 *Westle, Bettina* 2006: Politische Kultur, in: *Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.)*: Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 270-288.

5 Für einen Gesamtüberblick vgl. u. a.: *Schuppert, Gunnar Folke* 2008: Politische Kultur, Baden-Baden: Nomos; *Iwand, Wolf Michael* 1985: Paradigma politische Kultur. Konzepte, Methoden, Ergebnisse der Political-Culture Forschung in der Bundesrepublik, Opladen: Leske+Budrich; *Berg-Schlosser, Dieter/Schissler, Jakob* 1987: Politische Kultur in Deutschland – Forschungsgegenstand, Methoden

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fen, die diversen Politischen-Kultur-Konzepte in ihrer jeweiligen theoretischen Ausformung sowie ihrer analytischen Aussagekraft in der Föderalismusdebatte bewerten zu können. Inwieweit handelt es sich bei den dort verwendeten Politischen-Kultur-Ansätzen mithin um mehr als eine alles erklärende Residualkategorie? Abschließend sollen Anregungen für die Verwendung von Politischen-Kultur-Ansätzen in der Föderalismusdiskussion der Bundesrepublik formuliert werden.

2. Theoretische Ansätze der Politischen-Kultur-Forschung

Auf der Grundlage des „kleinsten" definitorischen Konsenses bezieht sich politische Kultur auf „die subjektive Dimension der gesellschaftlichen Grundlagen politischer Systeme". Damit sind „unterschiedliche Bewusstseinslagen, Mentalitäten" und „typische Denk- und Verhaltensweisen" gemeint, die „bestimmten Gruppen oder ganzen Gesellschaften" zugeschrieben werden.[6] Der Begriff der „politischen Kultur" soll danach „alle politisch relevanten Persönlichkeitsmerkmale, latente in Einstellungen und Werten verankerte Prädispositionen zu politischem Handeln, auch in ihren symbolhaften Ausprägungen, und konkretes politisches Verhalten"[7] umfassen. Die Integrationskraft, die dem Begriff damit abverlangt wird, führt zur Varianz in seiner Verwendung und ist eine Ursache für die kontinuierliche Hinterfragung, welcher analytische Stellenwert und welche Aussagekraft den diversen Politischen-Kultur-Konzepten eigentlich zukommen soll.[8] Die Diskrepanz zwischen der Vielzahl an Definitionen und Modellen von politischer Kultur und die weit verbreitete Kritik an mangelnder Spezifikation und „Greifbarkeit" verweisen auf ein ernsthaftes methodisches Problem.[9] Kaase hat dies mit der vielzitierten Metapher von einem Pudding beschrieben, den man nicht an die Wand nageln könne. Um den Kaaseschen „Pudding" dennoch politikwissenschaftlich fruchtbar zu machen, hat Berg-Schlosser zu Recht angemahnt, im theoretischen Bemühen um eine notwendige Konkretisierung, politische Kultur eher als eine „Schichttorte" zu verstehen.[10] Dies zielt auf eine Strukturierung und Systematisierung der verschiedenen

und Rahmenbedingungen, in: *dies. (Hrsg.)*: Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 11-26; *Pesch, Volker* 2000: Handlungstheorie und politische Kultur, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

6 *Berg-Schlosser, Dieter* 2002: Politische Kultur/Kulturforschung, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.)*: Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe, München: C.H. Beck, S. 698-704, hier S. 699.

7 Ebenda.

8 *Gebhardt, Jürgen* 1987: Politische Kultur und Zivilreligion, in: *Berg-Schlosser, Dieter/Schissler, Jakob (Hrsg.)*: Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 49-60, hier S. 49f.; *Rohe, Karl* 1990: Politische Kultur und ihre Analyse, in: Historische Zeitschrift, Nr. 250, S. 321-346, hier S. 322ff.; *Fuchs, Dieter* 2002: Das Konzept der politischen Kultur. Die Fortsetzung einer Kontroverse in konstruktiver Absicht, in: *Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraut/Weßels, Bernhard (Hrsg.)*: Bürger und Demokratie in Ost und West. Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozeß, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 27-49, hier S. 29.

9 *Fuchs* 2002 (Fn. 8), S. 29; *Pesch* 2000 (Fn. 5), S. 13.

10 *Berg-Schlosser/Schissler* 1987 (Fn. 5), S. 25.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Konzepte. Die folgende Darstellung orientiert sich an der analytischen Differenzierung zwischen einem „einstellungszentrierten" Kulturbegriff einerseits und „symbolzentrierten" Ansätzen andererseits.[11]

2.1 Einstellungszentrierte Kultur-Ansätze

Der einstellungszentrierte Kulturbegriff des „political culture approach" der amerikanischen Politikwissenschaft der 1950er Jahre impliziert nach Almond und Verba „the particular distribution of patterns of orientation toward political objects among the members of the nation"[12]. Obgleich sich dieser Kulturbegriff zunächst auf individuelle Einstellungen bezieht, die dem Einzelnen im Prozess seiner Sozialisation vermittelt werden, gilt er als kollektives Merkmal einer politischen Gemeinschaft, das aus einer Summe von Individualdaten aggregiert und anschließend typologisiert werden kann.[13] Der enge Kulturbegriff als „von Individuen internalisierte Instanz" bietet den Vorteil einer praktikablen Operationalisierung und Messung mittels der quantitativen Methoden der empirischen Sozialforschung.[14] Das Funktionsverständnis von „political culture" als „connecting link between micro- and macropolitics"[15] basiert auf der so genannten Kongruenzhypothese, wonach das dominante Kulturmuster Einfluss auf die jeweilige politische Ordnung hat: Einer Kongruenz von (institutionellen) Strukturen und politischer Kultur wird eine systemstabilisierende Wirkung zugeschrieben; einer Diskrepanz wird hingegen eine Wirkung zugesprochen, die in systemische Funktionsdefizite, Legitimitätskrisen oder gar Revolutionen münden kann. In einstellungszentrierten Ansätzen kommt der politischen Kultur der Rang einer Begründungsvariable zu, da das Konzept Antworten auf die Frage nach den Entstehungs- und Konsolidierungsbedingungen von Demokratien gibt. Ausgegangen wird von der wechselseitigen Bezogenheit von institutioneller Struktur und Kultur.[16]

Die einstellungszentrierte Definition von politischer Kultur begegnet einer konzeptexternen Kritik von Vertretern der so genannten symbolzentrierten Ansätze. Deren Kri-

11 Zu dieser Unterscheidung: *Schwelling, Birgit* 2001: Politische Kulturforschung als kultureller Blick auf das Politische. Überlegungen zu einer Neuorientierung der Politischen Kulturforschung nach dem „cultural turn", in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol), Jg. 11, Nr. 2, S. 601-629, hier S. 602f.

12 *Almond, Gabriel A./Verba, Sidney* 1963: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton: Princeton University Press, S. 14f.

13 Almond und Verba unterscheiden zwischen „kognitiven", „affektiven" und „evaluativen" Komponenten sowie drei Idealtypen der politischen Kultur: „Parochial Political Culture", „Subject Political Culture" und „Participant Political Culture". Zu den Mischtypen, die die beiden beschrieben haben, zählt die „Civic Culture". Vgl. dazu ausführlicher: *Almond/Verba* 1963 (Fn. 12), S. 15ff.

14 *Schwelling* 2001 (Fn. 11), S. 606; *Pesch* 2000 (Fn. 5), S. 61.

15 *Almond/Verba* 1963 (Fn. 12), S. 33.

16 *Fuchs* 2002 (Fn. 8), S. 35; *Almond, Gabriel A.* 1987: Politische-Kultur-Forschung – Rückblick und Ausblick, in: *Berg-Schlosser, Dieter/Schissler, Jakob (Hrsg.)*: Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 27-38, hier S. 29f.; *Muller, Edward N./Seligson, Mitchell A.* 1994: Civic Culture and Democracy. The Question of Causal Relationships, in: American Political Science Review, Jg. 88, Nr. 3, S. 635-652.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tik richtet sich vor allem gegen den reduktionistischen Kulturbegriff und die sozialpsychologische Ausrichtung, der den intersubjektiven Charakter von Kultur vernachlässige und die mentale Verankerung von politisch-kulturellen Wissensbeständen verkürzt auffasse.[17] Denn mit den von Almond und Verba verwandten Methoden der empirischen Sozialforschung sei nur ein situationsbedingter Ausschnitt der individuellen Wirklichkeit darstellbar, der keine Auskunft über längerfristig wirkende Prädispositionen gebe. Das Verdienst der symbolzentrierten Ansätze besteht folglich darin, die Kehrseite aufgezeigt zu haben, die mit der pragmatischen Operationalisierung in einstellungszentrierten Untersuchungen verbunden ist. Vor diesem Hintergrund entstanden zahlreiche symbolzentrierte Gegenentwürfe, deren Charme auf den ersten Blick in der Entschärfung des Mikro-Makro-Problems gründet – also dem unmittelbaren Rückschluss von der individuellen auf die institutionelle Ebene.[18]

2.2 Symbolzentrierte Kultur-Ansätze

Das symbolzentrierte Kulturverständnis soll exemplarisch am Ansatz von Rohe verdeutlicht werden, da er Anknüpfungsmöglichkeiten für politikwissenschaftliche Untersuchungen über die Fragestellung der Systemstabilität bietet.[19] Auf den vielzitierten Zusammenhang zwischen „Ideen“ und „Interessen“ bei Max Weber rekurrierend, versteht Rohe „politische Kultur“ als „die für eine soziale Gruppe maßgebenden Grundannahmen über die politische Welt und damit verknüpfte operative Ideen […], soweit sie sich mental und/oder habituell auskristallisiert haben“[20]. Damit verortet er die politische Kultur auf einer grundsätzlicheren Einstellungsebene, die nicht mehr allein durch die Umfrageforschung zugänglich ist. Aus Rohes Sicht wird die politische Kultur vielmehr durch ein Muster von Vorstellungen konstituiert. Unter diese subsumiert er neben normativen Prinzipen auch kognitive Elemente, die in ihrer fest internalisierten Form von den Individuen nicht mehr reflektiert werden. Ergänzt wird die Definition durch eine „Ausdrucksseite“. Darunter werden „ästhetische Elemente“, wie „Namen, Zeichen, Symbole“, gefasst, die zur symbolischen Reproduktion und Erneuerung des gemeinsamen Sinnbezuges unabdingbar sind.[21] In diesem Verständnis bildet sich kulturelle Wirklichkeit in einem Prozess politischer Interaktion heraus und ist damit vor allem mit der *politics*-Ebene verbunden. Dabei wird der Prozess der individuellen Selbstdeutung aller in die politische Interaktion eingebundenen Akteure als „Soziokultur“ bezeichnet.

17 Zur Kritik an diesen Ansätzen vgl. u. a.: *Schwelling* 2001 (Fn. 11).

18 Vgl. u. a. *Schwelling* 2001 (Fn. 11), S. 609; *Rohe, Karl* 1987: Politische Kultur und der kulturelle Aspekt von politischer Wirklichkeit. Konzeptionelle und typologische Überlegungen zu Gegenstand und Fragestellung politischer Kultur-Forschung, in: *Berg-Schlosser, Dieter/Schissler, Jakob (Hrsg.)*: Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-48; *Rohe* 1990 (Fn. 8); *Gebhardt* 1987 (Fn. 8).

19 *Rohe* 1990 (Fn. 8); *Rohe, Karl* 1994: Politische Kultur: Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts, in: *Niedermayer, Oskar/von Beyme, Klaus (Hrsg.)*: Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland, Berlin: Akademie Verlag, S. 1-21.

20 *Rohe* 1994 (Fn. 19), S. 1.

21 *Rohe* 1990 (Fn. 8), S. 337 f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 stehe mit der „Deutungskultur“ eine professionelle Interpretation und Produktion von gesellschaftlichen Wirklichkeitsbildern, z. B. durch die politischen Eliten, gegenüber. Nach Rohe darf die wahrnehmbare Ausdrucksseite der politischen Kultur nicht nur mit der viel gescholtenen „Schaupolitik“ gleichgesetzt werden, sondern als „selbstverständlicher Hintergrund“ der politischen Ordnung und impliziter „Begleitaspekt“ politischen Handelns verstanden werden.[22]

Rohes theoretische Modellierung zieht eine analytische Konsequenz nach sich, die sein Konzept für jenes politikwissenschaftliche Erkenntnisinteresse attraktiv erscheinen lässt, das nach dem Zusammenhang zwischen politisch-kulturellen Wertvorstellungen und spezifischen Ausprägungen von *polity*, *politics* und *policy* sucht: Politische Kultur als kollektive Vorstellung von politischer Ordnung, die symbolisch vermittelt wird und in Interdependenz mit dieser Ordnung steht, erlaubt die analytische Trennung zwischen Kultur und Struktur nicht mehr. Ihr Verhältnis ist durch eine wechselseitige Bezogenheit und gegenseitige Veränderbarkeit geprägt. Die These, institutionelle Ordnungen, Akteursstrukturen und Politikergebnisse seien Ausdruck von Wertorientierungen, wird damit begründet, dass diese ohne gemeinsamen Sinnbezug kaum eine stabile Existenz aufweisen könnten.[23] Auf eben diesen Konnex rekurrieren auch diverse Darstellungen in der deutschen Föderalismusdebatte. Diesem Verständnis von politischer Kultur als kollektivem, historischem und prozessualem Phänomen entspricht die methodische Vorgehensweise, nicht-sichtbare, mentale Dispositionen durch sichtbare Verhaltensweisen kenntlich machen zu wollen.[24] Als Grundierung des „soziokulturellen Seins“ – im Sinne Rohes – sind alle Organisationsstrukturen, Verhaltensmaßstäbe und -weisen in das Muster der politischen Kultur eingebettet.[25] In politikwissenschaftlichen Zusammenhängen wird die ordnungsstiftende Funktion der Politik dabei um eine symbolische Dimension ergänzt.

Für die Föderalismusdebatte sind insbesondere institutionentheoretische Ansätze relevant, die diese wertebezogene Fundierung von Institutionen hervorheben. Obgleich sie nicht dem genuinen Feld der Politischen-Kultur-Forschung zuzuordnen sind, vermögen sie Aufschluss über den theoretischen Mechanismus zwischen politisch-kulturellen Wertemustern und der Funktionsweise politischer Institutionen zu geben. Die Grundkonstruktion kann exemplarisch anhand von Göhlers Institutionenbegriff aufgezeigt werden, welcher die Bedeutung von Symbolen in institutionellen Arrangements verdeutlicht, indem politische Institutionen als „Regelsysteme der Herstellung und Durch-

22 *Rohe* 1994 (Fn. 19), S. 15 f.

23 *Fuchs, Dieter* 1996: Wohin geht der Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland? Die Entwicklung der Demokratievorstellung der Deutschen seit ihrer Vereinigung, in: *Göhler, Gerhard (Hrsg.)*: Institutionenwandel, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 253-284, hier S. 255; *Göhler, Gerhard* 1996: Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel, in: *ders. (Hrsg.)*: Institutionenwandel, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 21-56, hier S. 41.

24 *Fenner, Christian* 1984: Parteiensystem und Politische Kultur. Schweden in vergleichender Perspektive, Berlin: Freie Universität Berlin, S. 18.

25 *Gebhardt, Jürgen* 1999a: Einleitung, in: *ders. (Hrsg.)*: Verfassung und politische Kultur, Baden-Baden: Nomos, S. 7-14, hier S. 10; *Fenner* 1984 (Fn. 24), S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

führung verbindlicher gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und [der] symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft“[26] bezeichnet werden. Erkenntnisleitend ist dabei die Frage nach den Bedingungen institutionellen Wandels. Eine stringente Erklärung des institutionellen Wandels in den Begriffen der Politischen-Kultur-Forschung ergibt sich in diesem Kontext vor allem durch eine Verknüpfung von Institutionen- und Repräsentationstheorie. Die „Symbolbeziehung“ von Institutionen wird nun in den sozialwissenschaftlichen Kategorien von „Macht“ und „Repräsentation“ ausgedrückt. Institutionen seien stets auf Werte gegründet, die in ihrer symbolischen Vermittlung durch das Handeln der politischen Akteure sowie durch die normative Dimension von Institutionen, wie z. B. der Verfassung, zur Kontinuität und Integration des Gemeinwesens beitragen. Als legitimiert gelten mediatisierte Normen und Ordnungsprinzipien jedoch nur, wenn sie die tatsächlichen Orientierungen der Bürger zum Ausdruck bringen.[27] Göhlers Erklärungsanspruch bewegt sich auf einer theoretischen Ebene, auf der noch keine empirische „Geschmacksbestimmung“ des Kaaseschen „Puddings“ verfolgt wird. Um Zugang zu konkreten politisch-kulturellen Wertvorstellungen zu erhalten, ist es erforderlich, seine theoretischen Überlegungen an empirische Forschung anzubinden. Dies scheint insbesondere für die Föderalismusdiskussion fruchtbar, welche immer wieder auf spezifische normative Vorstellungen, wie z. B. das „unitarische Lebensgefühl“ der Bürger, rekurriert.

Einen Konkretisierungsversuch unternimmt Gebhardt in seiner ziviltheologischen Perspektive auf die Verfassung.[28] In Analogie zu Göhler schreibt er der Verfassung neben der instrumentellen eine symbolische Funktion zu. Letztere gewinne erst durch die Verankerung in der Sozio- und Deutungskultur Legitimität und Wirkung. Denn das Grundgesetz fungiere nicht nur als Ausdrucksform der politischen Kultur. Vielmehr durchformten seine Wert- und Strukturprinzipien die politische Kultur und verliehen dem politischen Gemeinwesen eine kollektive Identität, die als verfassungszentriert angesehen werden dürfe. Die zugehörigen Wertvorstellungen gewinnt Gebhardt jedoch nicht aus den juristisch exakten Formulierungen des Grundgesetzes, sondern im Rückgriff auf die „lebende Verfassung“, die sich auf „den Gesamtkomplex von politischer Kultur, Institution und Prozess“ beziehe.[29] Trotz der expliziten Berufung auf den umfassenden Kulturbegriff von Rohe, stützt Gebhardt seine Typologisierung der „bürgerschaftlichen“ politischen Kultur in Deutschland auf die Ergebnisse der Umfrageforschung – eine Informationsquelle, die in der deutschen Föderalismusdiskussion allenfalls marginal genutzt wird. Mit dem empirischen Nachweis zur grundsätzlichen Akzeptanz zentraler Institutionen über einen längeren Zeitraum findet er zwar einen Indikator für die Verankerung der Verfassung in der Soziokultur der Bundesrepublik. Bei der

26 *Göhler* 1996 (Fn. 23), S. 29.

27 Eine Diskrepanz zwischen symbolischer Repräsentation und den Werten der Repräsentierten sei als Indikator für einen Institutionenwandel zu verstehen, vgl. *Göhler* 1996 (Fn. 23), S. 45 f.

28 *Gebhardt* 1999a (Fn. 25).

29 *Gebhardt, Jürgen* 1999b: Verfassung und politische Kultur in Deutschland, in: *ders. (Hrsg.)*: Verfassung und politische Kultur, Baden-Baden: Nomos, S. 15-32, hier S. 23.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zuschreibung namentlicher Eigenschaften der politischen Kultur greift er aber zusätzlich auf das Sortiment der „politischen Tradition“ zurück, deren Analyse anschaulichere Resultate bereitzustellen vermöge als abstrakte Formulierungen einzelner Grundgesetzartikel. Gebhardt nähert sich dem Problem, von subjektiven Vorstellungen auf eine objektive soziale „Sinnwelt“ schließlich zu wollen, durch einen Zirkelschluss an, indem er die Etablierung der ordnungsstiftenden Funktion des Grundgesetzes durch dessen Rolle als „Bezugspunkt der politischen Deutungskultur“ erklärt.[30] Hier kommt es insofern zu einem Déjà-vu-Erlebnis, als die – unter bestimmten Annahmen – stringente Herleitung einer institutionellen Ordnung als Ausdruck der politischen Kultur eine Operationalisierungsbarriere beinhaltet: Die impliziten Werte eines institutionellen Arrangements sind an dessen funktionaler Ausgestaltung nur auf einer sehr abstrakten Ebene ablesbar. Dies gesteht Gebhardt mit seiner Ausweitung des Verfassungsbegriffs auf die „lebende Verfassung“ ein. Der praktikable Zugang über „die andere Seite“, d. h. die Werthaltungen von Individuen, erfolgt im Hinblick auf einen weit gefassten Kulturbegriff jedoch stets unter dem Vorbehalt, nicht mehr als aufsummierte Einzelmeinungen fassen zu können.[31]

Ein alternativer Forschungszugang innerhalb der Politikwissenschaft setzt direkt auf der *politics*-Ebene an, wo in der Interaktion zu Tage tretende, überindividuelle Sinnbezüge erfasst werden. Er beruht auf einer Konzeption, die nicht abstrakte Wertvorstellungen allein, sondern auch das dazugehörige Anwendungswissen als Gegenstände der Politischen-Kultur-Forschung anerkennt.[32] Dazu kann Lehmbruchs wegweisende Untersuchung von Proporzsystemen gezählt werden, der ein Verständnis von politischer Kultur zugrunde liegt, das sowohl „politische Präferenzen“ als auch „Konfliktregelungsnormen“ umfasst.[33] Entsprechend dem Grundtenor des Politischen-Kultur-Konzeptes führt Lehmbruch spezifische „Interaktionsmuster“ auf individuelle Zielvorstellungen und „psychologische“ Dispositionen der Akteure zurück. Das institutionelle Arrangement von Proporzsystemen sei durch „ein spezifisches Gefüge organisatorisch-institutioneller Regelungen und Verhaltensmuster“ geprägt. Dazu zählten Verhandlungsmuster wie das „gütliche Einvernehmen“, „Aushandeln“ und der „Kompromiss“.[34] Damit vermeidet Lehmbruch die konzeptionelle Schwierigkeit, die mit einem Schluss von der Makro- auf die Mikroebene einherginge. Zudem findet er mit der Typologisierung von politischen Systemen auf der Grundlage von institutionellen Regelungen eine pragmatische Lösung des Operationalisierungsproblems. Andererseits weist dieses Konzept Grenzen auf, indem es sich nur auf die Systemebene bezieht und den Fokus ausschließlich auf den „Führungsstil“ der politischen Klasse richtet. Eine Erklä-

30 Ebenda, S. 26. Die Verfassungszentriertheit in der Bundesrepublik kann anhand einer zunehmenden Verrechtlichung sozialer Beziehungen und des politischen Prozesses sowie der „Popularität“ des Grundgesetzes belegt werden. Vgl. dazu u. a. *Lepsius* 1990 (Fn. 3), S. 77 ff.

31 *Gebhardt* 1999 b (Fn. 29), S. 24.

32 Reichel, zitiert nach *Rohe* 1990 (Fn. 8), S. 326.

33 *Lehmbruch, Gerhard* 1967: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 13.

34 Ebenda, S. 7 f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 von politischen Entscheidungen mit Verweis auf die „politische Kultur“ – wie in der Föderalismusdebatte der Bundesrepublik häufig anzutreffen – erlaubt Lehmbruchs Perspektive nur, wenn zusätzlich von einer „elitären Demokratie“ ausgegangen wird, in der die politischen Wertorientierungen der Bevölkerung tendenziell belanglos sind oder durch die politische Elite determiniert werden.

Die Analyse hat deutlich gemacht, dass sich die differierenden Operationalisierungen der verschiedenen Politischen-Kultur-Konzepte auf der *polity*- und *politics*-Ebene in einem Spannungsverhältnis bewegen. Der hohe Abstraktionsgrad von Institutionen wie der Verfassung macht es besonders schwer, „repräsentative“ Aussagen zur systemischen Dimension der politischen Kultur abzuleiten. Umgekehrt entstehen allerdings auch Schwierigkeiten bei der Abgrenzung und isolierten Betrachtung der explizit kulturellen Dimension von anderen Variablen, wenn die politische Kultur als omnipotente Begründungsvariable verwandt wird. Dieses Problem wird vor allem durch die Nichteinhaltung der Betrachtungsebenen und Methoden erkennbar.

3. „Politische Kultur“ als Argumentationsmuster in der Föderalismusdebatte – eine alles erklärende Residualkategorie?

Obwohl die seit langem beklagten Defizite des deutschen Föderalismus zu diversen Reformanläufen geführt haben, gilt der kooperative Bundesstaat in seiner bestehenden Gestalt als reformresistent. Entsprechende Erklärungsversuche bleiben unbefriedigend, obwohl das Problembewusstsein für diese Diskrepanz gewachsen zu sein scheint. Denn verschiedene Ansätze verweisen in diesem Kontext nicht mehr ausschließlich auf institutionelle und verfassungsrechtliche Barrieren in der Akteurskonstellation, sondern verstärkt auch auf die politische Kultur. Allerdings lässt sich auch in der Föderalismusdebatte das Grunddilemma konstatieren, das die Politische-Kultur-Forschung prägt: Bei der Verwendung dieser Kategorie fehlt es nach wie vor an einem Minimalkonsens hinsichtlich der Definition und Operationalisierung. Dies birgt die Gefahr einer gewissen Beliebigkeit. Deshalb soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, inwieweit die „politische Kultur“ in der politikwissenschaftlichen Föderalismusforschung möglicherweise als bloße „Residualkategorie“ benutzt wird. Dazu werden vier Kriterien herangezogen: der einheitliche und systematische Bedeutungsgehalt, der Spezifizierungsgrad in der jeweiligen Argumentation, die zuerkannte Erklärungskraft der politischen Kultur als Begründungsvariable sowie die konsistenten Schlussfolgerungen von der Ebene der politischen Kultur auf das institutionelle Arrangement des deutschen Bundesstaates und vice versa.[35] Die ersten drei Maßstäbe geben primär Aufschluss über die „subjektive“ Einschätzung, die der Betrachter dem Begründungsgehalt der politischen Kultur zu-

35 Eine „Residualkategorie“ wird zumeist als „Restkategorie“ einer Untersuchung verstanden, die nicht erfasst oder berücksichtigt wurde, da sie aufgrund der Theorie, der Problemeinschätzung oder der operationalisierten Fragestellung als unwichtig erschien; vgl. dazu: *Schüttemeyer, Suzanne S.* 2002: Residualkategorie, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.)*: Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe, München: C. H. Beck, S. 818-819, hier S. 818.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schreibt. Die Schlüssigkeit des Argumentationsaufbaus kann hingegen als Hinweis auf ihre objektive Erklärungskraft gelten.

3.1 „Politische Kultur" als Katalysator institutioneller Weichenstellungen

Lehmbruch führt die Ursachen des institutionellen Beharrungsvermögens im deutschen Bundesstaat auf Strukturbildungen und kulturelle Orientierungen zurück, die ihre Ursprünge bereits im 19. Jahrhundert haben.[36] Seine Perspektive beruht auf der Annahme, dass die Gestalt und Funktionsweise von Bundesstaaten nur vor dem Hintergrund ihrer Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte zu verstehen seien, die von der institutionellen Ausgangskonstellation sowie dominanten gesellschaftspolitischen Wertvorstellungen bestimmt werden. Lehmbruch charakterisiert die Genese des deutschen Föderalismus als „einzigartige […] Abfolge von Entwicklungssequenzen", zu deren Verständnis eine alleinige Analyse der Institutionengeschichte nicht ausreiche.[37]

> „Eng damit verflochten, doch analytisch von der Institutionenbildung zu unterscheiden, ist die Entwicklung der hegemonialen politisch-kulturellen Orientierungen, die den Prozess der Nationalstaatsbildung begleitet haben und gemeinhin mit dem Begriff der ‚Unitarisierung' charakterisiert werden."[38]

Erst das Zusammenspiel beider Dimensionen habe zu den „institutionellen Weichenstellungen" auf dem Pfad des kooperativen Föderalismus geführt. Diese Argumentation basiert auf der Prämisse, dass „gesellschaftliche Deutungen der politischen Wirklichkeit"[39] eine selbstverstärkende Wirkung und pfadabhängige Charakterzüge entfalten können. Dieser akteursbezogene Strang von Lehmbruchs Erklärung fokussiert vor allem „Elitegruppen" – eine Beschränkung, die er mit deren überdurchschnittlichen Einflussmöglichkeiten in der Durchsetzung von Wirklichkeitsdeutungen argumentativ legitimiert. Sie verweist aber auf die aufgezeigte Schwierigkeit, die mit Rückschlüssen von der System- auf die Gesellschaftsebene verbunden sind.

Dem Modell der „historischen Pfadabhängigkeit" folgend systematisiert Lehmbruch die Wirkung von Deutungsmustern chronologisch. Dazu differenziert er zwischen den „entwicklungsgeschichtlichen Weichenstellungen" einerseits sowie der nachfolgenden „pfadabhängigen Selbstreproduktion" andererseits. Gereichen politisch-kulturelle Orientierungen zur Entscheidung für einen Entwicklungspfad, stellt erst die „Passgüte" zwischen ihnen und dem gewählten institutionellen Arrangement die hinreichende Voraussetzung für die „Reproduktion" eines Entwicklungspfades dar.[40] Mit Blick auf das Reformpotential des deutschen Föderalismus vertritt Lehmbruch die Auffassung, dass die drei institutionellen Kernelemente „funktionale Aufgabenteilung", „Bundesratskonstruktion" und „finanzwirtschaftliche Verflechtung zwischen Bund und Ländern" auch

36 *Lehmbruch* 2002 (Fn. 2), S. 41.
37 Ebenda, S. 53.
38 Ebenda.
39 Ebenda, S. 63.
40 Ebenda, S. 77.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

weiterhin „pfadabhängig veränderungsresistent“ bleiben werden. Verzeichnet jedoch einer der drei ursächlichen Faktoren „der Selbstreproduktion des hergebrachten deutschen Föderalismus“ einen Bedeutungsverlust, eröffnen sich Realisierungsmöglichkeiten für eine zukünftige Dezentralisierung.[41]

Lehmbruchs Ansatz basiert auf einem Konzept der politischen Kultur, das vorrangig die mentale Ebene von Einstellungen und Werten der politischen Akteure fokussiert und diese dichotomisch in die Kategorien „unitarisch“ und „dezentral“ strukturiert. Obgleich er keine exakte Definition dieser Begriffe vornimmt, lässt sein analytisches Vorgehen Rückschlüsse auf die theoretischen Prämissen zu. Die Termini „politische Kultur“ und „politisch-kulturelle Orientierungen“ verwendet er synonym. Letztere scheint er jedoch nicht in der reduktionistischen Weise der einstellungszentrierten Ansätze aufzufassen, sondern vielmehr im Sinne der Roheschen Festlegung von „Vorstellungen über die politische Welt“[42]. Die Deskription des Nationalstaates als „Bezugsrahmen“ der politisch-kulturellen Orientierung deutet bereits semantisch an, dass unter politischer Kultur ein überindividueller Sinnbezug verstanden wird. Die historisch fundierten Ausführungen zu den Ideen und Wertvorstellungen, die mit dem gedanklichen „Modell“ des Nationalstaates assoziiert wurden und in institutionellen „Weichenstellungen“ ihren Ausdruck fanden, zeigen, dass unter der politischen Kultur ein Ensemble grundlegender Vorstellungen subsumiert wird. Die Beschränkung auf die qualitative Ebene der „politischen Kultur“ überwindet Lehmbruch durch die Betonung des Einflusses von „Wirklichkeitsdeutungen“, denen er „positive Rückkoppelungseffekte“ zuspricht. Dies ist deckungsgleich mit der Funktion der „Deutungskultur“ bei Rohe – also der Reproduktion gemeinsamer und orientierungsstiftender Sinnbezüge. Sie wird jedoch ausschließlich auf die institutionelle Dimension der politischen Wirklichkeit bezogen und allein in die Hände der politisch-administrativen und gesellschaftlichen Eliten gelegt, deren „Überzeugungssysteme“ gesellschaftliche Wirklichkeitsdeutungen dominieren können.[43]

Mit dieser Konzeption umgeht Lehmbruch den – zugegebenermaßen vertrackten – Schluss von der System- auf die Gesellschaftsebene und findet zugleich eine elegante Lösung für das Operationalisierungsproblem: Denn die politische Kultur der Bundesrepublik wird an den Werthaltungen politischer Führungspersönlichkeiten abgelesen, was in diesem Fall heißt, dass von einzelnen Aussagen und Argumentationsmustern auf das „Überzeugungssystem Nationalstaat“ geschlossen wird. Die Kehrseite dieses Vorgehens besteht in der Beschränkung auf eine monopolistische Deutungskultur, in der die Orientierung an der nationalen Einheit sämtliche politische Zielsetzungen durchdringt. Hier bliebe zu prüfen, inwieweit auf diese Weise die politischen Realitäten (noch) angemessen widergespiegelt werden. Denn auch regionalspezifische Faktoren können eine be-

41 Ebenda, S. 103 ff. Im Zuge der europäischen Integration büße die nationalstaatliche Ebene, die bisher den Bezugsrahmen für die ausgeprägten unitarisch-kulturellen Orientierungen in der Bundesrepublik darstellte, an Kompetenzen und Sinnstiftendem Gehalt ein, so dass dem „Unitarisierungsdiskurs“ Schranken gesetzt werden könnten.

42 *Rohe* 1987 (Fn. 18), S. 40.

43 *Lehmbruch* 2002 (Fn. 2), S. 63.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

achtliche Prägekraft für das gesellschaftliche und politische Leben entfalten. Ein weiterer Punkt bleibt bei dieser Argumentation offen: Zwischen politischer „Verlautbarungsebene", auf der in der Vergangenheit föderaler „Wettbewerb" und „Kompetenzentflechtung" postuliert wurde, und politischer Umsetzung ist offenbar eine Diskrepanz entstanden – ganz zu schweigen von der Kluft, die sich zu Bevölkerungsumfragen auftut.[44] Vor diesem Hintergrund könnte eine noch stärkere Fokussierung auf die beiden Kategorien „unitarisch" und „dezentral" sicherlich ertragreich sein, auf die Lehmbruch zu Recht verweist. Auf diese Weise ließe sich auch vermeiden, aus abstrakten Orientierungen am Nationalstaat konkrete institutionelle Arrangements deduzieren zu müssen – ein Frage, bei der Lehmbruch selber darauf hinweist, dass „politisch-kulturelle Orientierungen" stets in Wechselwirkung mit vorhandenen institutionellen Bedingungen verstanden werden müssten. Zudem hebt er hervor, dass der Entwicklungsvorsprung der subnationalen Ebene „die Genesis des Bundesstaates" geprägt habe.[45] Der politischen Kultur kommt deshalb bei Lehmbruch eine Katalysator-Funktion und damit der Stellenwert einer isolierten, nicht begründungsfähigen Variable zu.[46] Diese „vorsichtige" Verwendung kann als Vorbehalt gegenüber einer „unbekannten Größe" gedeutet werden, deren Relevanz kaum einzuschätzen ist, da ein Zugang zu ihrer gesamten Tiefen- und Breitenwirkung schwer möglich scheint. Die politische Kultur nimmt deshalb in Lehmbruchs Argumentation – ohne ihre nach wie vor historisch wegweisende und erhellende Analyse zum deutschen Bundesstaat bestreiten zu wollen – eher den Stellenwert einer „Residualkategorie" ein. Unbenommen davon, liefert der Ansatz der diachronen Längsschnittanalyse einen grundlegenden Zugang zur Analyse historisch verfestigter Wertvorstellungen, auf dem in Zukunft aufgebaut werden kann.

3.2 „Politische Kultur" als „Letztbegründung"

Schultze teilt in seinem Ansatz den Grundtenor Lehmbruchs, indem er das Realisierungspotenzial gegenwärtiger Dezentralisierungstendenzen als Folge eines Wandels „in den politisch-ideologischen Einstellungen und in der politischen Kultur" deutet.[47] Eine weitere Parallele zu Lehmbruch besteht darin, dass die Ebenenverflechtungen zwischen Bund und Ländern auf eine spezifische Ausprägung der politischen Kultur in der Bundesrepublik zurückgeführt wird, die in diesem Zusammenhang als „Kontextvariable" bewertet wird.[48] Schultze verzichtet – ebenso wie Lehmbruch – auf eine Definition von politischer Kultur, obgleich er häufig auf diesen Einflussfaktor rekurriert und diesen als Reformmotor beschreibt.

Unter den Begriff der „Kontextvariable", die in einem Wechselverhältnis zu politisch-institutionellen Arrangements stehe, subsumiert Schultze die „politische Kultur

44 Vgl. hierzu: *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)* 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

45 Ebenda, S. 68.

46 Ebenda, S. 105.

47 *Schultze* 1999 (Fn. 2), S. 193.

48 Ebenda, S. 175.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 [das] Handlungsmuster der politischen Eliten".[49] Der unterstellte Nexus zwischen den beiden Begrifflichkeiten wird dabei nicht geklärt. Aus der Feststellung, dass die „Politiker sich […] in ihren Handlungsmustern an der überkommenen etatistischen und […] gouvernementalen politischen Kultur, am Politikstil des Aushandelns [orientierten], und […] fast durchweg der Maxime von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" folgten, ist ein Verständnis von politischer Kultur abzulesen, das sich auf individuelle Einstellungen der politischen Akteure gegenüber politischen Objekten im Sinne Almonds und Verbas konzentriert.[50] „Handlungsmuster" gelten dabei als operative Normen obrigkeitsstaatlicher Einstellungen, die mit Ergebnissen der Wertewandelforschung kaum vereinbar sind, und deren Operationalisierung und empirische Fundierung nicht nachvollziehbar dargestellt wird. Schultzes analytische Trennung zwischen der „politischen Kultur" und dem „Politikstil"[51] lässt eine Übersetzung der Argumentation in das Lehmbruchsche Modell der „Konfliktregelungsstrukturen" nicht mehr zu, anhand dessen die konkordanzdemokratischen Verhandlungsstrukturen als institutioneller Ausdruck einer kulturellen Ausrichtung am Bild des neutralen Staates gedeutet werden konnten. Die inhaltliche Spezifizierung von politischer Kultur bei Schultze bleibt somit zu vage, um einen plausiblen Zusammenhang zwischen den genannten Einstellungen der politischen Akteure und dem Beharrungsvermögen der föderalen Verflechtungen herzustellen.

Die inhaltliche Gestaltung in einzelnen Politikfeldern folgt – nach Schultze – Werten wie dem Einheitlichkeitspostulat des Grundgesetzes nach Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 GG. Allerdings ordnet Schultze diese nicht eindeutig der politischen Kultur zu. Sie werden zwar stets in unmittelbarem Zusammenhang mit politischer Kultur aufgeführt, jedoch gesondert als „politisch-ideologische Einstellungen", „Wertehaushalt" oder „Maximen" bezeichnet.[52] Mit diesem einstellungszentrierten Kultur-Ansatz sowie der gleichzeitigen Erklärung föderaler Strukturen auf der Basis dieser Einstellungen und tiefer reichender Werte werden allerdings die Schwächen dieses Konzeptes sichtbar: Da „Einstellungen" keine hinreichende Begründung für eine dauerhafte Ausgestaltung institutioneller Systeme bereitzustellen vermögen, werden darunter liegende kollektive Wertvorstellungen bemüht. Mit dieser Konstruktion wird das „Nachweisproblem" jedoch nur verlagert, da es zu belegen gälte, dass abstrakte mentale Dispositionen die konkrete Ausgestaltung politischer Strukturen zur Folge haben.

Hinter Schultzes Interpretation der föderalen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik verbirgt sich einmal mehr die oben zitierte Kongruenzhypothese. Schultze unterscheidet zwar zwischen den zu beobachtenden Veränderungen im Parteiensystem und dem Wandel der politischen Kultur, die jeweils als eigenständige Begründungsvariablen verwandt werden.[53] Allerdings werden die „Reföderalisierungstendenzen […] im Pro-

49 Ebenda, S. 174f.
50 Ebenda, S. 175.
51 Ebenda, S. 175, 177 und 188.
52 Ebenda, S. 193, 192 und 175.
53 Ebenda, S. 193.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zess der politischen Willensbildung und im Parteiensystem“[54] zu einer Vielzahl von Veränderungen in Bezug gesetzt, zu denen auch die Diversifikation des „Wertehaushalt[s] im wiedervereinigten Deutschland“ gezählt wird.[55] Die implizite Annahme einer Prägung von institutionellen Strukturen durch mental verankerte Orientierungen der Akteure kommt in der These zum Ausdruck, dass sich in den regionalen Unterschieden der Parteiensysteme „die unterschiedlichen Regionalkulturen, vor allem aber die sozioökonomischen Disparitäten und gegensätzlichen Interessenslagen“ in der Bundesrepublik widerspiegeln.[56] An dieser Stelle wird eine inhaltliche „Leerstelle“ deutlich. Denn mit der Unterordnung der politischen Kultur unter den Terminus „Wertehaushalt“ und der Abgrenzung zu normativen Orientierungen und ihren „Ausdrucksmöglichkeiten“ wird dem Konzept kaum Raum zur Entfaltung eines eigenen semantischen Gehalts gelassen. Die auf diese Weise stark eingeschränkte Erklärungskraft soll zwar durch die Variablen „sozioökonomischer Standard“ und „Interessen“ kompensiert werden. Damit wird allerdings indirekt auf die Schwierigkeit verwiesen, politische Kultur alleine auf der Basis von institutionellen Strukturen isoliert bestimmen bzw. operationalisieren zu wollen. Der Schluss von der Gesellschafts- auf die Systemebene, von der Mikro- auf die Makroebene und vice versa wird dadurch nicht gelöst.

Die politische Kultur wird auch bei Schultze zunächst als erklärende Variable angeführt, deren Folgen sich in der Bundesrepublik in zunehmenden Dezentralisierungstendenzen manifestierten. Letztlich kommt ihr aber auch in dieser Argumentation lediglich der Charakter einer „Residualkategorie“ zu. Denn die Unbestimmtheit des Politischen-Kultur-Konzepts erfüllt hier vor allem die Funktion eines „Passepartouts“[57]: Nahezu alle reformrelevanten Entwicklungen, die sich nicht mit inhaltlich ausgeführten und operationalisierten Kategorien deuten lassen, werden in den alles erklärenden „Rahmen“ der politischen Kultur zu einem ansehnlichen Bild zusammengefügt.

Die exemplarische Analyse der Ansätze von Lehmbruch und Schultze hat deutlich gemacht, dass die unitarische Prägung der politischen Kultur der Bundesrepublik in der Föderalismusdebatte offenbar gern als Begründungsvariable herangezogen wird, um die Diskrepanz zwischen institutionellen und akteursbezogenen Reformmöglichkeiten auf der einen Seite und der Realität des vermeintlich reformresistenten Bundesstaates auf der anderen Seite zu erklären. Umgekehrt werden Dezentralisierungstendenzen als Ausdruck eines Wandels der politischen Kultur interpretiert, die die Möglichkeit zur Einlösung bestehender Reformpotentiale bergen. Obwohl vergleichende Studien belegen, dass institutionellen Arrangements allein keine hinreichende Erklärungskraft für spezifische Ausprägungen von föderalen Reformprozessen zugesprochen werden kann, muss diese auch bei anderen Autoren anzutreffende Argumentationsweise in Zukunft ver-

54 Ebenda, S. 192.

55 So stellt Schultze z. B. fest: „Politische Kultur, Werthaltungen, Parteipräferenzen, Issue-Positionen unterscheiden sich nicht nur, aber insbesondere zwischen Ost und West.“ (*Schultze* 1999, S. 192).

56 Ebenda, S. 193.

57 Lipp, zitiert nach *Pesch* 2000 (Fn. 5), S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

stärkt mit Blick auf ihren Erkenntnisgewinn hin hinterfragt werden.[58] Zugleich ist in der vorstehenden Analyse deutlich geworden, dass sich dieses Defizit nicht ausschließlich auf „methodische Unachtsamkeiten" zurückführen lässt, sondern auch dem grundlegenden Operationalisierungsproblem geschuldet ist, das die Politische-Kultur-Forschung bisher nicht befriedigend lösen konnte. Folglich stoßen auch die verschiedenen politikwissenschaftlichen Ansätze der Föderalismusforschung an die Grenzen des Nachweisproblems, das durch das Kongruenzpostulat zwischen Struktur und Kultur aufgeworfen wird. Mit Blick auf die Zielsetzung der Ansätze von Lehmbruch und Schultze, die die Funktionsweise des deutschen Bundesstaates erklären und handlungsorientiertes Wissen zur Überwindung der föderativen Defizite bereitstellen wollen, scheint das Konzept der politischen Kultur nur bedingt funktional. Gleichzeitig darf das Erklärungspotenzial dieser Perspektive, die mehr als die rein institutionell-verfassungsrechtliche Ebene berücksichtigt, nicht vernachlässigt werden. Dies sollte gerade die Politikwissenschaft nicht außer Acht lassen, weil sich hier ein originäres Betätigungsfeld eröffnet, das die staatswissenschaftlichen Nachbardisziplinen eben gerade nicht bedienen bzw. in ihren Analysen regelmäßig ausblenden. Lehmbruchs Ansatz begründet allerdings eine gewisse Skepsis gegenüber der unabdingbaren Verknüpfung dieses Zugangs mit der Kategorie der politischen Kultur. Vielmehr müssen in Zukunft zur Ausschöpfung dieses Erklärungspotenzials neue, methodisch „abgesichertere" Konzepte entwickelt werden, deren Reichweite begrenzter sowie abgrenzbarer als das der politischen Kultur ist.

4. Die Kategorie der politischen Kultur in der deutschen Föderalismusdebatte – unbrauchbar?

In der deutschen Föderalismusdebatte wird die „politische Kultur" zunehmend zur Erklärung von institutionellen Beharrungskräften sowie zur (begrenzten) Reformfähigkeit des deutschen Bundesstaates herangezogen. In der exemplarischen Untersuchung der beiden Ansätze von Lehmbruch und Schultze hat sich allerdings herauskristallisiert, dass der methodische Umgang mit dieser Kategorie und ihr tatsächliches Erklärungsvermögen am ehesten dem Charakter einer Residualkategorie entsprechen. Dies trägt zu einer gewissen Beliebigkeit des Politischen-Kultur-Konzeptes bei. Hier hat die Politikwissenschaft in Zukunft eine Bringschuld, wenn sie einen Beitrag dazu leisten möchte, die festgefahrenen Fronten in der deutschen Föderalismusdiskussion aufzubrechen: Eine systematischere sowie in sich schlüssigere Verwendung der Begrifflichkeiten innerhalb der einzelnen Ansätze wäre sicherlich ein erster Schritt. Die Analyse hat allerdings gezeigt, dass diese Schwierigkeiten nicht allein ein Problem der Föderalismusforschung darstellen, sondern bereits in der Anlage der Politischen-Kultur-Konzepte begründet liegen. Neben der Vielfalt der Ansätze heißt das übergeordnete Problem dabei: Operationalisierung. Der Tiefencharakter der politischen Kultur, der auf normative Wertvorstellungen und internalisierte Dispositionen der politischen Akteure *und* Bürger abhebt,

58 *Benz* 2005 (Fn. 1), S. 205.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lässt eine völlige „Sichtbarmachung“ und exakte Messung nicht zu. Die Breitenwirkung erschwert die Abgrenzbarkeit zu anderen Einflussvariablen auf den politischen Prozess sowie die Erfassung ihrer tatsächlichen Wirkungskraft, die kaum isoliert zu messen ist. So hat bereits Rohe darauf hingewiesen, dass es äußerst schwierig ist, den (empirischen) Nachweis zu erbringen, welche Relevanz spezifische Ausprägungen der politischen Kultur für einen sozialen Verband haben.[59] Zugeständnisse an die Operationalisierbarkeit der politischen Kultur als Begründungsvariable in der Föderalismusdiskussion sowie Versuche, die politische Kultur an einzelnen Objekten und Strukturen sichtbar machen zu wollen, stehen ständig unter dem Vorbehalt, den oben zitierten „Pudding“ von Kaase nicht zu „treffen“.

Zugleich steht die Föderalismusforschung vor dem Dilemma, dass die Erklärungskraft „traditioneller“ Ansätze offenkundig nicht (mehr) hinreichend ist, um die föderale Staats- und Verfassungspraxis der Bundesrepublik zu erklären. Zukünftige Bemühungen müssen folglich bei der unsystematischen Verwendung der diversen Politischen-Kultur-Ansätze ansetzen und deren Erklärungspotenzial ausbauen und ausschöpfen. Dabei handelt es sich um ein originäres Betätigungsfeld der Politikwissenschaft, das es zu bestellen gilt, um eine in sich schlüssige Erweiterung der „sozialtechnologischen“ Perspektive auf den Föderalstaat anbieten zu können, die nach wie vor finanz- und rechtswissenschaftlichen Analysen prägt.[60]

Das Hauptproblem wird dabei zugegebenermaßen die „Operationalisierbarkeit“ der politischen Kultur bleiben. Einen ersten Anknüpfungspunkt dazu enthält aber bereits der Ansatz von Lehmbruch. Dieser geht nicht nur davon aus, dass zwischen Struktur, Funktionsweise und Persistenz von Institutionen und politisch-kulturellen Wertvorstellungen der Akteure ein Zusammenhang besteht. Vielmehr wird der Konnex so konkretisiert, dass er nicht in den Weiten eines Kulturkonzepts verortet wird, sondern das für den Bundesstaat als relevant erachtete „Leitbild“ der „nationalen Einheit“ untersucht wird. Eine solche Verengung des kulturbezogenen Zugangs scheint erforderlich, wenn bestimmte institutionelle Mechanismen untersucht werden, und sollte konsequenterweise terminologisch von dem Begriff der „politischen Kultur“ abgegrenzt werden.

Eine methodische Weiterentwicklung dieses Ansatzes könnte in der Bezugnahme auf ideentheoretische Ansätze der *policy*-Forschung bestehen, die die Wirkung so genannter „Überzeugungssysteme“ auf politische Interaktionen untersuchen.[61] Diese setzen den Fokus zwar auf den Aktionsradius der politischen Klasse, begründen den Schluss von der systemischen auf die gesellschaftliche Ebene aber dadurch, dass „Ideen“ der Akteure in den Kontext des gesellschaftlichen Wertekanons und die Gegebenheiten des kultu-

59 *Rohe* 1994 (Fn. 19), S. 11.

60 *Sturm, Roland* 2005: Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem?, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 46, Nr. 2, S. 195-203, hier S. 197.

61 *Scheller, Henrik* 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin: Analytica, S. 237f. mit weiteren Verweisen. Ähnlich aber auch: *Borre, Ole/Scarborough, Elinor* 1995: The Scope of Government, Oxford: Oxford University Press.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

rellen und sozialen Umfeldes eingebettet werden. So eröffnen sie mit Hilfe einer Leitbildanalyse die Operationalisierung des weit gefassten Politischen-Kultur-Konzeptes von Rohe, in der die Wirklichkeitsauffassung und der normativ erwünschte Zustand der Welt sowie die Symbolik im Handeln von Akteuren beleuchtet werden.[62] Auf dieser theoretischen Grundlage lässt sich z. B. für die deutsche Föderalismus- und Finanzausgleichsdiskussion die Dominanz des „Leitbildes" der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" nachweisen, von dem erhebliche Restriktionen für Reformen des Bundesstaates ausgehen.[63] Auf Basis einer Operationalisierung der politischen Kultur in Gestalt bestimmter Leitbilder ließen sich aus abstrakten Annahmen und verfassungsrechtlich normierten Wertvorstellungen aber auch konkrete Maßstäbe für zukünftige Reformen ableiten.[64] Von einer solchen Zuspitzung der politisch-kulturellen Wertvorstellungen, mit der gleichzeitig den Besonderheiten einzelner Politikfelder Rechnung getragen würde, könnte die Föderalismusforschung erheblich profitieren. Trotz der aufgezeigten Schwächen des Konzeptes ist die Funktion der politischen Kultur als „Inspirationsquelle" bei der Überwindung des institutionenbezogenen Erklärungsansatzes also nicht zu unterschätzen.

62 *Scheller* 2005 (Fn. 61), S. 237 mit Verweis auf Jachtenfuchs.
63 Ebenda, S. 332.
64 Ebenda, S. 330 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Beiträge zum deutschen Föderalismus

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Dickicht des Rechts. Die Verfassung des deutschen Föderalismus

Arthur Benz

1. Einleitung: Zum Verfassungsproblem des Föderalismus

60 Jahre Grundgesetz sind zweifellos als Erfolgsgeschichte zu beschreiben. Aus dem vermeintlichen Provisorium wurde eine Verfassung, die ein hohes Maß an Freiheit, sozialer Gerechtigkeit, politischer Stabilität und Wohlstand ermöglichte. Ob das Grundgesetz auch zu einer guten Verfassung des Föderalismus beigetragen hat, ist dagegen umstritten.

Die Diskussion über den deutschen Föderalismus hat sich schon bald nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes auf die Problematik der weitreichenden Unitarisierung und Verflechtung konzentriert. In der Verfassungsrechtswissenschaft galt zunächst der unitarische und kooperative Bundesstaat als zweckmäßig, weil er durch vertikale Gewaltenteilung Macht begrenzen und die Einheit der Rechtsordnung gewährleisten konnte.[1] Nach den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition erkannten Politikwissenschaftler die Politikverflechtung als eine entscheidende Ursache dafür, dass geplante Reformen scheiterten.[2] In der Zeit der christlich-liberalen Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl klagten Wirtschaftswissenschaftler und Vertreter der Wirtschaft darüber, dass der kooperative Föderalismus Reformen des Wohlfahrtsstaats blockiere. Mit der Deutschen Einheit entwickelte sich eine intensive Debatte um den Zustand und die Zukunft des Föderalismus, der allgemein als zu stark verflochten, zu zentralisiert und zu sehr auf Vereinheitlichung angelegt kritisiert wurde. Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Verfassung des Bundesstaats begleiteten diese Diskussionen.[3]

In den Beiträgen von Wissenschaftlern, vor allem aber in der öffentlichen Debatte, wurden die Probleme des deutschen Bundesstaats vielfach überzeichnet. Weder verbarg sich hinter der föderativen Verfassungsordnung ein „verkappter Einheitsstaat“[4] noch folgte aus dem Ziel, einheitliche oder gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen zu erreichen, eine „Übernivellierung“. In der Gesetzgebung kam es selten wirklich zu Blockaden, und ebenso wenig erwies sich der deutsche Staat als unfähig, Reformen durchzuführen. Die spezifische Konstellation der Politikverflechtung, in der Regierungen, die von konkurrierenden Parteien gestellt werden, sich auf gemeinsame Entscheidungen einigen müssen, hat sicher das Regieren erschwert,[5] und sie hat dazu beigetra-

1 Vgl. insbesondere *Hesse, Konrad* 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: C. F. Müller.

2 *Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz* 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor.

3 Als Überblick: *Schatz, Heribert/van Ooyen, Robert Chr./Werthes, Sascha* 2000: Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs, Baden-Baden: Nomos.

4 *Abromeit, Heidrun* 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske + Budrich.

5 *Benz, Arthur* 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 103-133; *Burkhart, Simone* 2008: Blockierte Politik. Ursachen und Folgen von „Divided Go-

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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, dass sich Regierungen leicht der Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft entziehen konnten, wenn Kompromisse in wenig transparenten Verfahren ausgehandelt wurden. Entgegen der Ansicht derer, die nach der Deutschen Einheit den kooperativen Föderalismus als Voraussetzung einer relativ reibungslosen Integration der ehemaligen DDR gepriesen haben, muss auch darauf hingewiesen werden, dass dieser inzwischen eher an Funktionsfähigkeit eingebüßt hat.[6] Um Leistungen und Defizite angemessen bestimmen zu können, sind allerdings variierende institutionelle Bedingungen in einzelnen Politikfeldern zu berücksichtigen.[7] Ferner müssten Maßstäbe der Beurteilung geklärt werden.

Durch die Fixierung der Diskussion auf die Alternative von Verflechtung und Entflechtung wurde eine andere Entwicklung übersehen, die sich inzwischen als sehr problematisch erweist. Der deutsche Bundesstaat wurde zwar nie grundlegend reformiert, aber er veränderte sich durch zahlreiche, zumeist thematisch begrenzte Änderungen des Grundgesetzes.[8] Unabhängig davon, ob diese Änderungen auf Zentralisierung oder Dezentralisierung, auf Verflechtung oder Entflechtung, auf mehr Einheitlichkeit oder Vielfalt zielten, im Ergebnis endeten sie mit zusätzlichen Verfassungsregeln. Diese ließen politische Auseinandersetzungen zu Normen gerinnen, die, der Funktion einer Verfassung entsprechend, dem politischen Streit entzogen sein sollten. Durch eine immer dichtere Regulierung von Politik im deutschen Bundesstaat verlieren Regierungen an Handlungsspielräumen und wird Demokratie entwertet, weil Änderungen von Mehrheitsverhältnissen durch Wahlen immer weniger bewirken und weil Politiker in Regierungen und Parlamenten sich der Verantwortung für politische Entscheidungen entziehen, indem sie diese als durch das Verfassungsrecht geboten definieren.

Grundsätzlich benötigt eine bundesstaatliche Ordnung eine Verfassung, die Kompetenzen, Ressourcenverteilungen und Entscheidungs- bzw. Koordinationsverfahren regelt. Dabei ist immer ein Mittelweg zwischen zu wenig und zu viel Regulierung zu suchen. Der deutsche Bundesstaat ist von diesem Mittelweg zunehmend abgekommen, nicht zuletzt, weil sich die Bedingungen der Kooperation zwischen Bund und Ländern veränderten und die Mehrebenenpolitik schwieriger wurde. Mit der Praxis, auf diese Probleme durch Verfassungsergänzungen zu reagieren, geriet die Politik in die Falle der Verrechtlichung.

---

vernment“ in Deutschland, Frankfurt a. M./New York: Campus; *Lehmbruch, Gerhard* 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

6 *Benz, Arthur* 1999: From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years, in: Publius. The Journal of Federalism, Jg. 29, Nr. 4, S. 55-78.

7 *Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.)* 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden: Nomos.

8 *Busch, Andreas* 2006: Verfassungspolitik: Stabilität und permanentes Austarieren, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.)*: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33-56; *Lorenz, Astrid* 2008: Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19-27.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Verfassungsänderungen und Verrechtlichung der Politik

Der vielfach vertretenen These, dass der deutsche Bundesstaat Reformen verhindere und in der „Politikverflechtungsfalle“ gefangen sei, scheint die Tatsache zu widersprechen, dass das Grundgesetz häufig geändert wird, und zwar gerade in den Teilen, die die föderative Ordnung betreffen. Abgesehen von den Reformen unter der ersten Großen Koalition (1969), der Verfassungsreform nach der Deutschen Einheit (1994) und der jüngsten Föderalismusreform (2006) entwickelte sich das Grundgesetz durch viele Verfassungsänderungen, die einzelne Artikel betrafen. In der Tendenz resultierte daraus keine Veränderung der spezifischen Konstellation des kooperativen Bundesstaats, Verfassungsänderungen bewirkten aber eine Verdichtung der Rechtsnormen, die die Bund-Länder-Beziehungen regeln. Ich will diese Entwicklung an wichtigen Bereichen der föderativen Ordnung illustrieren.

2.1 Kompetenzordnung

Neben der territorialen Gliederung und der Vertretung der Gliedstaaten im Bund gehört die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen zu den Kernbereichen jeder föderativen Verfassung. Mit der Zuordnung von Zuständigkeiten auf Ebenen wird nicht nur Macht, sondern auch politische Verantwortlichkeit gegenüber den Wählerinnen und Wählern festgelegt. Kompetenzen sollten daher klar getrennt werden. Allerdings ist zu bedenken, dass die Zuordnung von Kompetenzen auf Ebenen, also die Entscheidung zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung, sich auf die Art der Aufgabenerfüllung auswirkt. Die Kompetenzverteilung muss daher zwar durch Verfassungsrecht geregelt werden, aber im Vergleich zu anderen Regeln über Institutionen und Verfahren hat sie einen genuin politischen Charakter. Zuständigkeiten müssen geregelt werden, aber sie dürfen die Art der Aufgabenerfüllung nicht determinieren.

Das Grundgesetz trug dieser Ambivalenz dadurch Rechnung, dass es für die Gesetzgebung einen Bereich konkurrierender Zuständigkeit und (bis 2006) der Rahmenkompetenz vorsah. In diesen Bereichen entscheidet sich nach bestimmten Kriterien, die im Einzelfall eine politische Abwägung ermöglichen sollen, ob Bund oder Länder für den Erlass von Gesetzen befugt sind. Entsprechend der „Vermutung“ zugunsten einer Länderkompetenz muss für Bundesgesetze der Bedarf für eine bundeseinheitliche Regelung geprüft und begründet werden. Die Kriterien dieser Prüfung finden sich bekanntlich in Art. 72 GG. Sie sind durchaus offen für Verlagerungen der Zuständigkeit, wenn sich die Einschätzungen über die Bewertung der regionalen Lebensverhältnisse oder der Relevanz von Rechtseinheit ändern.

Die konkurrierende Gesetzgebung wurde dennoch mit Ausnahme einer Materie vollständig und dauerhaft vom Bund übernommen. Man könnte diese Entwicklung mit dem Fehlen eines Rückholrechts der Länder erklären. Dementsprechend wurde durch die Verfassungsänderung von 1994 schließlich geregelt, dass durch Bundesgesetz bestimmt werden kann, dass ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung nicht mehr besteht (nunmehr Art. 72 Abs. 4 GG). Zu einer solchen politischen Entscheidung kam es bisher nie. Dies ist verständlich, weil die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung im

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Laufe von Verfassungsänderungen immer detaillierter geregelt wurden. Die Verfassung sieht in den Artikeln 73 und 74 keine Aufgaben vor, die der Bund oder die Länder durch Gesetzgebung erfüllen können, vielmehr definiert sie konkrete Gegenstände der Gesetzgebung, in denen der Bund tatsächlich tätig geworden ist. Verfassungsänderungen folgten in aller Regel konkreten Gesetzgebungsabsichten des Bundes, und damit wurde die Kompetenzausübung gleichsam mit dem Erlass eines Gesetzes fixiert. Auf diese Weise nahmen die Spielräume der Länder immer weiter ab. Dieser Prozess wäre nur dadurch zu korrigieren, dass der Bundestag geltende Gesetze aufhebt. Abgesehen davon, dass das Parlament ein Interesse am Erhalt seiner Kompetenzen hat, würde eine solche Entscheidung auch auf den Widerstand organisierter Interessen treffen, die Gesetzesänderungen ablehnen.

Bund und Länder waren zudem nicht bereit, im Konfliktfall die Interpretation der Bedürfnisklausel politisch zu entscheiden. Das hatte das Bundesverfassungsgericht ursprünglich gefordert, indem es den politischen Charakter der Kompetenzkonkurrenz betonte. Die Politik hat schließlich durch eine neue Verfassungsregel, mit der 1994 eine neue Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts eingeführt wurde, das Gericht zur Entscheidung gezwungen (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG). Auf Klagen einzelner Länder bzw. der Opposition hin wurden seit 2002 einige Bundesgesetze als nicht erforderlich und daher als verfassungswidrig erklärt. Diese Rechtsprechung beruhte auf einer Neuinterpretation des Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Gesetzgebung, die die Kompetenzen des Bundes deutlich einzuschränken drohte und von wirtschaftlich schwachen Ländern als Einstieg in den Wettbewerbsföderalismus kritisiert wurde. Dies veranlasste Bund und Länder, im Rahmen der Föderalismusreform die Bedürfnisklausel für eine Reihe von Materien der konkurrierenden Gesetzgebung abzuschaffen. Die Kompetenzordnung ist auf diese Weise komplizierter geworden, ohne dass politische Spielräume gewonnen worden wären.

Die Verfassungsreform, die im September 2006 in Kraft trat, wurde allgemein als Schritt in Richtung Dezentralisierung bewertet. Auch damit waren jedoch verfassungsrechtliche Festlegungen verbunden, die politische Entscheidungen über die Art der Aufgabenerfüllung beschränken.[9] Für das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten und Spielhallen sind nunmehr die Länder zuständig. Dem Bundesgesetzgeber ist es damit verwehrt, Mindestregelungen zum Schutz der Beschäftigten zu erlassen, die ja durchaus sinnvoll sein könnten. Gleiches gilt für das Heimrecht oder den Lärmschutz, also für Bereiche, in denen man ebenfalls Mindeststandards zum Schutz der Betroffenen für notwendig halten kann. Das nunmehr geltende Grundgesetz schließt es aus, diese durch Gesetzgebung zu erreichen. Die Änderungen der Kompetenzordnung von 2006 stellten aber auch in anderer Hinsicht ein Beispiel für eine extensive Regulierung im deutschen Föderalismus dar. Die Kategorien der Gesetzgebung sowie die Gegenstände der Gesetzgebung, die unter die einzelnen Kategorien fallen, sind weiter differenziert worden. Im Ergebnis mag die Föderalismusreform nur zu geringen Änderungen von Politik ge-

9 *Benz, Arthur* 2008a: From Joint-decision Traps to Over-regulated Federalism – Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform, in: German Politics, Jg. 17, Nr. 44, S. 440-456.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

führt haben. Die föderative Verfassungsordnung ist dadurch aber wesentlich komplexer und unübersichtlicher geworden und beschränkt die Politik stärker als dies bis dahin der Fall war.

2.2 Intergouvernementale Beziehungen: Zustimmungsgesetze, Gemeinschaftsaufgaben und Mehrebenenpolitik in der EU

Der zweite Bereich der föderativen Ordnung, in dem Verfassungsänderungen festzustellen sind, betrifft die Beziehungen zwischen Bund und Ländern. Unter dem Begriff der Politikverflechtung werden dabei die Beteiligung der Länder in der Gesetzgebung, die Gemeinschaftsaufgaben und die Bund-Länder-Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union diskutiert.

Seitdem der Bundesrat in den 1970er Jahren zu einer Gegenmacht zur Bundestagsmehrheit und zur Bundesregierung geworden war, ist er immer wieder für Politikblockaden verantwortlich gemacht worden. Einen Ansatzpunkt, um Blockaden zu vermeiden, erkannten viele Experten in der großen Zahl von Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrats bedürfen. In der Tat kann in diesen Fällen die Bundesregierung ihr Programm nur verwirklichen, wenn sie mit den Regierungen der Länder verhandelt. Eine Einigung mit Länderregierungen, die die Stimmenmehrheit im Bundesrat kontrollieren, ist aber schwierig, wenn diese von Parteien gestellt werden, die im Bundestag zur Opposition gehören. Unter diesen Bedingungen ist die Wahrscheinlichkeit, dass Gesetzesvorhaben scheitern, relativ hoch, weshalb die Bundesregierung auf Gesetzesinitiativen verzichtet oder sie an die Forderungen der Opposition anpasst.[10]

Dieses Thema rückte in der Föderalismusreform, die im November 2003 begann, in den Mittelpunkt der Verfassungspolitik. Die Föderalismuskommission von Bundesrat und Bundestag trat mit dem Ziel an, den Anteil der Zustimmungsgesetze an allen Bundesgesetzen auf bis zu 10% zu senken. Nach der Erörterung verschiedener Alternativen vereinbarten die Vertreter des Bundes und der Länder schließlich eine Neuregelung der Art. 84 und Art. 104a Abs. 4 GG. Sie löst im Ergebnis das Problem nicht, weil die Zustimmungspflicht bei strittigen Verteilungskonflikten erhalten bleibt.[11] Die Verfassungsformulierungen sind durch die Änderungen jedoch höchst kompliziert geworden.

Die neuen Verfassungsregeln sind nicht nur umfangreicher und komplizierter ausgefallen, sie schränken wiederum – im Widerspruch zum Ziel, die Regierbarkeit zu erhöhen – die politischen Handlungsspielräume ein. Der Bund kann zwar weiterhin darauf verzichten, Behörden oder Verwaltungsverfahren der Länder zu regeln und so die Zustimmung des Bundesrats umgehen, er kann aber nicht, wie vor der Verfassungsänderung, die Länder durch Finanzhilfen und Kompensation ihrer Kosten dazu bewegen, auf ein Veto zu verzichten. Die Möglichkeit, die Bundesratszustimmung zu umgehen, in-

10 *Burkhart* 2008 (Fn. 5).

11 *Höreth, Markus* 2008: A Successful Failure? The Contested Implications of Germany's Federal Reforms, in: German Politics, Jg. 17, Nr. 4, S. 408-423; *Manow, Philip/Burkhart, Simone* 2006: Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol), Jg. 16, Nr. 3, S. 807-824.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 den Ländern ein Abweichungsrecht eingeräumt wird, ist mit verschiedenen Kautelen versehen. Dabei hätte sie wahrscheinlich auch ohne eine Verfassungsänderung verwirklicht werden können, weil die alte Fassung von Art. 84 Abs. 1 GG es dem Bund nicht verwehrte, auf verbindliche Regelungen zu Behörden und Verwaltungsverfahren zu verzichten und sich auf Leitlinien oder Empfehlungen zu beschränken.

Die Gemeinschaftsaufgaben sind als besonderer Fall der Politikverflechtung schon lange umstritten. Ihre Einführung durch die Finanzverfassungsreform von 1969 bedeutete, dass verfassungsrechtlich geregelt wurde, was zuvor praktiziert worden war, nämlich die Beteiligung des Bundes an Länderaufgaben durch Finanzhilfen. Die Gemeinschaftsaufgaben schränkten die Handlungsmöglichkeiten des Bundes ein und verhinderten vor allem eine Diskriminierung zwischen den Ländern, sofern diese im Planungsausschuss mit Mehrheit einer solchen Entscheidung nicht zustimmten. Eine Einigung zwischen Bund und Ländern über Programme konnte nur mittels konfliktminimierender Entscheidungen erreicht werden, die zu Effektivitäts- und Effizienzverlusten führten.[12]

Die Verfassungsreform von 2006 schaffte die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ab und initiierte eine Reform der Organisation und Verfahren für die beiden verbliebenen Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG, indem Verfahrensvorschriften aus dem Grundgesetz gestrichen und die Spielräume für die Ausführungsgesetzgebung erweitert wurden. Hier liegt der seltene Fall vor, dass eine Verfassungsänderung im Bereich der föderativen Ordnung zu einer Deregulierung führte. Gleichzeitig wurde das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft neu geregelt, wobei das Konsensprinzip festgeschrieben wurde und nur für Forschungsinvestitionen bilaterale Vereinbarungen zugelassen wurden. Die Föderalismuskommission II, die im März 2009 ihre Arbeit beendete, hat in ihrem Abschlussbericht vorgeschlagen, dass zwei neue Gemeinschaftsaufgaben in das Grundgesetz eingeführt werden sollen, die die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Einrichtung und dem Betrieb informationstechnischer Systeme sowie bei der Durchführung von Vergleichsstudien in der Verwaltung ermöglichen sollen.[13]

Deutlicher wird die Tendenz einer Regulierung des Föderalismus im Bereich der Bund-Länder-Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU. Durch Verfassungsänderung wurde 1994 das Verfahren, das sich aus Vereinbarungen und Gesetzen entwickelte, in Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG detailliert normiert. Diese Vorschriften waren in der Föderalismusreform Gegenstand der Beratungen. Vorschläge, die auf eine Vereinfachung oder auf Überführung wesentlicher Teile in Gesetze oder Vereinbarungen zielten, konnten sich dabei nicht durchsetzen.[14] Die Änderungen, die von Bundestag und Bundesrat schließlich verabschiedet wurden, präzisierten die Fälle, in denen die Bundesrepublik

12 *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976 (Fn. 2).

13 Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K-Drs. 174, S. 68-93.

14 *Moore, Carolyn/Eppler, Annegret* 2008: Disentangling Double Politikverflechtung? The Implications of the Federal Reforms for Bund-Länder Relations on Europe, in: German Politics, Jg. 17, Nr. 4, S. 488-508.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Deutschland durch einen Ländervertreter in der EU mitwirkt. Angesichts der Problematik gerade dieser Praxis ist die Festlegung besonders fragwürdig.

2.3 Finanzverfassung

Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten gelten in vielen Bundesstaaten als komplex und schwer zu durchschauen. Oft liegt dies daran, dass sich diese Beziehungen ohne klare Verfassungsregeln entwickeln. Im deutschen Föderalismus finden wir vergleichsweise weitreichende und präzise Bestimmungen im Grundgesetz. Die Finanzverfassung wurde durch zwei grundlegende Verfassungsreformen in den Jahren 1955 und 1969 ausgestaltet, nachdem das Grundgesetz von 1949 nur vorläufige Regelungen enthielt. Dass dadurch der Regelungsumfang und die Regelungsdichte zunahmen, versteht sich von selbst. Bemerkenswerter sind viele weitere Verfassungsänderungen, die in einzelnen Bereichen zu detaillierten Normen geführt haben. Auf diese Weise werden vor allem Verteilungsentscheidungen weitgehend determiniert. Solche Normen tragen in besonderem Maße zur Entpolitisierung des deutschen Föderalismus bei.

Verfassungsregeln, die Verteilungsfragen betreffen, finden sich in Art. 106 GG, der die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern bestimmt. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit handelt es sich hier um Regelungen, die im Steuerverbund notwendig sind und die sich als zweckmäßig erwiesen haben, zumal die Mehrwertsteuer nach einem variablen Prozentsatz verteilt wird, wodurch es möglich ist, die Mittelverteilung zwischen Bund und Ländern an die Finanzbedarfe anzupassen. Ähnliches gilt für den Finanzausgleich. Er folgt Verteilungsprinzipien, die verfassungsrechtlich festgelegt sind und deren Ausgestaltung durch ein Maßstäbegesetz vom Bundesverfassungsgericht verlangt wurde.

Durch Verfassungsänderungen wurden die grundlegenden Normen durch spezielle Regeln ergänzt, sodass das ursprünglich relativ flexible und transparente Transfersystem zunehmend starrer und unübersichtlicher geworden ist. Bei der Umsatzsteuerverteilung sind seit 1996 Kosten zu berücksichtigen, die den Ländern durch eine Neuregelung des Einkommensteuerrechts entstehen (Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG). 1993 wurde ein besonderer Finanzausgleich für den öffentlichen Personennahverkehr im Grundgesetz verankert (Art. 106a GG). Die Verteilung der Lasten, die sich aus Rechtsakten der EU ergeben, wurden 2006 sogar mit genauen Prozentsätzen festgelegt (Art. 109 Abs. 5 GG). Besonders erwähnenswert ist die Tatsache, dass durch die Föderalismusreform von 2006 der so genannte Solidarpakt mit den gesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs im Grundgesetz verankert wurde. Mit den Konsolidierungshilfen für finanzschwache Länder, die nach dem Vorschlag der Föderalismuskommission II in Art. 143d GG geregelt werden sollen, wird ein weiteres Ausgleichselement eingeführt.[15]

Letzteres verweist auf eine besonders bedenkliche Entwicklung in der Finanzverfassung. Die jüngsten Reformen der bundesstaatlichen Verfassung endeten unter anderem mit zahlreichen Übergangsvorschriften, die einerseits sinnvoll sind, damit Bund und

15 K-Drs. 174 (Fn. 13), S. 32-33.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 ihre Haushalts- und Finanzplanung schrittweise an die veränderten Bedingungen anpassen können. Andererseits handelt es sich dabei meistens um Ergebnisse von politischen Kompromissen über Finanzverteilungen, die von den Empfängerländern durch eine Verfassungsgarantie abgesichert werden sollen. Dieses Anliegen mag verständlich sein, die Übergangsvorschriften begrenzen aber Anpassungsspielräume, die wegen der Dynamik wirtschaftlicher Entwicklungen gerade in Angelegenheiten der Finanzbeziehungen erforderlich sind.

Inzwischen muss sich die Verfassungspolitik im deutschen Bundesstaat bereits mit den Folgen einer Überregulierung befassen. Mit der Föderalismusreform I trat 2006 der geänderte Art. 104b GG in Kraft, welcher es dem Bund untersagte, Finanzhilfen an Länder und Gemeinden zu vergeben, wenn er in der betreffenden Angelegenheit nicht über die Gesetzgebungskompetenz verfügt. Bei der Förderung von Kindertagesstätten, die vom Bund und den Ländern vereinbart war, wurden die Folgen dieser restriktiven Regelung offenkundig. Die Föderalismuskommission II schlug nun vor, „im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, Ausnahmen zuzulassen.[16] Es wird sich zeigen, wie diese Ausnahmen in der Praxis interpretiert werden, nach dem Wortlaut des vorgeschlagenen Verfassungstexts sind die Spielräume aber eng gezogen.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch die von der Föderalismuskommission vorgeschlagenen Regelungen zur Staatsverschuldung eine ähnliche Problematik aufwerfen werden wie die Regelungen über Finanzzuweisungen des Bundes. Auch diese sollen mit der genannten Ausnahme gelten. Dabei stellt sich weniger die Frage, ob das weitgehende Verbot der Verschuldung sinnvoll ist, sondern ob das Ziel, das damit angestrebt wird, nicht auch mit den geltenden Verfassungsregeln und mit dem politischen Druck einer Wählerschaft hätte erreicht werden können.

3. Ursachen: Die Eigendynamik der Politikverflechtungsfalle

Die genannten Beispiele machen deutlich, dass die zunehmende verfassungsrechtliche Regulierung ein spezifisches Merkmal der Föderalismusentwicklung darstellt, das sich während der ganzen 60-jährigen Geschichte der Bundesrepublik gezeigt, aber in den jüngsten Verfassungsreformen verstärkt bemerkbar gemacht hat. Wir können daher auf der Ebene der Verfassungspolitik genau das gleiche Muster von politischer Praxis feststellen, das Fritz W. Scharpf für die verfasste Politik im deutschen Bundesstaat prägnant beschrieben hat. In seiner Theorie der Politikverflechtung stellte er fest, dass Bund und Länder unter den Bedingungen des Parteienwettbewerbs in der Konstellation einer „antagonistischen Kooperation“ handeln, die Entscheidungen erschwert. Blockaden würden angesichts des Zwangs zur Einigung vermieden, indem sich die Beteiligten auf Kom-

16 Ebenda, S. 109-110.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

promisslösungen einigten, mit denen inkrementelle Veränderungen möglich würden. Die Regierbarkeit werde dadurch aber signifikant beschränkt.[17]

Mit seiner These der Politikverflechtungsfalle behauptet Scharpf, dass Bund und Länder den institutionellen Restriktionen der Regierbarkeit nicht entkommen könnten, weil eine Einigung auf Verfassungsreformen nicht wahrscheinlich sei, da diese immer Macht und Ressourcen umverteilten.[18] Hier liege eine Entscheidungsstruktur vor,

> „die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch […] ineffiziente und problemunangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern – weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf mehr Desintegration."[19]

Die zahlreichen Verfassungsreformen, die gerade die föderative Ordnung betrafen, scheinen dieser These zu widersprechen. Man könnte also vermuten, dass sich – vor allem seit der Deutschen Einheit – die Schwierigkeiten des Regierens derart verstärkt haben, dass sich die verfassungspolitischen Akteure zu Reformen durchgerungen haben.

Tatsächlich reproduzieren allerdings die Verfassungsreformen genau die Politikmuster, die Scharpf für die verfasste Politik erkannte. Die Verfassungspolitik ist nicht blockiert, vielmehr einigen sich Bund und Länder häufig auf Entscheidungen. Änderungen erfolgen dabei inkrementell. Selbst größere Reformen des Föderalismus enden nicht mit substantiellen Weichenstellungen, sondern bewegen sich in den eingefahrenen Bahnen des kooperativen Föderalismus. Insofern müssen wir die Politikverflechtungsfalle reinterpretieren und sie in ihrer Eigendynamik verstehen.

Im deutschen Bundesstaat erzeugt die Politikverflechtung ein Wechselspiel zwischen verfasster Politik und Verfassungspolitik. Gesetzgebung beruht vielfach auf mühevoll errungenen Kompromissen zwischen Regierungen des Bundes und der Länder, deren Repräsentanten als Parteipolitiker um Wählerstimmen konkurrieren. Angesichts des Zwangs, gleichzeitig kooperieren und konkurrieren zu müssen, verhalten sich die Akteure in zweifacher Weise widersprüchlich: Zum einen kritisieren sie die Verhandlungszwänge, weil sie dadurch an Autonomie und Macht verlieren, zugleich suchen sie aber die Politikverflechtung, in der sie Verantwortlichkeit für konfliktreiche Entscheidungen aufteilen können. Dies erklärt, warum die Länder bundeseinheitlichen Regelungen und Finanzzuweisungen zugestimmt haben und warum der Bund die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen in der Vergangenheit nicht häufiger vermieden hat. Zum zweiten tendieren die Akteure im kooperativen Bundesstaat dazu, Entscheidungen, durch die sie Macht und Finanzmittel verteilen, verfassungsrechtlich gegen Änderungen abzusichern. Mit den Regelungen der Gemeinschaftsaufgaben, der Finanzhilfen und des Fi-

17 *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976 (Fn. 2); *Scharpf, Fritz W.* 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der ‚dritten Ebene', in: *Bundesrat (Hrsg.)*: 40 Jahre Bundesrat, Baden-Baden: Nomos, S. 121-162.

18 *Scharpf, Fritz W.* 1985: Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 26, Nr. 4, S. 323-356; ausführlicher: *Scharpf, Fritz W.* 1988: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: Public Administration, Jg. 66, Nr. 3, S. 239-278.

19 *Scharpf* 1985 (Fn. 18), S. 350.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nanzausgleichs erreichten die Länder, dass sie nicht der Willkür der Bundespolitik ausgesetzt waren. Dass sie damit selbst in Abhängigkeiten gerieten, nahmen sie in Kauf, obgleich sie es dauernd beklagten. Der Bund sicherte durch Verfassungsänderungen seinen finanzpolitischen Einfluss, obgleich er Steuerungsmacht einbüßte. Diese Verhaltensweisen haben zur Folge, dass die Verfassung immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen wurde und dass Konflikte in einzelnen Politikfeldern Verfassungsänderungen auslösten.

Im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik hat sich dabei eine Verschiebung der Ursachen ergeben, die aber am Ergebnis nichts Grundlegendes geändert hat. Bis zur Deutschen Einheit befanden sich die Regierungen im Bundesstaat in einem Dilemma, das durch das Zusammenwirken von Verhandlungszwängen und Parteienwettbewerb entstand. Ihr Bestreben richtete sich auf Verflechtung, die es der Opposition erlaubte, mitzuregieren und der Regierungsmehrheit die Chance bot, bei strittigen Entscheidungen Verantwortlichkeit auf den politischen Gegner abzuwälzen. Nach der Deutschen Einheit veränderte sich das Parteiensystem. Angesichts der gewachsenen Zahl von Parteien in den Parlamenten verringerte sich der Einfluss des Parteienwettbewerbs auf die Bund-Länder-Kooperation. Dafür wurden die Konflikte zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern sowie zwischen Bund und Ländern intensiver, mit der Folge, dass die finanzschwachen Länder nach Wegen suchten, ihre Besitzstände zu bewahren. Während der Bund versuchte, durch Abbau von Politikverflechtung seine Handlungsfähigkeit zu steigern, drängten die finanzstarken Länder auf eine Verfassungsreform, um mehr Autonomie zu gewinnen. Die finanzschwachen Länder nutzten diese Reformen, um erreichte Verteilungskompromisse festzuschreiben, und die finanzstarken Länder wie der Bund konzedierten dies, weil sie auf die Stimmen dieser Ländergruppe angewiesen waren, um ihre Ziele zu erreichen. Dadurch nahm die Dynamik der Verfassungspolitik zu, gleichzeitig aber auch die Dichte an Regelungen, die aus ausgehandelten Kompromissen hervorgingen.

4. Folgen: Entpolitisierung und Demokratiedefizit

Die Folgen dieser Art der Verfassungspolitik im Bundesstaat liegen auf der Hand. Die Eigendynamik der Verhandlungskonstellation, die mit dem Begriff der Politikverflechtungsfalle erfasst wird, bewirkt eine Vermischung von verfasster Politik und Verfassungspolitik. Das zeigt sich zunächst in den Strukturen und Verfahren. Viele der kleinen Verfassungsänderungen sind im normalen Gesetzgebungsverfahren ausgehandelt und verabschiedet worden, wenngleich mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Sie waren in der Regel eng mit normalen Gesetzgebungsvorhaben verbunden. Die größeren Verfassungsreformen wurden von gemeinsamen Kommissionen des Bundestags und Bundesrats vorbereitet, die Vorschläge für die verfassungsändernde Gesetzgebung vorlegten. Mit ihnen wurde jedoch lediglich die Struktur der normalen Gesetzgebung abgebildet. Die Gemeinsame Verfassungskommission, die auf-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

grund des Vertrags über die Deutsche Einheit zustande kam (Januar 1992 bis Oktober 1993)[20] sowie die erste Föderalismuskommission (November 2003 bis Dezember 2004) tagten noch öffentlich, während die zweite Föderalismuskommission (März 2007 bis März 2009) überwiegend nicht öffentlich beriet. In allen Fällen gingen Kompromisse aus den üblichen informellen Verhandlungen führender Vertreter des Bundes und der Länder hervor. Der Unterschied zwischen Verfassungspolitik und verfasster Politik wurde dabei auch in substantieller Hinsicht verwischt. Gegenstand der Beratungen waren meistens gleichzeitig Verfassungsänderungen und einfache Gesetze. Dies hatte zur Konsequenz, dass nicht selten letztere zum primären Anliegen wurden und die Verfassung daran angepasst wurde, oder dass Normen, die eigentlich in einfache Gesetze gehörten, in die Verfassung geschrieben wurden.

Diese Art der föderativen Verfassungspolitik führt zunächst zur Überfrachtung der Verfassung mit Regelungen, die nicht nur deren Verständnis, sondern auch künftige Änderungen erschweren. Je komplexer das Verfassungsrecht wird, desto mehr Zusammenhänge zwischen einzelnen Normen sind zu beachten, wenn die Verfassung wieder geändert wird, desto mehr Interessen sind aber auch betroffen. Die Vielzahl von Übergangsregelungen bewirkt andererseits eine besondere Dynamik der Verfassung, weil sie nach bestimmten Fristen automatisch ihre Geltung verlieren. Das betrifft vor allem den Finanzausgleich, dessen mittelfristige Entwicklung durch vorübergehende Zahlungen des Bundes wegen der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, durch die befristete Festschreibung des Solidarpakts II und durch Kompensationszahlungen für hoch verschuldete Länder beeinflusst wird.

Die Verrechtlichung der Politik, die in der zunehmenden Regelungsdichte der Verfassung angelegt ist, schwächt den Wettbewerb der Parteien sowie die Rolle der Regierungen und Parlamente. Nicht nur fixieren Verfassungsregeln, was eigentlich politisch zu entscheiden sein sollte; die Verlagerung von Politik in die Verfassung hinein hat auch die Konsequenz, dass Streitfragen vom Verfassungsgericht statt durch Verhandlungen und Mehrheitsbeschlüsse in den Parlamenten entschieden werden. Darin liegt ein Verlust an demokratischer Qualität des deutschen Bundesstaats, der zu den Demokratiedefiziten der Politikverflechtung hinzu kommt. Mit zunehmend detaillierten Verfassungsregeln legen sich Regierungen und Parlamentsmehrheiten zudem selbst Fesseln an. Das mag sinnvoll sein, um sich gegen den Einfluss kurzfristig schwankender Interessen zu schützen, verringert aber auch die Anpassungsfähigkeit der Politik und des föderativen Systems.

Kritisch zu bewerten ist darüber hinaus, dass die Verfassung immer mehr zum Gegenstand von Interessenkonflikten zwischen Bund und Ländern wird. Wird sie mit der Lösung von spezifischen Macht- und Verteilungskonflikten belastet, so kann sie ihre stabilisierende Funktion nicht mehr erfüllen. Zwar sollte nach den Erkenntnissen der

20 *Batt, Helge-Lothar* 1996: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit. Akteure, politischer Prozeß und Ergebnisse, Opladen: Leske+Budrich; *Benz, Arthur* 1994: A Forum of Constitutional Deliberation? A Critical Analysis of the Experience of the Joint Commission on the Constitution, in: German Politics, Jg. 3, Nr. 4, S. 99-117.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

vergleichenden Föderalismusforschung der Beitrag der Verfassung zur Stabilisierung einer föderativen Ordnung nicht überschätzt werden,[21] wenn sich die Verfassung aber selbst als inflexibel erweist und effektive Anpassungen an Veränderungen verhindert, dann kann das auch destabilisierend wirken.[22] Sicher wäre es übertrieben, den deutschen Föderalismus als instabil zu charakterisieren. Man sollte aber die Gefahren nicht unterschätzen, die in dem beschriebenen Wechselspiel zwischen Verfassungspolitik und verfasster Politik für den Föderalismus liegt.

5. Auswege: Plädoyer für eine echte Verfassungsreform

Die bisher dargelegte Analyse könnte die Interpretation nahe legen, dass man alle Hoffnung auf eine Reform des deutschen Föderalismus aufgeben sollte. Wenn nicht einmal Verfassungspolitik einen Ausweg aus der Verflechtungsfalle verspricht, dann scheint man sich mit der Feststellung einer ausgeprägten Pfadabhängigkeit begnügen zu müssen,[23] die den Bundesstaat schrittweise immer weiter in Zwänge von Verhandlungen und Recht hineinführt, wobei sich diese wechselseitig verstärken. Eine kritische Betrachtung der 60-jährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland lässt diesen Mechanismus in der Tat erkennen.

Diese Eigendynamik entsteht, wie oben erläutert, vor allem durch eine enge Verbindung von verfasster Politik und Verfassungspolitik. Die Verfassung wird meistens in Verfahren geändert, die sich wenig oder gar nicht von den im normalen Gesetzgebungsprozess üblichen Praktiken intergouvernementaler und parlamentarischer Aushandlung unterscheiden. Interessengruppen oder Repräsentanten der Zivilgesellschaft werden bestenfalls in Anhörungen beteiligt; in die Verfassungsverhandlungen direkt involviert sind, wenn überhaupt, nur unabhängige Experten. Die Entscheidungsmacht bleibt in den Händen der Mitglieder des Bundestags und des Bundesrats bzw. der Regierungen des Bundes und der Länder mit ihren Verwaltungen. Weil Verfassungsrecht damit praktisch wie normales Recht behandelt wird, entsteht die kritisierte Überregulierung. Daher käme es darauf an, beide Ebenen des Rechts zu trennen und auch die mit ihnen befassten Arenen der Politik zu differenzieren. Erforderlich wäre es, Verfassungsänderungen in besonderen Verfahren, unter Einschluss gesellschaftlicher Interessen und einer stärkeren

21 *Bednar, Jenna* 2008: The Robust Federation. Principles of Design, Cambridge: Cambridge University Press; *Filippov, Mikhail/Ordeshook, Peter C./Shvetsova, Olga* 2004: Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions, Cambridge: Cambridge University Press; *Lemco, Jonathan* 1991: Political Stability in Federal Governments, New York: Praeger; *Riker, William H.* 1964: Federalism. Origins, Operation, Significance, Boston/Toronto: Little Brown & Co.

22 *Benz, Arthur* 2008b: German Dogmatism and Canadian Pragmatism? Stability and Constitutional Change in Federal Systems, polis-Arbeitspapier Nr. 65/2008, Hagen: FernUniversität in Hagen. http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/polis_nr._65-2008_benz.pdf (am 27.04.2009).

23 *Lehmbruch, Gerhard* 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Kontinuität und Wandel, in: *Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.)*: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 53-110.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Beteiligung der Bürgerschaft zu beraten und gegebenenfalls auch zu beschließen. Änderungen der Verfassung würden dadurch keineswegs einfacher, aber sie würden den alltäglichen Interessenkonflikten von Exekutiven und den Auseinandersetzungen der Parteien entzogen. Den höheren Verhandlungskosten stünde ein Gewinn an Legitimität von Verfassungsentscheidungen gegenüber.

In solchen Strukturen und Verfahren könnte es gelingen, die Verrechtlichung der Bund-Länder-Beziehungen, die die Entwicklung des Grundgesetzes und die Praxis der Verfassungsänderungen prägte, kritisch zu diskutieren und zu revidieren. Eine wirkliche Verfassungsreform, die hiervon ausgeht, könnte sich neben der Frage, welchen Föderalismus die Bürgerinnen und Bürger wollen, auch damit befassen, was in der Verfassung geregelt werden muss und was nicht in sie gehört. Eine solche Reform würde dazu beitragen, der Verfassung im Verhältnis zur Politik den Status zu verleihen, der ihrer Funktion entspricht. Die Verfassung könnte wieder zu einer wirklichen Rahmenordnung für die Politik werden, die grundlegende Rechte gegen Mehrheitsentscheidungen schützt und Spielregeln des politischen Betriebs festlegt, jedoch nicht ständig für die Durchsetzung von Interessen instrumentalisiert werden kann. Mehr als der Versuch einer Entflechtung oder einer Neugliederung des Bundesgebiets könnte eine solche Reform dazu führen, Politik in Bund und Ländern zu stärken und so den Föderalismus zu beleben.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Politik, a-territoriale Wissenschaft und der deutsche Föderalismus 1949–2009

*Charlie Jeffery**

Föderalismus wird oft als „Einheit in Vielfalt" beschrieben. Föderale Systeme halten eine Balance aufrecht zwischen der Sicherung der Vorteile einer Mitgliedschaft in einer größeren Union und der Anerkennung unterschiedlicher regionaler Präferenzen und Identitäten. Wie diese Balance erreicht und erneuert wird, ist eines der anhaltenden Themen in wissenschaftlichen Studien zum Föderalismus. Die Art und Weise, wie diese Balance in Deutschland erreicht wurde, ist ungewöhnlich. Das deutsche föderale System, das 1949 errichtet wurde, hat schon traditionell der Einheit den Vorrang vor der Vielfalt gegeben. Bis zu einem gewissen Grad spiegelte diese Priorität die Verhandlungen wider, die in der Gründungsphase des westdeutschen Nachkriegsstaates stattgefunden haben; bis zu einem gewissen Grad wurde sie von einem dominanten Verfassungsdiskurs eines „Sozialstaats" legitimiert und aufrechterhalten, der sicherstellen sollte, dass sich die Lebensverhältnisse der deutschen Bürger nicht wesentlich regional unterscheiden. Der Grad, bis zu welchem diese „Verhältnisse" so einheitlich waren, wie es der Verfassungsdiskurs forderte, wurde wahrscheinlich immer übertrieben.

Seit 1990 ist jedoch offensichtlich, dass sich der Verfassungsdiskurs und die soziale Realität weit voneinander entfernt haben. Diese Unvereinbarkeit zwischen „Soll" und „Ist" sowie die Art und Weise, wie diese angegangen und z. T. ignoriert wurde, ist das Thema dieses Beitrags. Die Kernaussage ist dabei, dass die derzeitige Verfassungsarchitektur nicht zukunftsfähig ist, jedoch vorerst von einer merkwürdigen Mischung aus nüchternen politischen Verhandlungen und verfassungsrechtlicher Wissenschaft gestützt wird, die hartnäckig an einer anachronistischen Vorstellung vom Zweck des föderalen Systems festhält.

Die Überwindung territorialer Vielfalt: Föderalismus und Föderalismusstudien in Westdeutschland

Eine Möglichkeit, aktuelle und vergangene Widersprüche aufzuzeigen, besteht darin, zwischen „Föderalismus" als einem „set of beliefs" bzw. einer Ideologie bezüglich der Regierungsorganisation und „Föderation" als einer Regierungsstruktur, die dem „Föderalismus" eine institutionelle Gestalt verleiht, zu unterscheiden.[1] Deutschland ist eindeutig eine Föderat*ion*, die mühelos mit allen klassischen Definitionen übereinstimmt

* Übersetzung aus dem Englischen: Teresa Wolf.

1 *King, Preston* 1982: Federalism and Federation, London: Taylor and Francis; *Burgess, Michael/ Gagnon, Alain* 1993: Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions, Toronto: University of Toronto Press; *Burgess, Michael* 2006: Comparative Federalism. Theory and Practice, London: Routledge.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 offensichtliche Ähnlichkeit mit anderen Föderationen aufweist. Der deutsche Föderal*ismus* ist dagegen unverwechselbarer. Kommt man noch einmal auf den Dualismus von Einheit in Vielfalt zurück, gab es in (West-)Deutschland zwei grundlegende „sets of beliefs", die erstere gegenüber letzterer bevorzugten. Das erste spiegelte sich im gesamten Grundgesetz wider und verleiht, neben der Betonung der Menschenrechte im Grundgesetz, dem Dokument eine nachhaltige Bedeutung: Das Grundgesetz war eine Verfassungskonstruktion, um eine Diktatur zu verhindern. Es war Anti-Nazismus als Gesetzestext. Es trennte, kontrollierte und schuf ein wohldurchdachtes Gleichgewicht zwischen den institutionellen Plätzen der politischen Macht, um ihren Missbrauch zu verhindern. Die „Verordnung" einer Föderation war Teil dieses Systems der Gewaltenteilung und der „checks and balances". Die Ausgestaltung der Föderation mag vergangene Erscheinungsformen des Föderalismus in Deutschland zum Vorbild genommen haben und scheint deshalb auf einer gewissen Tradition der territorialen Vielfalt gegründet worden zu sein; jedoch war das nicht ihr Sinn und Zweck. Mit der Föderation wurde beabsichtigt, die Konzentration politischer Macht zu verhindern, aber nicht in erster Linie, sie zu dezentralisieren.

Das zweite „set of beliefs", das der Einheit vor der Vielfalt den Vorrang gab, hatte ebenfalls einen historischen Vorläufer: die Bismarckschen Sozialversicherungsreformen des späten 19. Jahrhunderts. Der Zweck der Bismarckschen Wohlfahrtsinstitutionen war die nationale Integration, der Aufbau von Loyalitäten gegenüber dem entstehenden deutschen Nationalstaat unter preußischer Herrschaft, der sowohl die Besonderheiten der anderen deutschen Staaten als auch die aufkommenden sozialen Konflikte durch die Industrialisierung überwinden sollte. Dieses Streben nach Nationalisierung wurde nach dem Zweiten Weltkrieg neu belebt und ausgeweitet. Es wurde im Grundgesetz durch die Festlegung, dass (West-)Deutschland ein „Sozialstaat" sei, und durch die Vorrangigkeit von Bundes- vor Landesrecht bei wahrgenommenem Bedarf an einer bundesweiten „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", umrissen. Diese Umrisse wandelten sich im Kontext der damaligen Zeit zu viel tiefergehenden Bestrebungen in einem jungen westdeutschen Staat: Es war ein Staat, der sich darauf konzentrierte, nach dem Dritten Reich wieder ein Bewusstsein für moralische Ordnung aufzubauen; außerdem bemühte er sich, die Millionen von Vertriebenen aus Polen, der Tschechoslowakei und anderen osteuropäischen Staaten sowie Flüchtlinge aus Ostdeutschland aufzunehmen. Unter diesen Umständen war, wie Roland Sturm einprägsam formulierte, regionale Diversität etwas Obsoletes, das überwunden werden musste.[2]

Und diese war mit der Entwicklung eines umfassenden nationalen Wohlfahrtsstaats in den 1970er Jahren, dessen Politik mit einem hohen Maß an bundesweiter Einheitlichkeit umgesetzt wurde, im Wesentlichen überwunden. Die „Nationalisierung" westdeutscher Politik wurde untermauert von einem wachsenden Vertrauen in die Fähigkeit der Regierung, zu intervenieren, um soziale und wirtschaftliche Ziele zu erreichen. Die So-

2 *Sturm, Roland* 1999: Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf, in: *Jesse, Eckhard/Löw, Konrad (Hrsg.)*: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker & Humblot, S. 81-99, hier S. 85.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zialdemokratische Partei brachte während der Großen Koalition 1966–1969 und nach 1969 als der größere Partner in der sozialliberalen Koalition von 1969–1982 einen keynesianistischen Ansatz mit in die Regierung ein. Dieser Ansatz zeigte sich in der Verwendung neuer Instrumente der Politikplanung, die in manchen Politikfeldern eingesetzt werden konnten, um das Ziel der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse zu erreichen. Er hatte durch die Einführung einer Reihe von Maßnahmen der gemeinsamen Politikgestaltung 1969/70, die die Bundes- und Länderregierungen miteinander verbanden, eine direkte Auswirkung auf das föderale System.

Das Fehlen einer territorialen Begründung des Föderalismus in der Ausgestaltung des Grundgesetzes und das Gewicht der nationalen Argumentation für Integration und Gleichheit prägten die Praxis und, durch regelmäßige Verfassungsreformen, vor allem 1969/70, die Struktur der westdeutschen Föderation. Das Resultat war ein „kooperativer Föderalismus“, bei dem die Bundes- und die Länderregierungen in enger Abstimmung zusammenarbeiteten, um nationale Ziele zu erreichen. Der kooperative Föderalismus – oder besser die kooperative Föderation – war durch folgende Hauptmerkmale gekennzeichnet:

- Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern, bei der ersterer für den Großteil der Gesetzgebung verantwortlich ist – per Definition auf bundesweiter Ebene – und bei der letztere allgemein für die Umsetzung der Bundesgesetze verantwortlich sind; dabei wurden viele der ursprünglichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder in Bundeskompetenz übertragen.
- Kompensiert wurde dies durch die wachsende Rolle des Bundesrats – und damit der Länderregierungen, aus denen er sich zusammensetzt – bei der Bundesgesetzgebung. Der Bundesrat hatte das Mittel des absoluten Vetorechts bei den Gesetzen, die die Verwaltungsbehörden und -verfahren der Länder betrafen; 1969 traf dies auf über die Hälfte aller Bundesgesetze zu. Während die Länder also viele ihrer eigenen Gesetzgebungskompetenzen verloren, gewannen sie dafür eine wachsende Rolle bei der Ausübung der Bundesgesetzgebung (oder, durch die Reformen von 1969/70, bei speziellen gemeinsamen Entscheidungsverfahren des Bundes und der Länder).
- 1969 wurde ein aufwändiges System des Finanzausgleichs errichtet, das zum Ziel hatte, die finanziellen Pflichten und Bedürfnisse zwischen (a) der Bundes- und der Länderebene und (b) den ressourcenreicheren und den ressourcenschwächeren Ländern auszubalancieren, so dass alle Instanzen, die an der Bereitstellung politischer Maßnahmen beteiligt waren, theoretisch genügend Mittel zur Verfügung hatten, um ihre Pflichten auf mehr oder weniger einheitliche Weise zu erfüllen.

Der hohe Grad an Abhängigkeit zwischen der Bundes- und den Länderregierungen, der den kooperativen Föderalismus prägt, war in mancherlei Hinsicht problematisch. Die Beziehungen waren intransparent und verwischten die Linien demokratischer Verantwortlichkeit. Sie sorgten auch für Ineffizienz, da Regierungen die Spielregeln gemeinsamer Entscheidungsverfahren und Parteien die Vetorechte des Bundesrats ausnutzten, um politische Initiativen zu verhindern (oder, viel öfter, deren Kosten in die Höhe zu

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

treiben). Nichtsdestotrotz stellte sich heraus, dass dies den öffentlichen Erwartungen entsprach und die öffentliche Zustimmung gewann. Zwischen den 1960er Jahren (nachdem das Nachkriegsparteiensystem konsolidiert war) und 1990 gab es einen hohen Grad an Übereinstimmung zwischen dem Wahlverhalten in Wahlen auf Landes- und Bundesebene. Die Wähler fällten ungefähr die gleichen Urteile über dieselben Parteien in beiden Wahlen; die Landtagswahlen wurden nicht dazu genutzt, regionalen Prioritäten Ausdruck zu verleihen, sondern stellten vielmehr eine weitere Gelegenheit dar, Meinungen über die nationale Politik zu äußern.[3] Und obwohl eindeutige Beweise rar sind, so scheinen die vorhandenen doch nahezulegen, dass die Bürger einheitliche, nationale Standards guthießen und die Vorstellung unterschiedlicher Landespolitiken ablehnten.[4]

Für manche war angesichts dieser – vergleichsweise – idiosynkratischen, aber offensichtlich beliebten Mischung eines a-territorialen Föderal*ismus* und einer kooperativen Föderat*ion* der nationalen Politikkoordination kaum mehr von Föderalismus zu sprechen. Kenneth Wheares Klassiker „Federal Government" beschreibt das Grundgesetz, wie seinen Vorgänger, die Weimarer Verfassung, bestenfalls als „quasi-federal" oder „not federal at all, but highly decentralised".[5] Konrad Hesses klassifikatorische Verzerrung war der „unitarische Bundesstaat".[6] Heidrun Abromeit ging noch weiter, indem sie die Auffassung Deutschlands als einen föderalen Staat überhaupt in Frage stellte, und ihn stattdessen als einen „verkappten Einheitsstaat" beschrieb.[7] Etwas Wahres liegt in allen diesen Sichtweisen, jedoch liefern auch sie ein verzerrtes Bild. Das westdeutsche föderale System hatte immer wichtige Elemente territorialer Vielfalt. In manchen Politikfeldern – besonders Bildung und Kultur – blieben die Länder wichtige Gesetzgeber und entschieden so von Land zu Land unterschiedlich. Manche Länder hatten ausgeprägte politische Traditionen, einige davon spiegelten sich in der jahrzehntelangen Dominanz einer Partei in der Landesregierung. Selbst wenn die Politik der Parteien abgestimmt und über die Ebenen hinweg integriert war, spiegelte sie doch Unterschiede bezüglich der Muster der Interessenaggregation in den Ländern wider, die oft auf unterschiedliche Traditionen des Umgangs mit Interessengruppen zurückgingen. In manchen Ländern hatten diese Unterschiede der Interessenaggregation eine Wirkung auf die Art und Weise, wie Bundesgesetze implementiert wurden.

3 *Dinkel, Rainer* 1977: Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 18, Nr. 2, S. 348-360; siehe auch den Beitrag von Oscar W. Gabriel und Kerstin Völkl in diesem Jahrbuch.

4 *Grube, Norbert* 2001: Föderalismus in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik Deutschland, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 101-114.

5 Siehe *Dinkel* 1977 (Fn. 3); *Wheare, Kenneth* 1953: Federal Government, 3. Aufl., Oxford: Oxford University Press, S. 26.

6 *Hesse, Konrad* 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: C.F. Müller.

7 *Abromeit, Heidrun* 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske+Budrich.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Insbesondere ein Land zeichnete sich durch ein sehr abweichendes Muster der Interessenaggregation aus, das manche mit dem staatenloser Nationen wie Schottland[8] gleichgesetzt haben: Bayern. Es wäre schwierig, zu behaupten, Bayern verfolgte keine ausgeprägte „territoriale" Politik – die sich in der langjährigen Dominanz der CSU widerspiegelt – und keine unterschiedlichen kollektiven Ziele, die, alles in allem, in gewisser Hinsicht zu anderen „Lebensverhältnissen" für die Bayern führten. Allgemeiner formuliert waren manche Länder ganz einfach kompetenter als andere in der Umsetzung von Bundesgesetzen und/oder hatten mehr Ressourcen, um der Umsetzung Wirkung zu verleihen. Die „Einheitlichkeit" der Lebensverhältnisse war stets bedingt und ungefähr. Dies verstärkte sich, als die Rezessionen der 1970er und 1980er Jahre strukturelle und wirtschaftliche Schwächen in der Schwerindustrie aufdeckten, die sich gebietsmäßig auf den Norden und das Saarland erstreckte. Eine der Folgen war eine Reihe von Herausforderungen – zum Teil vor dem Bundesverfassungsgericht – für die Prämissen einer bundesweiten, interregionalen Solidarität, auf die das System des Finanzausgleichs aufbaute. Die Konzepte des kooperativen Föderalismus und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hatten schon vor 1990 Risse bekommen.

Diesen Rissen wurde von wissenschaftlicher Seite her nicht besonders viel Aufmerksamkeit geschenkt. Dies kann zu großen Teilen den wissenschaftlichen Disziplinen in Deutschland zugeschrieben werden, die Föderalismus als ihr Hauptthema begriffen. Lange Zeit war das Öffentliche Recht die dominante wissenschaftliche Disziplin in der Analyse des deutschen Föderalismus. Öffentliches Recht hat mehr oder weniger per Definition einen nationalen Fokus. Das nationale Gesetzessystem wird als Gegenstand der Analyse betrachtet. Die Politikwissenschaft wurde (nicht nur) in Deutschland von einem „methodologischen Nationalismus"[9] dominiert, von der Wahl des nationalen Regierungssystems und der nationalen politischen Prozesse als Untersuchungsobjekte; am offensichtlichsten wurde dies in der Untersuchung von Parteien und Wahlen. Sogar wenn Politikwissenschaftler – selten – Landtagswahlen systematisch untersucht haben, taten sie dies durch eine analytische „Brille", die normalerweise dazu verwendet wird, den Parteienwettbewerb und das Wählerverhalten bei den Bundestagswahlen zu untersuchen.[10] Andere Disziplinen der Politikwissenschaft, wie die Verwaltungswissenschaften, setzten den Akzent auf nationale Prozesse, und einige Arbeiten, wie die von Fritz Scharpf und seiner Kollegen zur Politikverflechtung,[11] erhielten internationale Anner-

8 *Sutherland, Claire* 2001: Nation, Heimat, Vaterland; the Reinvention of Concepts by the Bavarian CSU, in: German Politics, Jg. 10, Nr. 3, S. 13-36; *Hepburn, Eve* 2008: The Neglected Nation: The CSU and the Territorial Cleavage in Bavarian Party Politics, in: German Politics, Jg. 17, Nr. 2, S. 184-202.

9 *Martins, Herminio* 1974: Time and Theory in Sociology, in: *Rex, John (Hrsg.)*: Approaches to Sociology, London: Routledge and Kegan Paul.

10 Beispielsweise *Dinkel* 1977 (Fn. 3); vgl. *Jeffery, Charlie* 2008: The Challenge of Territorial Politics, in: Policy and Politics, Jg. 36, Nr. 4, S. 545-557.

11 *Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz* 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor; *Scharpf, Fritz W.* 1988: The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration, in: Public Administration, Jg. 66, Nr. 3, S. 239-278.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kennung; aber bis auf wenige Ausnahmen[12] wurden die Möglichkeiten und die Praxis, sich dezidiert der Länderebene anzunähern, vernachlässigt. Bayern wurde – vielleicht, weil vielen Sozialwissenschaftlern die Substanz der bayerischen Politik nicht besonders gefällt? – von Soziologen und Politikwissenschaftlern gleichermaßen lieber als Kuriosität behandelt und nicht als ausgeprägt „territoriale" Gesellschaft und politisches System, das eine tiefergehende und eigenständige Untersuchung verdient.

Eines der Ergebnisse dieser Herangehensweise war, dass die westdeutschen Untersuchungen zum Föderalismus dazu beitrugen, den herrschenden Verfassungsdiskurs von Einheit vor Vielfalt hervorzubringen und zu verstärken. Die methodologisch auf die Nation fokussierte Wissenschaft leistete ihren Beitrag dazu, ein „nationalisiertes" Verständnis über den Zweck und die Struktur des westdeutschen föderalen Systems zu verankern und zu verbreiten.

Die Anpassung an territoriale Vielfalt: Föderalismus im vereinten Deutschland

Der dominante Diskurs überlebte nicht nur, sondern prägte den deutschen Wiedervereinigungsprozess ganz wesentlich. Das Streben nach einheitlichen Lebensverhältnissen lebte nach 1990 als Mechanismus der nationalen Integration noch einmal neu auf. Vor der offiziellen Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten einigte man sich auf die Bezeichnung „Währungs-, Wirtschafts- *und Sozial*union", die ein beachtenswertes Bekenntnis zur Solidarität zwischen West und Ost ausdrückt. Die Vereinigung selbst war dann die Erweiterung des deutschen Bundes durch die Eingliederung der neuen Ostländer, einschließlich eines wiedervereinigten Berlins. Außer einer Reihe von Übergangsmechanismen und einer mäßigen Reformierung des Grundgesetzes, wurde das alte föderale System voll und ganz auf den Osten ausgedehnt – einschließlich der „vererbten" Verpflichtungen zu einheitlichen[13] Lebensverhältnissen und der komplexen institutionellen, politischen und finanziellen Interdependenzen, die entwickelt worden waren, um einheitliche Lebensverhältnisse herzustellen.

Die Erweiterung des alten föderalen Systems auf das neue Deutschland geschah zu einem hohen Preis. Die wirtschaftlichen Landschaften in Ostdeutschland gediehen nicht wie Helmut Kohl mit seinem Begriff von den „blühenden Landschaften" prophezeit hatte. Stattdessen zeigte sich, dass ein beständiges und tiefes wirtschaftliches Gefälle zwischen Ost und West bestand (vgl. Tabelle 1). Die Schwankungen ober- und unterhalb des durchschnittlichen deutschen BIP pro Kopf und die Arbeitslosigkeit sind hoch. Alle ostdeutschen Länder weisen ein durchschnittliches BIP pro Kopf auf, das deutlich unterhalb des Durchschnitts liegt, während die Arbeitslosenquote überdurchschnittlich

12 *Benz, Arthur* 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen: Westdeutscher Verlag; *Götz, Klaus* 1992: Intergovernmental Relations and State Government Discretion: The Case of Science and Technology Policy in Germany, Baden-Baden: Nomos.

13 Allerdings wurde der Begriff „Einheitlichkeit" in einer der Verfassungsänderungen zu „Gleichwertigkeit" abgeschwächt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hoch ist. Die westdeutschen Länder haben in der Regel ein überdurchschnittliches BIP pro Kopf und eine Arbeitslosenrate unterhalb des Durchschnitts. Die westlichen Länder, die am schlechtesten abschneiden, stehen im Vergleich immer noch besser da als die „besten" ostdeutschen Länder. Die Herbeiführung einheitlicher Lebensverhältnisse inmitten solch drastischer wirtschaftlicher Disparitäten geht mit höheren Belastungen für den Westen einher – in Form einer höheren Besteuerung im Allgemeinen und höherer Finanzausgleichstransferzahlungen innerhalb des föderalen Systems im Speziellen.

Tabelle 1: Wirtschaftliche Disparitäten unter den deutschen Ländern

Land	BIP pro Kopf (2008; in Tausend Euro)	Arbeitslosenquote (2008; in Prozent)	Ausgleichszahlungen (2007; in Milliarden Euro)
Baden-Württemberg	33,9	4,1	–2,3
Bayern	35,5	4,2	–2,3
Berlin	25,6	13,9	+2,9
Brandenburg	21,7	13,0	+0,7
Bremen	41,9	11,4	+0,5
Hamburg	50,6	8,1	–0,4
Hessen	36,4	6,6	–2,9
Mecklenburg-Vorpommern	21,4	14,1	+0,5
Niedersachsen	26,9	7,7	+0,3
Nordrhein-Westfalen	30,1	8,5	–0,04
Rheinland-Pfalz	26,6	5,6	+0,3
Saarland	30,1	7,3	+0,1
Sachsen	22,6	12,8	+1,1
Sachsen-Anhalt	22,4	14,0	+0,6
Schleswig-Holstein	25,9	7,6	+0,1
Thüringen	21,1	11,3	+0,6
Deutschland	**30,3**	**7,8**	**±7,9**

Quelle: BIP pro Kopf: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder". http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/tab01.asp#tab07; Arbeitslosenquote: Statistische Ämter des Bundes und der Länder. http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb02_jahrtab13.asp; Ausgleichszahlungen: Bundesfinanzministerium. Via http://www.bundesfinanzministerium.de (am 20.05.2009).

Wie in Tabelle 1 zu sehen ist, wurden 2007 7,9 Mrd. Euro zwischen den Ländern neu verteilt. 7,5 Mrd. Euro davon stammten von nur drei Ländern, dem südlichen Trio Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, 6,4 Mrd. Euro gingen an die sechs ostdeutschen Länder.

Unter diesen Umständen – große Transferleistungen mit eindeutigen Geber- und Nehmerländern – wurde die Diskussion über die Kosten und die Nutzen der Aufrechterhaltung einheitlicher Lebensverhältnisse aus den verschiedenen territorialen Perspek-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tiven heraus lebhafter und polarisierter. Die wirtschaftlich stärkeren Länder in Süddeutschland drängten beharrlich[14] auf die Lockerung der Verpflichtung zu bundesweiter Einheitlichkeit und plädierten für eine größere Gesetzgebungs- und Finanzautonomie der Länder (oder, um es anders zu formulieren, für eine weniger starke Verpflichtung zur Solidarität zwischen den Ländern). Bayern stand an der Spitze dieser Forderungen, wurde aber von Baden-Württemberg und manchmal auch von Hessen „flankiert". Gleichzeitig forderten – und erhielten[15] – manche der wirtschaftlich schwächeren Länder, vor allem im Osten, eine besondere Behandlung jenseits der normalen Umverteilungsmechanismen, um ihre anhaltenden Probleme bei der wirtschaftlichen Anpassung zu mindern.

Das Ergebnis ist, dass die „vererbte" Verpflichtung zu einheitlichen Lebensverhältnissen – durch das Infragestellen sowohl vom reichen Süden als auch vom armen Osten – als allgemeingültiges, nationales Projekt nicht länger verbindlich ist. Die deutschen Länder verfolgen zunehmend – im Einklang mit einer Prognose, die erstmals vor ungefähr einem Jahrzehnt aufgestellt wurde[16] – eine „Sinatra-Doktrin", bei der es jeder „auf seine Weise machen" will („do it my way") und dabei die bundesweite Solidarität untergräbt, indem die Interessen seines Landes und seiner Bürger nun in einem engeren territorialen Rahmen definiert werden. Für diesen „neuen Territorialismus"[17] gibt es fünf Indikatoren:

Der erste ist das Aufkommen eines konkurrierenden Föderalismusdiskurses, nämlich der des „kompetitiven Föderalismus" oder, etwas abgeschwächt, der Entflechtung. Dieser Diskurs enthält eine Anzahl von miteinander verbundenen Elementen. Er bevorzugt eine klarer abgegrenzte Kompetenzteilung, bei der der Bund und die Länder eine Reihe von unterschiedlichen und selbstständigen Gesetzgebungsaufgaben hätten, anstelle von miteinander verflochtenen Gesetzgebungs- und Umsetzungsrollen. Diese klarere Abgrenzung von Kompetenzen würde die Bund-Länder-Beziehungen entflechten, indem sie den Ländern Kompetenzen zurückgäbe, die seit 1949 in den Zuständigkeitsbereich

14 Siehe *Fischer, Thomas/Große Hüttmann, Martin* 2001: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 128-142.

15 *Jeffery, Charlie* 2003: Cycles of Conflict: Fiscal Equalisation in Germany, in: Regional and Federal Studies, Jg. 13, Nr. 4, S. 22-40, hier S. 34f.

16 Siehe *Jeffery, Charlie* 1998: From Cooperative Federalism to a 'Sinatra-Doctrine' of the Länder?, in: *ders. (Hrsg.)*: Recasting German Federalism. The Legacies of Unification, London: Pinter. Der Gebrauch des Begriffs wird jetzt auch an anderer Stelle verwendet, siehe *Knodt, Michèle* 2000: Europäisierung à la Sinatra. Deutsche Länder im europäischen Mehrebenensystem, in: *Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.)*: Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt a. M.: Campus; *Knodt, Michèle* 2002: Europäisierung regionalen Regierens. Mit Sinatra zum autonomieorientierten Systemwechsel im deutschen Bundesstaat, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 43, Nr. 2, S. 211-234.

17 *Jeffery, Charlie* 2005: Federalism: The New Territorialism, in: *Green, Simon/Paterson, William E. (Hrsg.)*: Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited, Cambridge: Cambridge University Press, S. 78-93.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

des Bundes (und damit in die gemeinsamen Entscheidungsverfahren) übergegangen sind. Sie würde ebenfalls das Niveau der Minimalstandards der allgemeinen Versorgungsleistungen reduzieren und den Spielraum für regional unterschiedliche Politik aufwerten. Und dieses entflechtete System würde durch eine Anreize schaffende Finanzverfassung gestützt, indem das Qualifikationsniveau für den Erhalt von horizontalen Ausgleichszahlungen gesenkt und für die Verpflichtung finanziell stärkerer Länder zur Zahlung von Überschüssen an schwächere Länder heraufgesetzt wird (anders ausgedrückt: dadurch, dass die Verpflichtung zur Solidarität verringert wird).

Dieser konkurrierende Diskurs ist ein süddeutscher, ursprünglich bayerischer Entwurf, der jedoch eine größere Anhängerschaft innerhalb des föderalen Systems und darüber hinaus gewonnen hat. Er bildete die fortdauernde Aufforderung, die hinter allen – bis jetzt – fünf Runden der Sonderverhandlungen über Verfassungsfragen des Föderalismus seit der Wiedervereinigung stand. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat 1992/93 und die „Föderalismuskommission I", die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/04 (die zwar scheiterte, deren Ideen aber von der Großen Koalition 2005/06 wieder belebt wurden), waren beide damit beauftragt – unter anderem –, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu überprüfen. Die „Finanzverfassung" des deutschen Föderalismus – Steuererhebungs- und Verschuldungsrechte sowie der Finanzausgleich – war das Thema dreier Foren: der Verhandlungen zum Solidarpakt I 1993; der Verhandlungen zum Solidarpakt II 2001; und der „Föderalismuskommission II", der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2008 als Nachfolgerin der Föderalismuskommission I, bei der die Finanzbeziehungen im Zentrum standen. All diese Foren konnten nur bescheidene Resultate verzeichnen. Jedoch haben sie allesamt – und als ein zweiter Indikator des neuen Territorialismus – am Bauwerk des kooperativen Föderalismus gekratzt:

- indem der „Zwang" zur Notwendigkeit von Eingriffen durch Bundesgesetzgebung – anstelle separater Ländergesetze – im Interesse einheitlicher Lebensverhältnisse reduziert wurde (in der Gemeinsamen Verfassungskommission und später in der Föderalismuskommission I);
- durch geringfügige Kompetenzverschiebungen aus Bereichen der Bundesgesetzgebung in ausschließliche Länderkompetenz (wiederum in der Gemeinsamen Verfassungskommission und später in der Föderalismuskommission I);
- und durch geringfügige Reformen des Finanzausgleichs, die es den Geberländern erlauben, ein bisschen mehr ihres Überschusses zu behalten, bevor die Solidaritätspflicht gegenüber den Schwächeren einsetzt, und die den Nehmerländern etwas mehr Anreiz schaffen, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern (im Solidarpakt II; es erscheint unwahrscheinlich, dass die Föderalismusreform II zu diesen Reformen dazugezählt werden kann).

Neben diesen „Kratzern" in der konstitutionellen Fassade des kooperativen Föderalismus – und zum Teil durch sie ermöglicht – gibt es, drittens, Indikatoren dafür, dass die Reihe der Politikfelder, in denen es regional unterschiedliche Politikformulierungen

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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, größer wird.[18] Die meisten von ihnen hängen mit der regionalen Wirtschaft zusammen; manche Länder haben seit Jahren gebietsspezifische Maßnahmenpakete entworfen, um Investitionen aus dem Ausland anzuziehen, die „endogenen" innovativen Kapazitäten zu steigern, die Qualifizierung der Arbeitskräfte zu erhöhen usw.[19] Diese regionale Wirtschaftspolitik ist auch in andere Politikfelder mit regionaler wirtschaftlicher Bedeutung übergeschwappt, z. B. in die Hochschul- und die Kulturpolitik im Allgemeinen[20] sowie die Politik des Ländlichen Raums.[21] Manche Länder, vor allem Bayern, sind unterschiedliche Linien bei Polizei bzw. Innerer Sicherheit gefahren. Die moderaten Änderungen der Verfassung durch die Föderalismusreform I haben einen neuen Spielraum für territoriale Abweichungen von ehemals einheitlichen, bundesweiten Politikstandards geschaffen.[22] Und einige noch radikalere Vorschläge über die Einführung regionaler Differenzierung in der Sozialpolitik haben Eingang in die politische Debatte gefunden.[23] Mit anderen Worten, scheint es ein wachsendes Verlangen der Länder zu geben, Dinge an verschiedenen Orten auf verschiedene Art und Weise zu regeln. All dies bedeutet jedoch nicht, dass der kooperative Föderalismus und die Politikverflechtung als Modus operandi des deutschen föderalen Systems verdrängt werden (einige

18 Siehe die folgenden unterschiedlichen Beiträge in früheren Jahrbüchern.

19 *Rosenfeld, Martin T. W.* 2002: Die Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern: Allgemeine Probleme, regionale Unterschiede und Implikationen für die regionale Wirtschaftsförderung, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 182-198.

20 *Hertel, Wolfram* 2001: Kulturföderalismus in Deutschland: Verfassungsfolklore oder Verfassungsrecht?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 154-167.

21 *Mehl, Peter/Plankl, Rainer* 2002: Regionale Agrarpolitik in Deutschland – Handlungsspielräume in einem verflochtenen Politikfeld, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 199-211.

22 *Decker, Frank* 2008: Mehr Asymmetrie im deutschen Föderalismus? Die neue Abweichungsgesetzgebung, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 205-223; *Münch, Ursula* 2008: Materielles Abweichungsrecht der Länder und föderative Asymmetrien in der bundesdeutschen Bildungspolitik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 224-237; *Eppler, Annegret* 2008: Das materielle Abweichungsrecht in der deutschen Umweltpolitik zwischen sachpolitischer Angemessenheit und föderalem Kompensationshandel, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 238-251.

23 *Stamm, Barbara* 1998: Wettbewerbsföderalismus in der Sozialversicherung, in: *Männle, Ursula (Hrsg.)*: Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden: Nomos; *Manow, Philip* 2005: Germany – cooperative federalism and the overgrazing of the fiscal commons, in: *Obinger, Herbert/Leibfried, Stephan/Castles, Francis G. (Hrsg.)*: Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences, Cambridge: Cambridge University Press, S. 222-262.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

beachtliche neuere Arbeiten legen sogar das Gegenteil nahe[24]); vielmehr bedeutet dies, dass es unterschiedliche Arten der Politikgestaltung gibt, die vom jeweiligen Politikbereich und dem jeweiligen Ort abhängen.

Diese differenziertere Praxis des Föderalismus wurde, viertens, durch die größere Volatilität des Wahlverhaltens, die sich in den Landtagswahlen seit 1990 zeigt, möglich gemacht. Über die Gründe dieser Sprunghaftigkeit gibt es eine umfangreiche Debatte, in der manche behaupten, sie reflektiere eine Abkopplung der Landes- von der Bundespolitik in den Augen der Wähler, während andere meinen, dass sie eine Art „Wahlen zweiter Ordnung" seien, indem die Wähler die Landtagswahlen dazu benutzen, ihren Unmut über der Bundespolitik auszudrücken.[25] In gewisser Weise ist diese Debatte nebensächlich. Die geringe Übereinstimmung der Ergebnisse von Bundestags- und Landtagswahlen führt dazu, dass die Länderparlamente weniger dem Bundestag ähneln und nicht so gut Regierungen stützen können, die im Großen und Ganzen der Ausrichtung von Regierung und Opposition in der Bundespolitik entsprechen. Dies wiederum entflechtet den Bundesrat ein Stück weit von der Parteidisziplin im Bundestag und gibt ihm die Möglichkeit, als ein Ort der Verhandlung territorialer Interessen zu fungieren, anstelle einer Kammer, die entlang der Parteilinien des Bundestags organisiert ist. Bis zu einem gewissen Grad hat er diese Möglichkeit, jedoch keineswegs durchweg.[26]

Das letzte Element dieses neuen Territorialismus ist die öffentliche Meinung. Noch immer gibt es viele Beweise dafür, dass die deutschen Bürger die bundesweite Einheitlichkeit staatlicher Maßnahmen gutheißen und die Solidaritätsmechanismen, wie den Finanzausgleich, der Einheitlichkeit ermöglicht, befürworten.[27] Es gibt jedoch auch Anzeichen dafür, dass die Bürger „nahe" Entscheidungsfindungen bevorzugen und den Länderregierungen eher als der Bundesregierung zutrauen, in ihrem Interesse zu handeln.[28] Bürgernähe und „regionalisiertes" Vertrauen stehen in offensichtlichem Spannungsverhältnis zur Forderung nach Einheitlichkeit; wenn die Menschen wollen, dass

24 *Wachendorfer-Schmidt, Ute* 2005: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; *Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.)* 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden: Nomos.

25 Ein Beispiel für das erste Argument ist *Hough, Daniel/Jeffery, Charlie* 2003: Landtagswahlen: Bundestestwahlen oder Regionalwahlen?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 34, Nr. 1, S. 79-94 und für letzteres *Burkhart, Simone* 2005: Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2000, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 46, Nr. 1, S. 14-38.

26 *Renzsch, Wolfgang* 1999: Party Competition in the German Federal State: Variations on an Old Theme, in: Regional and Federal Studies, Jg. 9, Nr. 3, S. 180-192; *Jeffery* 2005 (Fn. 17).

27 *Grube, Norbert* 2004: Unverzichtbares Korrektiv oder ineffektive Reformbremse? Wahrnehmungen föderaler Strukturen und Institutionen in Deutschland, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos; *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)* 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung; siehe auch den Beitrag von Norbert Grube in diesem Jahrbuch.

28 *Jeffery, Charlie* 2007: Balancing Territorial Politics and Social Citizenship in Germany and Britain: Constraints in Public Opinion, in: German Politics, Jg. 16, Nr. 1, S. 58-78.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mehr Entscheidungen in den Ländern getroffen werden, dann ist es wenig wahrscheinlich, dass sie in allen Ländern einheitlich sind. Darüber hinaus gibt es Belege, dass, obwohl der Finanzausgleich überall mehrheitlich unterstützt wird, sowohl das Niveau der Unterstützung sinkt[29] als auch, dass sie sich von Land zu Land erheblich unterscheidet.

Tabelle 2: Zustimmung der Länder zum Finanzausgleich

„In der Bundesrepublik gibt es einen Länderfinanzausgleich. Reiche Länder geben den armen Ländern zusätzlich Geld. Dies sollte so beibehalten werden."	**Zustimmung (in Prozent)**
Bremen	90
Mecklenburg-Vorpommern	90
Berlin	87
Brandenburg	87
Sachsen	86
Sachsen-Anhalt	85
Thüringen	85
Saarland	83
Rheinland-Pfalz	82
Niedersachsen	81
Schleswig-Holstein	80
Deutschlandweiter Durchschnitt	**74**
Hamburg	73
Hessen	73
Nordrhein-Westfalen	72
Bayern	65
Baden-Württemberg	58

Quelle: *Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.)* 2008 (Fn. 27), S. 24.

Tabelle 2 zeigt die auffälligen regionalen Abweichungen zwischen den Ländern, was ihre Unterstützung des Finanzausgleichsprinzips angeht. Die Länder, in denen die öffentliche Meinung den Finanzausgleich am wenigsten befürwortet, sind jene im Süden, die Hauptbeitragszahler zum Ausgleichs-Topf (siehe Tabelle 1); die Länder, die den Finanzausgleich am stärksten unterstützen, sind die sechs ostdeutschen Länder sowie das sich stets in Notlage befindliche Bremen, die die meisten Ausgleichszahlungen erhalten. Allgemeiner ausgedrückt, stimmen *alle* Länder, die horizontale Ausgleichszahlungen (unter den Ländern) erhalten, dem Ausgleichsprinzip überdurchschnittlich zu, während alle Länder, die für den horizontalen Ausgleich zahlen, ihn unterdurchschnittlich befürworten.

29 Ebenda, S. 70 f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Anpassung an territoriale Vielfalt: Föderalismus-Forschung im gegenwärtigen Deutschland

Alle diese Anzeichen eines „neuen Territorialismus" werden von anderen ausgeglichen, die die Beständigkeit von althergebrachten Verständnissen und Praktiken des deutschen Föderalismus nahe legen. Das ist aber der springende Punkt. Es gibt einen neuen Föderal*ismus*, eine Reihe neuer Vorstellungen über den Zweck der deutschen Föder*ation*, die parallel zu und im Wettstreit mit dem alten Föderal*ismus* bundesweiter Einheitlichkeit und Solidarität bestehen. Der neue Föderalismus setzt den Akzent auf die Vielfalt; er ist kompetitiver, entflochtener, territorialer und weniger solidarisch als der alte Föderalismus. Er hat einige erste Ausprägungen in der verfassungsrechtlichen Grundlage der deutschen Föderation (und treibt die immer wiederkehrende Verfassungsdebatte sicherlich an), in der wachsenden Ausdifferenzierung der politischen Praxis, des Wählerverhaltens sowie der öffentlichen Meinung. Er hat eine offensichtliche regionale Basis im „reichen Süden", wo sich Verfassungsdiskurs, politische Praxis und öffentliche Meinung gegenseitig bekräftigen. Allerdings gelang es ihm nicht, die Struktur des deutschen Bundesstaats wesentlich umzugestalten.

Es gibt zwei Gründe für die Fortdauer der alten, a-territorialen föderalen Struktur im neuen, territorialisierten Deutschland. Der erste und wichtigste Grund liegt in den Eigenschaften dieser Struktur: Es gibt eine große Anzahl an Vetospielern. Inmitten der beständigen Strukturen der Politikverflechtung, ist es schwierig, die Zustimmung für größere Veränderungen zu gewinnen. Arthur Benz hat dies – indem er Fritz Scharpfs klassische Terminologie modernisiert hat – treffend als die „Entflechtungsfalle" des deutschen Föderalismus bezeichnet, bei der den neuen Bemühungen um Entflechtung durch die alten Strukturen der Verflechtung eine Falle gestellt wird.[30] Demzufolge musste der „reiche Süden" sich mit geringfügigen Reformen zufrieden stellen, andernfalls wäre er von den anderen Ländern überstimmt worden oder hätte (wie in beiden Solidarpakt-Verhandlungen) am Ende mit diesen stimmen müssen, um zusätzliche Finanztransfers für die wirtschaftlich schwächeren Länder vom Bund zu sichern (und damit die eigene Rechnung zu begrenzen).[31] Eine Konsequenz der letzteren Vorgehensweise war die Errichtung einer asymmetrischen Abhängigkeitssituation der ostdeutschen Länder von Finanzströmen des Bundes. Diese Abhängigkeit ist strukturell bedingt; sie wird auf einem bedeutenden Niveau sogar bis nach Ende des aktuellen Solidarpaktes im Jahr 2019 fortbestehen. Sie schafft ein spezielles ostdeutsches Territorialinteresse, das von den sechs ostdeutschen Ländern geteilt wird. Dieses spezielle Interesse spiegelt sich zum Teil in der Stärke der PDS und jetzt der Linkspartei wider, zum Teil in der öffentlichen Meinung, die sich klar von der im Westen unterscheidet.[32]

30 *Benz, Arthur* 2007: Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle", in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 180-190.

31 *Jacoby, Wade* 2008: Side Payments over Solidarity: Financing the Poor Cousins in Germany and the EU, in: German Politics, Jg. 17, Nr. 4, S. 470-487.

32 *Jeffery* 2007 (Fn. 28), S. 69 f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Folge der Entflechtungsfalle ist in anderen Worten also eine tatsächliche und unbehagliche Bipolarisierung innerhalb des bestehenden föderalen Systems zwischen dem „reichen Süden", der die Autonomie befürwortet, und dem „armen Osten", der ein Fürsprecher des Bundes ist. Die anderen sieben westdeutschen Länder vertreten eine nicht genau definierte Mittelgruppe, bei der manche Länder (Nordrhein-Westfalen und Hamburg) manchmal der Autonomie befürwortenden Gruppe im Süden nahe stehen, während andere (vor allem Bremen und das Saarland) mit den ostdeutschen Länder die finanzielle Abhängigkeit vom Bund teilen.

Was an der deutschen Föderalismus-Forschung auffällt, ist, wie wenig diese beginnende, bipolare Territorialisierung des deutschen Föderalismus erkannt wird. Diese mangelnde Wahrnehmung geschieht aus den gleichen Gründen, aus denen schon die territoriale Vielfalt vor 1990 kaum erkannt wurde. Die traditionelle wissenschaftliche Betonung eines *nationalen* Rechtssystems bleibt bestehen und bietet einen einschränkenden Bezugsrahmen. So wird ein übermäßig legalistischer, institutioneller Fokus konstituiert, der nicht in der Lage ist, die wichtigen sozialen Veränderungen, die dem institutionellen System erst Bedeutung geben – oder es in der Tat herausfordern –, zu erkennen. Die Belege und Empfehlungen, die von den berufenen Experten aus der Wissenschaft bei den Verhandlungen zur Föderalismusreform I präsentiert wurden, sind ein aufschlussreiches Beispiel dafür. Die Experten waren mit großer Mehrheit Professoren für öffentliches Recht, überwiegend mit langjähriger Erfahrung, und konzentrierten sich mit großer Mehrheit auf Argumente für die Aufrechterhaltung des alten Föderalismusverständnisses, offensichtlich in Unkenntnis oder Ablehnung der territorialen Dynamik und Spannungen, mit denen sich das föderale System konfrontiert sieht.[33]

Natürlich ist nichts Verkehrtes daran, wenn ein Experte guten Gewissens Empfehlungen abgibt, so wie es die Beteiligten der Föderalismusreform I sicherlich taten. Aber es ist ein Problem, wenn der erteilte Ratschlag die Gründe, warum die Debatte über eine Föderalismusreform überhaupt erst ins Rollen gekommen war, kaum anerkennt oder herunterspielt: das Problem, wie die spezifischen regionalen sozialen Interessen Süd- und Ostdeutschlands unter einen Hut gebracht werden können. Die Tradition der Föderalismus-Forschung steht vor einer wachsenden wissenschaftlichen Herausforderung.[34] Auffällig ist, dass in den letzten paar Jahren eine ganze Reihe von Büchern erschienen ist, die anstelle des bundesweiten föderalen Systems eher die Länder als Untersuchungsgegenstände nehmen.[35] Bisher gleichen diese eher einem ersten empirisch-

33 Gesammelt in *Holtschneider, Rainer/Schön, Walter* 2006: Die Reform des Bundesstaates: Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos.

34 Siehe z. B. *Sturm, Roland* 2008: Von der Symmetrie zur Asymmetrie – Deutschlands neuer Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos.

35 *Mielke, Siegfried/Reutter, Werner* 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte, Struktur, Funktionen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; *Leunig, Sven* 2007: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich, Opladen: Barbara Budrich; *Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.)*: Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesba-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

typologischen Ansatz als einer theoretischen Beschäftigung mit den Notwendigkeiten der Diversifizierung, denen das föderale System als Ganzes gegenüber steht, stellen aber nichtsdestotrotz grundlegende Bausteine für eine andere Herangehensweise dar. Dieser Ansatz ist bitter nötig. Akademische Forschung muss überlieferte Verständnisse anzweifeln und in Frage stellen, will sie auch außerhalb der Hochschule von Nutzen sein. Die Föderalismus-Forschung in Deutschland ist daran bis jetzt leider größtenteils gescheitert.

den: VS Verlag für Sozialwissenschaften; *Freitag, Markus/Vatter, Adrian* 2008: Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen: Barbara Budrich.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bundesrat im Grundgesetz: falsch konstruiert oder falsch verstanden?

Roland Sturm

1. Einleitung

Über den Bundesrat wird in der veröffentlichten Meinung wenig gesprochen. Wenn der Bundesrat Erwähnung findet, geschieht dies in der Regel in Zusammenhang mit „dem Problem" politisch kontroverser Gesetzesentwürfe. Dem Bundesrat wird dann häufig der Vorwurf gemacht, er „blockiere" die Gesetzgebung der Regierung, mit dem Unterton, dass ihm das eigentlich nicht zustehe. Modernes Regieren müsse zu raschen Beschlüssen fähig sein, um zeitnah auf die zahlreichen und sich schnell ändernden Herausforderungen einer globalisierten Welt reagieren zu können. Darüber hinaus verstoße die Idee, möglichst viele politische Kräfte einzubinden, um dann letztendlich doch noch zu einem Kompromiss – spätestens im Vermittlungsausschuss – kommen zu können, gegen den Grundgedanken des „responsible government", also einer dem Souverän verantwortlichen Regierung bzw. Regierungsmehrheit im Bundestag. Diese werde für Politikergebnisse von den Wählerinnen und Wählern in Haftung genommen, welche sie gegen ihre ursprüngliche Intention, nur wegen der Beteiligung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren, in Kauf genommen habe.

Bei solchen Argumenten, an die Adresse des Bundesrates gerichtet, ist zwischen den Zeilen zu lesen, ihm fehle – im Unterschied zum Bundestag – die ausreichende Legitimation für eine hervorgehobene Rolle im Gesetzgebungsverfahren. Oder schlimmer noch, er usurpiere eine solche Rolle für andere Zwecke. Bundeskanzler Gerhard Schröder drückte diesen Vorwurf in seiner Rede am 1. Juli 2005 im Deutschen Bundestag zur Begründung der Abstimmung über die Vertrauensfrage mit dem Ziel, Neuwahlen herbeizuführen, so aus:

> „Ersichtlich geht es der Bundesratsmehrheit […] nicht mehr um inhaltliche Kompromisse oder staatspolitische Verantwortung, sondern um machtversessene Parteipolitik, die über die Interessen des Landes gestellt wird."[1]

Im nächsten Satz ist von einer „destruktiven Blockadehaltung" des Bundesrates die Rede.

Haben wir es beim Bundesrat also mit einer verfassungspolitischen Fehlkonstruktion zu tun, die im Extremfall sogar die Qualität politischer Entscheidungen beeinträchtigt? Oder fehlt es Politik und Öffentlichkeit an dem rechten Verständnis für dessen Aufgaben? Diesen Fragen soll im Folgenden detaillierter nachgegangen werden. Dazu werden die Legitimation des Bundesrates, seine Repräsentationsaufgabe und seine Rolle im Gesetzgebungsverfahren näher beleuchtet.

1 *Schröder, Gerhard* 2006: Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, 3. Aufl., Hamburg: Hoffmann und Campe, S. 446.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Begründung für eine Bundesratskonstruktion

Der erste Schritt im Kontext der Aufnahme des Bundesrates in das GG war die Entscheidung für einen zusätzlichen quasi-parlamentarischen Ort neben dem Parlament, der politische Entscheidungen mit beeinflussen kann. Quasi-parlamentarisch ist der Bundesrat deshalb zu nennen, weil er zwar in den Gesetzgebungsprozess eingebunden, aber keine Zweite Kammer, sondern eines der fünf obersten Bundesorgane ist. Die Politikwissenschaft misst dieser Unterscheidung unter Hinweis auf die Parlamentsfunktionen und den Status der Mitglieder des Bundesrates eine systematische Bedeutung bei,[2] während in der Rechtswissenschaft die Meinung vorherrscht, diese Unterscheidung sei „rein terminologischer Natur“[3]. Dass es neben dem Parlament für die Länder ein Organ auf Bundesebene geben musste, ergab sich schon alleine aus der Tatsache, dass die Länder den Bund gründeten – ein Faktum, das mit der allgegenwärtigen Rede von den „Bundesländern“ in Vergessenheit zu geraten scheint. Mit der machtpolitischen Unausweichlichkeit einer „Länderkammer“ ist aber noch keine Legitimation einer solchen Institution verbunden.

Legitimation kann auf ganz unterschiedliche Weise entstehen. Zum einen kann sie aus historischem Material konstruiert und entsprechend kommuniziert werden. Dabei wird im konkreten Fall des Bundesrates häufig ausgeblendet, dass die Alternative „Senatsmodell“ auch in den Beratungen zur Vorbereitung des Grundgesetzes durchaus eine Rolle spielte. Die beliebten Hinweise auf die „Vorläufer“ des Bundesrates sind ein gehöriges Stück Geschichtspolitik. Sie suggerieren eine Ahnenreihe, die erst dann plausibel wurde, als die Entscheidung 1949 gefallen war. Nähme man diese Ahnenreihe in der heutigen Föderalismusdebatte ernster, würde auffallen, dass Demokratie und Föderalismus lange nicht so recht zueinander fanden. Im Bundesrat des Deutschen Reiches von 1871, so Graf Kielmansegg,

> „war gegen die gesetzgeberischen, vor allem auch gegen mögliche auf Verfassungsänderung zielende Aspirationen des nach demokratischem Wahlrecht gewählten Reichstages Vetomacht des ancien régime institutionalisiert.“[4]

Mit der Durchsetzung demokratischer Spielregeln in der Weimarer Republik verlor die Länderkammer (der Reichsrat) an Macht. Die dem monarchischen Prinzip verpflichtete Bundesratsidee konnte sich nur noch in der demokratisierten Form der Mitsprache gewählter Länderregierungen behaupten. Hieran knüpfte die Entscheidung für eine Bundesratskonstruktion 1949 an.

---

2 Vgl. *von Beyme, Klaus* 2004: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 10. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 340.

3 *Reuter, Konrad* 2007: Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates, 2. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller, S. 55.

4 *Graf Kielmansegg, Peter* 1989: Vom Bundestag zum Bundesrat. Die Länderkammer in der jüngsten deutschen Verfassungsgeschichte, in: *Bundesrat (Hrsg.)*: Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden: Nomos, S. 43-61, hier S. 49.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Neben der Geschichtspolitik lässt sich die Legitimation der Bundesratskonstruktion zum anderen aus der Intention des Grundgesetzes begründen, Demokratie und Bundesstaatlichkeit in Verbindung zu bringen. Diese Verbindung gelingt allerdings nur mit Hilfe einer „indirekten" Legitimation des Bundesrates – so der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Hans H. Klein:

> „Die Bestellung seiner Mitglieder ist Aufgabe der Landesregierungen, deren demokratische Legitimation auf die Landesparlamente und damit auf das Volk in den Ländern zurückgeht und deren Kontrolle den Landtagen obliegt."[5]

Klein räumt ein, dass dies den Bundesrat zu einer „singulären Erscheinung" mache, und in der Tat ist diese Art und Weise der Legitimation des Bundesrates im politischen Alltag wenig präsent. Landtagswahlen sind keine Bundesratswahlen, auch wenn gelegentlich über die Folgen von Landtagswahlergebnissen für die Bundespolitik spekuliert wurde. Selbst der spektakuläre Rücktritt Gerhard Schröders 2005 in direkter Reaktion auf das Landtagswahlergebnis in Nordrhein-Westfalen macht diesen Zusammenhang nicht plausibler. Gerhard Schröder wollte wieder gewählt werden, und wäre ihm dies gelungen, hätte sich in seiner neuen Amtszeit zunächst nichts an der Bundesratsmehrheit geändert, die er zuvor als Anlass für seinen Rücktritt genommen hatte.

Substantiellere Begründungen für die Bundesratskonstruktion finden sich, obwohl in deutschen Darstellungen des Bundesrates weniger beachtet, in zweierlei Hinsichten, die beide der internationale Vergleich Zweiter Kammern verdeutlichen kann, nämlich bezogen auf das „sanior pars"-Argument[6] und auf die Funktion Zweiter Kammern. In der Politikwissenschaft besteht Einigkeit darüber, dass die legitimatorische Basis für Zweite Kammern bzw. einer föderalen Kammer neben dem Parlament in föderalen Regierungssystemen am ausgeprägtesten ist.[7] Für die Zweite Kammer im Föderalismus spricht das Funktionsargument. Im Bundesstaat bedarf es einer Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und seinen Gliedern sowie eines Mitspracherechts Letzterer bei der Willensbildung des Bundes. Daher sehen alle föderalen Verfassungen (mit Ausnahme der Komoren[8]) neben der demokratisch-egalitär legitimierten Volkskammer Zweite Kammern vor. Und in sich föderalisierenden Ländern, wie in Spanien oder im Vereinigten Königreich, wächst mit dem politischen Gewicht der substaatlichen Einheiten das Bedürfnis, die nach nicht-föderalen Kriterien zusammengesetzten Zweiten Kammern zu reformieren. Dies muss nicht immer erfolgreich sein. Der Preis der Erfolglosigkeit ist ein Legi-

5 *Klein, Hans H.* 1989: Die Legitimation des Bundesrates und sein Verhältnis zu Landesparlamenten und Landesregierungen, in: *Bundesrat (Hrsg.)*: Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden: Nomos, S. 95-111, hier S. 103.

6 Die Entscheidung des „sanior pars" richtet sich an übergeordneten, dem Gemeinwohl verpflichteten Grundsätzen aus, die sich im parteipolitischen Kampf um Mehrheiten nicht immer durchsetzen.

7 Vgl. u. a. *Schüttemeyer, Suzanne S./Sturm, Roland* 1992: Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 23, Nr. 3, S. 517-536, hier S. 524 f.; *Riescher, Gisela/Ruß, Sabine* 2000: Zur Funktion von Zweiten Kammern in modernen Demokratien, in: *Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph (Hrsg.)*: Zweite Kammern, München/Wien: Oldenbourg, S. 382-401, hier S. 388.

8 Von 1992 bis 2001 gab es auch hier eine Zweite Kammer.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

timationsdefizit für die Zweite Kammer. Gerade dieses vermeidet die Bundesratskonstruktion durch das Sichtbarmachen des Föderalismus im Bereich der bundesstaatlichen Institutionen.

Und die Bundesratskonstruktion leistet noch ein Weiteres, was an Wahlen orientierte Zweite Kammern weniger leicht gewährleisten können. Sie trägt zu einem nicht nur parteipolitisch geprägten zusätzlichen Blick auf die Gesetzgebung bei. Zweite Kammern können als „Chambre de réflexion" als „sanior pars" in der politischen Entscheidungsfindung wirken. Dies ist heute weniger als früher demokratieskeptisch zu verstehen, also als Korrektiv einer volksgewählten Versammlung, die in der Hitze des politischen Streits zu Übertreibungen, Auslassungen und Ungerechtigkeiten neigt. Der Unterschied des Debattenstils[9] von Bundestag und Bundesrat deutet allerdings auch heute noch in die Richtung parteipolitischer Mäßigung, ebenso wie der Verweis auf die „Sachbezogenheit der Tätigkeit des Bundesrates"[10]. Heute geht es vielmehr darum, im Idealfall das Länderinteresse an effizientem (weil auf die Umsetzung durch die Verwaltung abgestimmtem), bürgernahem und dezentralem Regieren, das seine Begründung im Subsidiaritätsprinzip findet, dem „instinktiven Zentralismus" einer nationalen Regierung gegenüberzustellen und in diesem Sinne als „sanior pars" zu wirken.

Die Legitimation des Bundesrates steht aufgrund seiner die föderale Balance wahrenden Aufgaben außer Frage, zumindest so lange wie er seine Funktionen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland wahrnimmt. Ob ihm dies gelingt bzw. welche Hindernisse sich dabei auftun, hängt v. a. davon ab, wie der Bundesrat mit den Interessen umgeht, die durch ihn Einfluss gewinnen möchten.

3. Wen vertritt der Bundesrat?

Im Kern war die Frage „Wen vertritt der Bundesrat?" schon bei den Beratungen des Grundgesetzes umstritten. Karlheinz Niclauß hat herausgearbeitet, dass sich in diesen Beratungen zwei Demokratievorstellungen gegenüberstanden.[11] Zum einen die von der SPD befürwortete „soziale Mehrheitsdemokratie". Damit verbindet sich nach Niclauß im Idealfall ein Einkammerparlament, das zu einer weitgehenden sozialen Umgestaltung der Gesellschaft fähig sein sollte. Die SPD verfocht, als die Notwendigkeit eines „zweiten Organs" allgemein anerkannt worden war, eine entsprechend politisch zu denkende Senatslösung.[12]

9 Vgl. *Herles, Helmut* 1989: Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne, in: *Bundesrat (Hrsg.)*: Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden: Nomos, S. 231-256.

10 Mit Beispielen von Aussagen der Ministerpräsidenten: *Laufer, Heinz* 1972: Der Bundesrat. Untersuchung über Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 22.

11 Vgl. *Niclauß, Karlheinz* 2008: Parlament und Zweite Kammer in der westdeutschen Verfassungsdiskussion von 1946 bis zum Parlamentarischen Rat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 39, Nr. 3, S. 595-611.

12 Vgl. *Morsey, Rudolf* 1974: Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: *Bundesrat (Hrsg.)*: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjäh-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 anderen stand die „konstitutionelle Demokratie“ zur Debatte, die Niclauß als ein System von „checks und balances“ definiert, in dem der Bundesrat die Aufgabe hat, den Parlamentseinfluss einzuhegen. Diese „Einhegung“ war logisch nur als Gegengewicht zur Konkurrenzdemokratie und zum Parteienwettbewerb denkbar. Daraus ergibt sich eine sehr hilfreiche, nicht gleich ins Auge springende Doppelfunktion der Vertretung von Länderinteressen im Bundesrat. Nicht nur wird der Bundesrat hier zur Stimme des Föderalismus, er nimmt dabei auch, sozusagen „nebenbei“, die bereits erwähnte Rolle des „sanior pars“ wahr.

In der politischen Praxis hat diese elegante Verfassungskonstruktion aber leider einen Haken. Der Parteienwettbewerb lässt sich nicht auf das Parlament begrenzen. Er kann auch den Bundesrat erreichen. Damit wird weit weniger klar, wen der Bundesrat vertritt, auch wenn formal kein Zweifel daran besteht, dass die Regierungen der Länder im Bundesrat präsent sind. Gerhard Lehmbruch hat als Erster auf dieses Problem aufmerksam gemacht.[13] Er sprach von einem „Strukturbruch“ zwischen parteipolitischer und landespolitischer Repräsentation und zwischen den politischen Modi der Interessenwahrnehmung durch Konkurrenz und Konkordanz bzw. durch Mehrheitsbildung und Verhandeln.

Wurde die Realität der Parteiendemokratie bei der Entscheidung für einen Bundesrat „übersehen“? Die Vermutung, dass das Denken in traditionellen staatsrechtlichen Kategorien, das nur Institutionen, aber keine Parteien im staatlichen Raum kennt, 1948/49 in den Grundgesetzberatungen vorherrschte, könnte sich aufdrängen. Parteien wurde im Art. 21 GG schließlich eine relativ marginale Rolle zugewiesen. Wie Niclauß nachweist, ging es aber schon 1949 nicht mehr ohne parteipolitisches Kalkül, weshalb Niclauß auch die Lehmbruch’sche Formel vom Bundesrat als „Widerlager zur Parteipolitik“ in ein „Widerlager in der Parteipolitik“[14] umformuliert. Von Anfang an wurde also ins Kalkül gezogen, dass der Bundesrat parteipolitisches Oppositionsinstrument sein könnte.

Ob er dies sein sollte, bleibt bis heute umstritten – auch wenn ein völlig parteiferner Bundesrat bloßes Wunschdenken bleiben muss. Zu einem Teil parteifern war er aber immer, wie Ursula Münch argumentiert. Sie sieht die Einstellung einzelner Landesregierungen bestimmt durch deren Verantwortung

> „gegenüber der Wahlbevölkerung in ihrem Land, aber auch durch ein phasenspezifisch unterschiedlich großes Bedürfnis der Landespolitiker, sich gegenüber der im Bund regierenden eigenen Bundespartei zu profilieren.“[15]

---

rigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, Bad Honnef/Darmstadt: Neue Darmstädter Verlagsanstalt, S. 63-77.

13 Vgl. *Lehmbruch, Gerhard* 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

14 Vgl. *Niclauß* 2008 (Fn. 11), S. 610.

15 *Münch, Ursula* 2001: Der Bundesrat im Kontext neuer Regierungsprogramme, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Murswieck, Axel (Hrsg.)*: Regieren nach Wahlen, Opladen: Leske + Budrich, S. 133-166, hier S. 140.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Heute ist die Voraussetzung für ein Wiedererstarken autonomer Länderinteressen im Bundesrat, neben nicht zu unterschätzender landesspezifischer Betroffenheit, vor allem eine weitere Föderalisierung und Pluralisierung des deutschen Parteiensystems. Je größer die Autonomie der Landesparteien im Rahmen der jeweiligen Bundespartei wird, desto wahrscheinlicher ist es, dass im Bundesrat wieder stärker Länderinteressen vertreten werden.

Länderinteressen finden meist Ausdruck in politischen Willensbekundungen von Koalitionsregierungen auf Länderebene.[16] Diese Willensbekundungen sind heute aber häufig deshalb nicht möglich, weil Koalitionsverträge erzwingen, dass sich Koalitionsregierungen im Bundesrat der Stimme enthalten, wenn die jeweiligen Koalitionspartner unterschiedlicher Meinung sind. Solche Vereinbarungen sind zwar rechtlich nicht bindend, ein Verstoß gegen sie kann aber den Koalitionsbruch provozieren. Da der Bundesrat immer „mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen" (Art. 52 Abs. 3 GG) seine Beschlüsse fasst, zählen Enthaltungen im Bundesrat wie „Nein-Stimmen". Ein solches Abstimmungsverfahren beeinträchtigt die Repräsentationsfunktion des Bundesrates wesentlich und immer mehr, je öfter der aus der Perspektive einer föderalen Ordnung eigentlich begrüßenswerte Umstand eintritt, dass durch die Pluralisierung des Parteienwettbewerbs dessen zentralisierende Wirkung nachlässt. Die paradoxe Situation entsteht, dass im politischen Entscheidungsprozess die politische Meinungsvielfalt wächst, aber immer mehr Länder sich nicht mehr in der Lage sehen, einen Beitrag dafür zu leisten, diese zum Ausdruck zu bringen.

Will der Bundesrat im Sinne seiner föderalen, die gesellschaftliche Vielfalt widerspiegelnden Responsivität wirken, ist daher eine Reform des Abstimmungsmodus im Bundesrat erforderlich. Der Übergang von der absoluten zur relativen Mehrheitsentscheidung löst das Problem der wachsenden Zahl blockierter Stimmen im Bundesrat aber nicht, und ein Automatismus, dass dieser der jeweiligen Regierung zu Mehrheiten im Bundesrat verholfen hätte, lässt sich nicht nachweisen.[17] Den verstummten Ländern könnte dann wieder ihre Stimme zurückgegeben werden, wenn die Vorschrift des Grundgesetzes (Art. 51 Abs. 3), dass nämlich die Stimmen eines Landes „nur einheitlich" abgegeben werden können, dem heute im Bundesrat faktisch vorherrschenden doppelten Repräsentationsmodus von Partei und Land angepasst würde. Das würde heißen, eine an koalitionspolitischen Konstellationen ausgerichtete geteilte Stimmabgabe auf Länderebene zuzulassen. Das impliziert auch, die Aufteilung der Landesstimmen im Bundesrat zum Gegenstand des Koalitionsvertrags zu machen, wie dies auch heute schon im Bezug auf den Bundesrat für die Vereinbarung einer Stimmenthaltung bei abweichenden Positionen der Koalitionspartner der Fall ist. Dies ist mechanischen Mo-

16 Vgl. *Kropp, Sabine/Sturm, Roland* 1998: Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Opladen: Leske + Budrich.

17 Vgl. *Sturm, Roland* 2002: Vorbilder für eine Bundesratsreform? Lehren aus den Erfahrungen der Verfassungspraxis Zweiter Kammern in föderalen politischen Systemen, in: *Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit" (Hrsg.)*: Institutionelle Entflechtung in Zweiten Kammern, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 25-49, hier S. 41.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dellen der Aufteilung der Stimmen eines Landes im Bundesrat, die auch an mathematische Grenzen stoßen, vorzuziehen.[18] Wichtig am Ende ist: Das Land spricht wieder im Bundesrat, wenn auch nicht (immer) mit einer Stimme.

Steht die Repräsentation der Länder wieder stärker im Mittelpunkt, lohnt es sich auch, einen Augenblick über den Schlüssel nachzudenken, nach dem deren Sitze im Bundesrat ermittelt werden. Die Stimmenspreizung bei der Zahl der Vertreter der Länder ist schwach ausgeprägt. Dies hat zur Folge, dass die Vertreter Nordrhein-Westfalens für mehr Bürgerinnen und Bürger sprechen als die Vertreter beispielsweise aller sechs ostdeutschen Länder zusammen. NRW stehen hierfür sechs Stimmen im Bundesrat zur Verfügung gegenüber 23 Stimmen der ostdeutschen Länder. Handelte es sich hier um einen Repräsentationsschlüssel im Rahmen eines Wahlsystems würde der Ruf nach einer Wahlkreisneueinteilung unüberhörbar. Es wäre schwer erträglich, Wahlkreise zu akzeptieren, deren Repräsentant(in) dreizehn Mal weniger (Bremen) Bürgerinnen und Bürger vertritt als ein anderer (NRW) (vgl. Tabelle 1). Für den Fall des Bundesrates gibt es das funktionale Äquivalent einer Wahlkreisneueinteilung auch, nämlich die Länderneugliederung. Diese wurde bekanntlich bei der Entstehung des Grundgesetzes bereits zur Auflage gemacht.

Tabelle 1: Ungleiche Repräsentation im Bundesrat (Zahl der Einwohner pro Sitz in Mio.)

Nordrhein-Westfalen	Bayern	Baden-Württemberg	Mecklenburg-Vorpommern	Saarland	Bremen
3,004	2,082	1,789	0,564	0,347	0,221

Quelle: Eigene Darstellung.

Dass die ungleiche Repräsentation der Landesbevölkerungen nach der deutschen Einheit kein kontroverses Thema der deutschen Politik geworden ist, weist auf eine erhebliche Integrationsleistung hin, die mit der Bundesratskonstruktion erreicht wurde. Immerhin hatte es an der „Überrepräsentation" der bevölkerungsschwachen Länder im Bundesrat noch Anfang der 1970er Jahre heftige Kritik gegeben.[19] Damals blockierte die Union Gesetzesvorhaben der sozialliberalen Koalition im Bundesrat mit einer Stimme Mehrheit. Die Unionsländer repräsentierten aber nicht die Mehrheit der Bevölkerung. Es ist daran zu erinnern, dass auf europäischer Ebene (Verträge von Nizza und Lissabon) heute die Frage, ob die Mehrheit der Bevölkerungen der Mitgliedstaaten hinter den Beschlüssen der EU steht, für Entscheidungen im Ministerrat durchaus eine wichtige Rolle spielt.

18 Vorgeschlagen wurde u. a. die Orientierung der Stimmanteile an den Anteilen der Kabinettssitze oder den erreichten Wählerstimmenanteilen. Vgl. *Wagschal, Uwe/Grasl, Maximilian* 2004: Die modifizierte Senatslösung. Ein Vorschlag zur Verringerung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 35, Nr. 4, S. 732-752, hier S. 746.

19 Vgl. *Laufer* 1972 (Fn. 10), S. 38-39.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 historische Argument, man müsse nach der Erfahrung mit Preußen im Reichsrat die Vorherrschaft eines Landes im Bundesrat verhindern, spielt für den in Deutschland erreichten Integrationserfolg heute keine Rolle mehr. Von Bedeutung war sicherlich, dass sich mit dem Ende der DDR dank des Bundesrates nicht das Ende ostdeutscher Territorialherrschaft verband. Die Mitsprache der ostdeutschen Länder bei der Bundesgesetzgebung wurde zwar weder besonders privilegiert, wie dies beispielsweise 1992 der SPD-Politiker Wolfgang Thierse vorgeschlagen hatte, der sich für ein Vetorecht der ostdeutschen Länder im Bundesrat einsetzte, wenn es um Finanzprobleme der deutschen Einheit geht, noch durch weitergehende Vetorechte ausgestattet.[20] Aber die Bevölkerung Ostdeutschlands hat dennoch eine hörbare Stimme erhalten. Für die großen westdeutschen Länder (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen) war schon damit genug erreicht, dass sie mit ihrer neuen gemeinsamen Stimmenzahl von 24 Stimmen Verfassungsänderungen blockieren können, was die sechs ostdeutschen Länder bei gemeinsamem Auftreten nicht vermögen.[21] Politisch relevant wurden aber solche Konstellationen bisher nie.

Die Frage, wen der Bundesrat repräsentiert, lässt sich insgesamt durchaus optimistischer beurteilen als dies häufig der Fall ist, insbesondere wenn man den Bundesrat mit den in anderen Ländern üblicherweise parteipolitisch bestimmten Zweiten Kammern vergleicht. Im Bundesrat spielt Territorialität eine wichtige Rolle und damit auch das Demokratie sichernde Prinzip der vertikalen Gewaltenteilung. Es steht also ein Repräsentationsgrund auf dem Spiel, wollte man die von dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, befürwortete Trennlinie zwischen den staatlichen Organen in Bund und Ländern ziehen und den Bundesrat durch einen Senat ersetzen.[22] Dies ist auch der Haupteinwand gegen die von Uwe Wagschal und Maximilian Grasl vorgeschlagene modifizierte Senatslösung. Sie sieht vor, jedem Ministerpräsidenten im Bundesrat eine Stimme zu geben und den Bundesrat mit relativer Mehrheit entscheiden zu lassen.[23] Die oben skizzierte gemäßigtere Reformvariante einer Veränderung des Entscheidungsverfahrens im Bundesrat orientiert sich demgegenüber weiterhin an territorialer Politik. Sie verwirklicht dennoch die vom „Senatsvorschlag“ eingeforderte Berücksichtigung der Realität des Parteienstaates, ohne dabei die Repräsentation von Länderinteressen bei der Bundesgesetzgebung aufs Spiel zu setzen.

20 Zu weiteren Vorschlägen vgl. *Sturm, Roland* 2001: Föderalismus in Deutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 33.

21 Vgl. *Oschatz, Georg-Berndt/Podschull, Silke* 2002: Der Bundesrat und die Länder als Akteure im Prozess der deutschen Einheit, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 141-162, hier S. 158.

22 Vgl. seine Rede zum 50-jährigen Bestehen der Landesverfassung von Baden-Württemberg: *Papier, Hans-Jürgen* 2003: Es lohnt sich, das Senatsmodell zu diskutieren, in: Staatsanzeiger vom 17.11.2003, S. 3.

23 *Wagschal/Grasl* 2004 (Fn. 18), S. 752.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren

Kontrovers diskutiert wird noch immer die Rolle des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren. Die Zahl von ca. 60% der Gesetze, die zustimmungspflichtig sind, wurde als Gefahr interpretiert, so als ob der Bundesrat automatisch jede Möglichkeit zur Blockade wahrnehmen würde. Dass dies empirisch nicht so ist und dass wir uns im Bereich von 3 bis maximal 6% der Gesetzesvorhaben bewegten, die tatsächlich blockiert wurden (und dies auch nur bei entsprechender Stärke und Geschlossenheit der Opposition im Bundesrat, die auf Zeit in den 1970er Jahren und dann erst wieder seit den 1990er Jahren häufiger gegeben war),[24] wurde in der Diskussion weniger beachtet. Die Föderalismusreform I setzte sich in Übereinstimmung mit der quantitativen Problemsicht das Ziel, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze zu begrenzen, vor allem durch eine Reform des Art. 84 GG.

Aus Bundessicht ist die Reform des Art. 84 GG ganz zentral für die Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens:

> „Mit der Halbierung der Zustimmungsfälle auf ein Viertel der Bundesgesetze wird der Deutsche Bundestag wieder in die Rolle des effektiven Bundesgesetzgebers einrücken und den Vermittlungsausschuss in die von der Verfassung eigentlich zugewiesene Reservefunktion verweisen. Die Länder haben wieder das letzte Wort in der Ausgestaltung des ihnen obliegenden verwaltungsmäßigen Vollzugs der Bundesgesetze. Die Bundespolitik wird wieder von Bundespolitikern gemacht; die Länder sind wieder stärker auf *Mitwirkung* an der Bundesgesetzgebung und eigene Gestaltungsrechte in den Ländern selbst verwiesen. Das zentrale Reformziel ist damit erreicht. Durch die Änderung des Artikels 84 GG wird das Verhältnis von Bundestag und Bundesrat wieder in das von den Verfassungsvätern intendierte Gleichgewicht gebracht und im Ergebnis sowohl der Bund, als auch die Länder gestärkt."[25]

Die Länder sahen dies weit weniger euphorisch und betonten vor allem, dass sich nun leichter eine bürgernahe Verwaltungsrealität verwirklichen ließe.[26]

Auch wenn genaue Zahlen umstritten bleiben, scheinen sich die Hoffnungen der Reformer insofern zu bestätigen, dass in der Tat weniger Gesetze zustimmungspflichtig sind. Retrospektiv für die 14. Wahlperiode wurde eine Reduktion der Zustimmungspflicht von 55,2% der Gesetze auf 25,8% berechnet bzw. für die 15. Wahlperiode von 51% auf 24%.[27] Horst Risse[28] hat in einer vorläufigen Bilanz entsprechende Erwartun-

24 Im Vergleich von Oppositions- und Regierungsmehrheiten im Bundesrat kommt zum gleichen Ergebnis: *Strohmeier, Gerd* 2004: Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder Instrument der Parteien?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 35, Nr. 1, S. 717-731, hier S. 729.

25 *Röttgen, Norbert/Boehl, Henner Jörg* 2007: Abweichung statt Zustimmung – Die Re-Adjustierung des Verhältnisses von Bundestag und Bundesrat durch Änderung des Artikels 84 GG, in: *Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.)*: Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden: Nomos, S. 34-35; Hervorhebung im Original.

26 Vgl. *Rauber, Karl* 2007: Artikel 84 und das Ringen um die Verwaltungshoheit der Länder, in: *Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.)*: Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden: Nomos, S. 36-50.

27 Vgl. *Georgii, Harald/Borhanian, Sarab* 2006: Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Berlin: Deutscher Bundestag. Kritisch dazu

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 für die zukünftige Gesetzgebung etwas nach oben korrigiert, bleibt aber dabei, dass sich eine Abnahme der zustimmungspflichtigen Gesetze beobachten lasse. Er konstatiert aber auch, dass es im Bereich des Steuer- und Finanzrechts bei der Zustimmungsbedürftigkeit geblieben ist, was durchaus auch von statistischer Bedeutung sei. Dieser Befund lässt sich verallgemeinern. Nicht, dass Gesetzesvorhaben zustimmungspflichtig sind, ist für die Rolle des Bundesrates im Gesetzgebungsprozess entscheidend, sondern dass dies wichtige Vorhaben – im Sinne von politisch umstrittenen mit hohem öffentlichem Profil – sind. Und in dieser Beziehung hat sich nach der Föderalismusreform I wenig geändert. Marcus Höreth konstatiert, dass

> „in ‚konfliktiven' Politikfeldern, in denen es […] zu […] Uneinigkeit zwischen der Regierungsmehrheit im Bund und einer oppositionellen Mehrheit im Bundesrat kommen kann, die zum Missbrauch der Zweiten Kammer als parteipolitisch genutztes Blockadeinstrument führt, die Föderalismusreform keine Blockade lösenden Wirkungen entfalten kann."[29]

Die Mechanik der Föderalismusreform zeigt auch ihre offene Flanke. Quantitative Antworten können auf qualitative Probleme nicht gefunden werden. Und das qualitative Problem, das sich aus der wichtigen Rolle des Bundesrates bei der Gesetzgebung ergibt, ist mehr als ein Gesetzgebungsproblem. Die Art und Weise der Aufgabenerledigung, sowohl was die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite im deutschen Föderalismus betrifft, entscheidet über das Blockadepotential des Bundesrates. Blockiert der Bundesrat, tut er dies in Wahrnehmung der Möglichkeiten, die ihm der deutsche Föderalismus einräumt. Und er kann auch „sanior pars"-Argumente („Schadensbegrenzung") legitimatorisch ins Feld führen. Inzwischen wird das „sanior pars"-Argument ausgedehnt auf die Leistungsfähigkeit von Regierungssystemen. So vermutete William Riker schon 1992, dass Zwei-Kammer-Entscheidungen in der Politik maßgeblich für den Erfolg von Regierungen sind, weil durch deren Mitwirkung vom Wählerwillen abweichende Entscheidungen weitgehend vermieden werden können.[30] Der Vorwurf der Blockade ist im Übrigen sehr weitgehend, denn es liegt nicht im Ermessen des Bundesrates alleine, über Grundfragen der föderalen Ordnung und damit die Gelegenheiten zur Blockade zu entscheiden.

---

mit höheren Werten (30–40%): *Burkhart, Simone/Manow, Philip* 2006: Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht, MPIfG Working Paper 06/6, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

28 *Risse, Horst* 2007: Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 38, Nr. 4, S. 707-712. Mit ähnlichen Ergebnissen: *Höreth, Marcus* 2007: Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen. Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 38, Nr. 4, S. 712-733.

29 *Höreth, Marcus* 2008: Gescheitert oder doch erfolgreich? Über die kontroverse Beurteilung der ersten Stufe der Föderalismusreform, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 139-159, hier S. 156.

30 *Riker, William* 1992: The Justification of Bicameralism, in: International Political Science Review, Jg. 13, Nr. 1, S. 101-116; vgl. auch *Miller, Gary J./Hammond, Thomas H./Kile, Charles* 1996: Bicameralism and the Core: An Experimental Test, in: Legislative Studies Quarterly, Jg. 21, Nr. 1, S. 83-103.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 andere Form der „Schadensbegrenzung“ im Gesetzgebungsprozess bewirkt der Bundesrat durch den Sachverstand, den die Gesetzesanwender in die Bundesgesetzgebung einbringen. Diesen möchten auch Verfechter des Senatsmodells, wie Hans-Jürgen Papier, nicht missen. Für ihn hat das Senatsmodell auch Nachteile. „Am schwersten“, so Papier, „würde wohl wiegen, dass die Erfahrung und der Sachverstand der Landesexekutiven von der Bundesgesetzgebung abgekoppelt würde.“[31] Der Bundesrat ist immer noch weit weniger ein Ort für den politischen als für den Verwaltungssachverstand, auch wenn diese Trennung in der Praxis häufig künstlich erscheint. Theodor Heuss, der spätere Bundespräsident, lag nicht ganz falsch, als er bei den Debatten über den Bundesrat im Parlamentarischen Rat diesen als „Parlament der Oberregierungsräte“ bezeichnete.[32] Empirisch spiegelt sich die hervorragende Rolle der Verwaltung im Entscheidungsprozess des Bundesrates in dem deutlichen Übergewicht der Zahl der Sitzungen der Ausschüsse und Unterausschüsse des Bundesrates im Vergleich zur Zahl der Plenumsitzungen wider. In den Ausschüssen und Unterausschüssen lassen sich die Länder in der Regel durch ihre Landesbeamten vertreten.

Tabelle 2: Sitzungen des Plenums, der Ausschüsse und Unterausschüsse des Bundesrates

	1994–1998	1998–2002	2002–2005	1949–2005
Plenum	54	50	35	817
Ausschüsse	732	683	480	8350
Unterausschüsse	199	160	83	3848

Quelle: *Reuter* 2007 (Fn. 3), S. 704.

5. Fazit

Die eingangs gestellten Fragen, ob es an der Konstruktion des Bundesrates oder dessen nicht angemessener öffentlicher Wahrnehmung liege, dass der Bundesrat immer wieder als reformbedürftig apostrophiert wurde, sind beide – allerdings nicht ohne Einschränkungen – zu bejahen. Es mangelt dem Bundesrat sicherlich nicht an Legitimation. Verwiesen werden kann auf die Argumente Funktionalität und „sanior pars“, letzteres von Heinz Laufer übersetzt als „konservierende und korrigierende Grundhaltung des Bundesrates“[33]. Die hartnäckige Mär, die Einsprüche des Bundesrates führten zu „schlechterer“, weil langsamerer Politik, die Richtungsentscheidungen verhindere oder gar Innovationen feindlich gegenüberstehe,[34] ist nicht bewiesen, und auch das gegenteilige

31 *Papier* (Fn. 22).

32 Zitiert nach *Laufer* (Fn. 10), S. 16, Anm. 114.

33 *Laufer* 1972 (Fn. 10), S. 21.

34 Vgl. *von Beyme, Klaus* 1974: Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland, in: *Bundesrat (Hrsg.)*: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Urteil über die Qualität politischer Entscheidungen ist möglich. „Wenn die Bundestagsmehrheit der Bundesratsmehrheit entgegenkommt und umgekehrt“, so Peter Lerche, „kann in einem solchen Suchen nach Gemeinsamkeit nicht pauschal ein Vorgang beobachtet werden, der das demokratische, parteipolitische Wechselspiel auszehre. Der Kompromiss wird – wie nicht erst der Vermittlungsausschuss dokumentiert – vom Grundgesetz nicht als Fremdkörper gewertet.“[35]

Die territoriale Repräsentation im Bundesrat bleibt für diesen eine wichtige Aufgabe und könnte durch eine Reform des Entscheidungsverfahrens in Einklang mit der parteipolitischen „Durchdringung“ des Bundesrates gebracht werden. Für die weitgehend hervorgehobene Rolle des Bundesrates bei einigen bedeutenden Gesetzesvorhaben ist nicht der Bundesrat verantwortlich. Hier wäre die Entscheidung für eine in besonderem Maße verflochtene Föderalismusvariante zu diskutieren, die Generationen von Nachkriegspolitikern und Verwaltungsfachleuten stetig weiter entwickelt haben und deren Kern auch durch die Föderalismusreformen nicht angetastet wurde. Dies ist einer der Punkte, die in der öffentlichen Wahrnehmung des Bundesrates keine angemessene Rolle spielen. Insgesamt gilt: Der Bundesrat ist, trotz geringem öffentlichen Interesse für seine Arbeit und einiger Möglichkeiten organisatorischer Reformen, im Vergleich „Zweiter Kammern“ gerade wegen der durch ihn gesicherten Bewahrung von Territorialität als Bezugspunkt politischer Entscheidungen besonders effizient und damit auch „föderalismusadäquater“ als andere Zweite Kammern.

Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, Bad Honnef/Darmstadt: Neue Darmstädter Verlagsanstalt, S. 365-393, hier S. 390.

35 *Lerche, Peter* 1989: Zustimmungsgesetze, in: *Bundesrat (Hrsg.)*: Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden: Nomos, S. 183-202, hier S. 197.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren Bundesrepublik Deutschland

Norbert Grube

1. Einleitung

Der als Provisorium gegründete westdeutsche Teilstaat Bundesrepublik hat eine erstaunliche Stabilität gezeigt. Jüngste Repräsentativbefragungen des Allensbacher Instituts für Demoskopie weisen eine breite Akzeptanz des politischen Systems und die Identifikation mit der parlamentarischen Demokratie nach.[1] Dieser Befund widerspricht der Krisen- und Verfallsrhetorik, die über Jahrzehnte, besonders während des Kalten Kriegs, vorgeherrscht hat, und den derzeitig dominierenden Alarmberichten über die Zweifel gegenüber der Leistungskraft und vor allem Gerechtigkeit des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems.

Nach den neuesten Umfragedaten bekunden mehr als drei Viertel der befragten Deutschen ihre Zustimmung zum Grundgesetz (Tabelle 1). Annähernd drei Viertel lehnen seine Aktualisierung, seine Anpassung an neueste Entwicklungen ab. Zwar ist eine relative Mehrheit der Ostdeutschen für die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, doch schwindet diese von 41% der Ostdeutschen geteilte Auffassung im Vergleich zu 1991, als noch 58% für ein neues Grundgesetz in Bevölkerungsbefragungen votierten (Tabelle 2).

Tabelle 1: Akzeptanz für das Grundgesetz

	Insgesamt	Westdeutschland				Ostdeutschland
	Jan. 2009	Mai 1955	Juni 1956	Sept. 1972	Jan. 2009	Jan. 2009
Gut	77	30	29	52	82	58
Nicht gut	3	5	6	9	3	2
Unentschieden	15	14	14	16	11	30
Kenne Grundgesetz (Verfassung) nicht	5	51	51	23	4	10
Gesamt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

Bundesrepublik Deutschland, bis 1972 mit West-Berlin; Bevölkerung ab 18, ab 1972 ab 16 Jahre. Frage: „Was sagen Sie eigentlich zu unserer heutigen Verfassung, ich meine zu unserem Grundgesetz. Finden Sie das Grundgesetz im Großen und Ganzen gut oder nicht gut?“ 1955–1972 lautete die Frage: „Was sagen Sie eigentlich zu unserer heutigen Verfassung – ich meine unserem Staats-Grundgesetz. Finden Sie sie im Großen und Ganzen gut oder nicht gut – oder haben Sie sich noch nicht so interessiert?“ (In Prozent).

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 083, 095, 2085, 10032.

1 *Petersen, Thomas* 2009: Erfolgsgeschichte Bundesrepublik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.) vom 28.01.2009, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Neues Grundgesetz?

	Insgesamt		Westdeutschland			Ostdeutschland	
	Nov. 1991	Jan. 2009	Okt. 1968	Nov. 1991	Jan. 2009	Nov. 1991	Jan. 2009
Neues Grundgesetz	33	26	26	26	22	58	41
Brauchen kein neues	50	58	43	59	63	18	38
Unentschieden, kein Urteil	17	16	31	15	15	24	21
Gesamt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

Bundesrepublik Deutschland; Bevölkerung ab 16 Jahre. Frage: „Das Grundgesetz ist ja vor 20 (1968)/über 40 (1991)/60 (2009) Jahren unter Aufsicht und Kontrolle der Westmächte entstanden. Deshalb meinen manche, wir Deutschen sollten uns ein neues Gesetz schaffen, das besser unseren Bedürfnissen und Interessen entspricht. Andere sagen dagegen, das bisherige Grundgesetz hat sich so bewährt, dass wir kein neues brauchen. Welcher Meinung sind Sie?“ (In Prozent).

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 2045, 5057, 10032.

Nach diesen Ergebnissen scheinen die vor sechzig Jahren bei vier Fünfteln der befragten Westdeutschen vorherrschende Indifferenz und das Desinteresse gegenüber der damals, im März 1949, bevorstehenden Verabschiedung der neuen Verfassung gänzlich verschwunden.[2]

Nun implizierten diese Fragen nach der Zufriedenheit mit dem Grundgesetz keine dezidierten Stellungnahmen zur föderalen Ordnung der Bundesrepublik. Insofern wird man sich hüten müssen, diese breite Zustimmung zur deutschen Verfassung mit einem beständig großen Rückhalt für die föderale Ordnung in der Bundesrepublik gleichzusetzen. Wie sehr unterhalb beständiger Grundannahmen und Einstellungen Schwankungen in der Beurteilung des deutschen Föderalismus zu beobachten sind, wird der folgende zeithistorische Überblick über die Akzeptanz des Föderalismus in der deutschen Bevölkerung zeigen. Die chronologisch angelegten Kapitel enthalten zudem unterschiedliche Akzentuierungen: Im ersten Kapitel wird der defätistische Skeptizismus aus der unmittelbaren Nachkriegszeit mit der Bereitschaft gegenüber den Länderneugliederungen, speziell derjenigen Baden-Württembergs, kontrastiert. Das zweite Kapitel befasst sich mit Vorstellungen von bürgernaher Politik durch föderale Institutionen. Vor allem stehen Beurteilungen des Bundesrates im Mittelpunkt, verbunden mit der Frage, ob die Länderkammer in Zeiten Großer Koalitionen unter Legitimationsproblemen litt. Damit wird übergeleitet zum Fokus des dritten Kapitels, das mit Bezug auf gegenwärtige Tendenzen aufkommende Wünsche nach zentralstaatlichen und bundeseinheitlichen Lösungen untersucht.

2 *Neumann, Erich Peter/Noelle, Elisabeth* 1954: Antworten. Politik im Kraftfeld der öffentlichen Meinung, Allensbach am Bodensee: Verlag für Demoskopie, S. 64.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Abwehr und Distanz: Undurchsichtige föderale Strukturen in den 1950er Jahren

> „Ist der Föderalismus, wie er heute präsentiert wird, tot? Wir haben beobachtet, dass regionale Größenordnungen nach Art der Bundesländer kaum imstande sind, ihm eine Basis zu geben: auch in Bayern nicht. Will man ihm, nicht um des Opportunismus der Parteien, sondern um der Idee willen, eine Chance geben, so scheint eine geistige Revision entscheidend."[3]

Elisabeth Noelle und Erich Peter Neumann, die Gründer des Allensbacher Instituts, waren skeptisch, föderale Einstellungen oder Gesinnungen der Westdeutschen zu befördern. Zwar verbanden beide die Nutzung der Demoskopie durch die Politik mit volkspädagogischen Ambitionen, mit einer Art national eigenständigen christlich-abendländischen, wertetreuen Rück-Erziehung der Deutschen durch die politische Führung.[4] Doch die Aussicht, dem Föderalismus in Deutschland mehr Verständnis und Geltung zu verschaffen, schätzten Noelle und Neumann als gering ein:

> „So wie die Dinge jetzt liegen, besteht keine Aussicht, die Länder-Politik zu popularisieren. Es muss im Gegenteil damit gerechnet werden, dass sie in immer schärfere Isolierung gerät – was mit Sicherheit der Fall wäre, wenn von einflußreicher oder gut sichtbarer Stelle aus propagandistisch gegen die Kleinstaaterei vorgegangen würde."[5]

Dieses Urteil basierte auf mannigfaltigen demoskopischen Ergebnissen. Keinerlei Hoffnungen mit der Arbeit der Länderparlamente verbanden zwei Fünftel der Westdeutschen 1949, während 1952 und 1953 bis zu 60% der Westdeutschen für die in Befragungen vorgestellte Option der Auflösung der Länderregierungen zugunsten der Bundesregierung in Bonn plädierte.[6] Dieser zur politischen Gleichgültigkeit und Interesselosigkeit tendierende Defätismus bezog sich nicht nur auf die föderale Neuordnung der Bundesrepublik, sondern generell auf das politische System der parlamentarischen Demokratie und auch auf die Soziale Marktwirtschaft. Gleichwohl besaßen die föderalen Institutionen noch geringeren Rückhalt als die zentralstaatlichen Einrichtungen in der neuen Bundeshauptstadt Bonn. Denn bei aller abwartenden, misstrauischen Skepsis gegenüber der politischen Reorganisation Westdeutschlands kündigten in Befragungen der Jahre 1951 bis 1954 regelmäßig nahezu zwei Drittel der Bevölkerung an, bei Gelegenheit gern einmal im Bonner Bundestag Parlamentsverhandlungen beizuwohnen.[7] Dasselbe Interesse konnten weder die Landtage in Nordrhein-Westfalen und Hessen, noch in

3 *Neumann/Noelle* 1954 (Fn. 2), S. 82.

4 *Grube, Norbert* 2007: Das Institut für Demoskopie Allensbach und die „Deutschen Lehrerbriefe" als Instrumente staatsbürgerlicher Erziehung? Ansprüche und Umsetzungen 1947 bis 1969, in: Jahrbuch für Historische Bildungsforschung, Jg. 13, S. 267-288.

5 *Neumann/Noelle* 1954 (Fn. 2), S. 79.

6 *Grube, Norbert* 2001: Föderalismus in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik Deutschland, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 101-114, hier S. 102.

7 *Neumann/Noelle* 1954 (Fn. 2), S. 76.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 im selben Zeitraum für sich beanspruchen. Denn im demoskopischen Interview gestanden mehr als drei Viertel der in diesen Bundesländern Befragten, dass die Beratungen des Landtags sie nicht interessierten (Tabelle 3).

Tabelle 3: Desinteresse an Landtagsdebatten in den 1950er Jahren

	NRW (Jan. 1954)	Hessen (Juni 1954)	Bayern (Okt. 1954)
Interessiert nicht so	89	82	75
n	*505*	*1500*	*2208*

Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bayern; Bevölkerung ab 18 Jahre. Frage: „Haben Sie die Beratungen des Landtags in den letzten Monaten verfolgt, oder interessiert Sie das nicht so?“ (In Prozent).

Quelle: *Neumann/Noelle* 1954 (Fn. 2), S. 76.

Die Interesselosigkeit wurde genährt durch eine verbreitete Unkenntnis über föderale Institutionen. Besonders der Bundesrat war den meisten Befragten in den 1950er Jahren so unbekannt, dass sie auf offene Fragen im demoskopischen Interview nicht zu antworten wussten, welche Aufgaben er zu erfüllen hatte (Tabelle 4).

Tabelle 4: Unbekannter Bundesrat

	1951	1954	1957
Richtige Angaben	8	11	13
(Vage) Falsche, keine Angaben	92	89	87
Gesamt	*100*	*100*	*100*

Bundesrepublik Deutschland mit West-Berlin; Bevölkerung ab 18 Jahre. Frage: „In Bonn gibt es außer dem Bundestag noch den Bundesrat. Können Sie mir sagen, wozu der Bundesrat da ist?“ (In Prozent).

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, zuletzt 1010.

Die in Umfragen ermittelte Skepsis gegenüber der föderalen Staatsordnung mag geprägt worden sein durch die bis 1947 dominierende Politik der Alliierten, Deutschland in möglichst kleinen Einheiten zu halten – gleichsam als Sicherheitsgarantie, um präventiv nationalistischen Ambitionen nach Größe und Überlegenheit zu begegnen. Dagegen standen seit Kriegsende die dann jahrzehntelang dominierenden Wünsche der deutschen Bevölkerung nach Einheit, Wiedervereinigung und zentralstaatlichen Politikentscheidungen, mit denen sie Überschaubarkeit, Einfachheit, Sicherheit verband.[8]

Selbst wenn sich 1949 in Umfragen artikulierte Forderungen nach der Lenkung der Staatsgeschäfte durch einen starken, mit umfangreichen Kompetenzen ausgestatteten Präsidenten im Verlauf der 1950er Jahre abschwächten (Tabelle 5), so behielt doch eine Beobachtung Elisabeth Noelles anhand der 1947 und 1948 durchgeführten Allensbacher

8 Allensbacher Archiv, IfD-Bericht 552: Das Zentrum der Krise, März 1957, S. 12; *Noelle-Neumann, Elisabeth* 1991: Demoskopische Geschichtsstunde. Vom Wartesaal der Geschichte zur Deutschen Einheit, Zürich/Osnabrück: Fromm, S. 17 und S. 20; *Magyar-Haas, Veronika/Grube, Norbert* 2009 (i.E.): Sicherheit. Anspruch – Versprechen – Utopie, in: Soziale Passagen, Jg. 1, Nr. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Studentenbefragungen an den Universitäten Tübingen und Freiburg für lange Zeit eine gewisse Gültigkeit: „Man ist überrascht, welche Zugkraft das Wort ‚Einigkeit' hat! Das ist einem Demagogen wirklich nur zu empfehlen! Für uns als Ergebnis der mangelnden Kenntnis von Demokratie sehr interessant."[9] Das diplomatische Spiel innenpolitischer Kontroversen und des Interessenausgleichs zwischen dem Bund und den Ländern, um Helmuth Plessners Begrifflichkeiten variierend anzuwenden, wurde lange ebenso wenig bevorzugt wie das parlamentarische Spiel allgemein, während dem Wunsch nach Einigkeit die Sehnsucht nach Gemeinschaft inhärent war.[10]

Tabelle 5: Votum für starke präsidiale politische Führung 1949

	Bevölkerung	Männer	Frauen
Für starken Präsidenten	41	50	34
Für starkes Parlament	23	28	19
Für ausgeglichene Befugnisse	6	7	5
Weiß nicht	30	15	42
Gesamt	*100*	*100*	*100*

Bundesrepublik Deutschland mit West-Berlin; Bevölkerung ab 18 Jahre. Frage: „Sind Sie für eine möglichst starke Stellung des Präsidenten wie in den USA oder für einen möglichst starken Einfluß des Parlaments?" (In Prozent), März 1949.

Quelle: *Neumann/Noelle* 1954 (Fn. 2), S. 65.

Doch zugleich ist kulturpessimistische Klage über die Demokratieunwilligkeit der Deutschen fehl am Platz. Ihr Misstrauen gegenüber der neuen politischen und föderalen Ordnung ist nicht nur als ohnmächtig-passive, sondern auch als kritische Begleitung des Wiederaufbaus zu deuten. Die mit dem Grundgesetz in Aussicht gestellte Länderneugliederung zu Beginn der Bundesrepublik etwa wurde zwar vielfach mit Unwillen oder Renitenz verfolgt, die dann zu mangelnder Identifikation führte. Es gab jedoch auch Unterstützung für die Länderneugliederung, zumindest im deutschen Südwesten, und das bereits im Sommer 1948, als sich in Umfragen des Allensbacher Instituts eine dann sukzessiv dominierende Befürwortung der Zusammenlegung von Baden und Württemberg abzeichnete.[11] Zwar konnte starke oppositionelle Gegenwehr in Form der altbadischen Bewegung noch einmal traditionelle Heimatliebe, Abneigung gegenüber den Schwaben und Wünsche nach Erhalt althergebrachter Ordnungen aktivieren. Bei der konsultativen Volksabstimmung am 24. September 1950 votierte in den badischen Bezirken aber eine knappe Mehrheit für die Trennung von Württemberg – ein Hinweis im

9 Allensbacher Archiv, Abt. Institutsgeschichte: Elisabeth Noelle-Neumann an Hildegund Carl, 01.08.1947.

10 *Plessner, Helmuth* 1924: Grenzen der Gemeinschaft. Eine Kritik des sozialen Radikalismus, Bonn: Verlag Friedrich von Cohen, S. 90 f.

11 *Mayer, Tilman* 2002: Chancenlos? Die badische Frage im Spiegel der Demoskopie, in: *Weinacht, Paul-Ludwig (Hrsg.)*: Die badischen Regionen am Rhein, Baden-Baden: Nomos, S. 476-486, hier S. 477 f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

übrigen, dass auch aktuelle Bekundungen im demoskopischen Interview zugunsten von Länderfusionen besonders in den Stadt- und kleineren Flächenstaaten nicht zwangsläufig in reales Abstimmungsverhalten überführt werden können, wie das Beispiel Berlin-Brandenburgs am 5. Mai 1996 zeigte.[12] Doch die Argumente für die Neubildung des großen Südweststaats, von der sich die meisten wirtschaftliche Vorteile, Einsparungen bei Verwaltungen und ein Signal gegen Engstirnigkeiten der deutschen Kleinstaaterei versprachen, gewannen besonders in oberen Bildungs- und Einkommensschichten, bei der städtischen Bevölkerung und bei Hinzugezogenen und Flüchtlingen Oberhand. So ergab das entscheidende Plebiszit am 9. Dezember 1951 eine satte Zweidrittelmehrheit für das neue, dann am 25. April 1952 gegründete Land Baden-Württemberg.

3. Bürgernähe, Blockade, Legitimationsprobleme? Zustimmung zum Föderalismus seit 1960

Selbst wenn nach einer im Herbst 2007 von Infas im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung durchgeführten Telefonbefragung gegenwärtig rund ein Viertel der befragten Deutschen die Bundesländer für verzichtbar hält und dieses Ergebnis Werten ähnelt, die 1960 vom Allensbacher Institut gemessen wurden:[13] Die geschilderten Gründe für die Zustimmung zur Bildung des Südweststaates deuten ein zentrales Argumentationsmuster an, das seit den 1960er Jahren zur deutlichen Akzeptanz der Landesregierungen und ganz allgemein des Föderalismus beigetragen hat. Die Mehrheit der Bevölkerung versprach sich von den Länderregierungen und dem Bundesrat eine vor allem in wirtschaftlichen Vorteilen messbare bürgernahe Politik, die sich etwa in der Verwendung von Steuergeldern niederschlagen sollte.

In diesem Kontext erfuhr der Bundesrat, der ja zunächst den meisten kaum bekannt war, eine Aufwertung im Meinungsbild der Bevölkerung. Die Mehrheit der Befragten einer 1977 durchgeführten Umfrage in Niedersachsen befürwortete das Vetorecht des Bundesrates gegen Gesetzgebungsinitiativen des Bundestages (Tabelle 6). Wie aktuelle Befragungen zeigen, sind mit diesem Urteil kaum destruktive Motive verbunden. Vielmehr wird dem Bundesrat vermehrt attestiert, durch seine Mitsprache Mängel in der Gesetzgebung zu verhindern und den Ländern so die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Interessen zur Geltung zu bringen (Tabelle 7). Entgegen den Wünschen nach straffen, raschen und übersichtlichen Politikentscheidungen, auf die im nachfolgenden Kapitel einzugehen sein wird, verfestigt sich die Positivbewertung des Bundesrats als Institution, die korrigierenden, verbessernden Einfluss auf die Gesetzgebung nimmt.

12 *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)* 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 17.

13 Ebenda, S. 16; *Grube* 2001 (Fn. 6), S. 102 f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Bundesrat als Blockadeinstrument?

	Insgesamt	Anhänger von		
		CDU	SPD	FDP
Gut	51	64	36	54
Nicht gut	17	7	29	15
Unentschieden	21	19	23	21
Nicht befragte Restgruppe	11	10	12	10
Gesamt	*100*	*100*	*100*	*100*

Niedersachsen; Bevölkerung ab 18 Jahre. Frage: „Wie beurteilen Sie das grundsätzlich, daß der Bundesrat, also die Regierungen der Länder ein Gesetz verhindern können, das die Mehrheit des Bundestages beschlossen hat? Halten Sie das grundsätzlich für gut oder nicht gut?“ (In Prozent), Dezember 1977/Januar 1978.

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 3126.

Tabelle 7: Positivbild vom Bundesrat als Kontrollinstanz zugunsten der Länder

	Bevölkerung insgesamt		Westdeutsche		Ostdeutsche	
	Feb. 2004	Juli 2006	Feb. 2004	Juli 2006	Feb. 2004	Juli 2006
„Ich finde es richtig, dass der Bundesrat an vielen Gesetzen beteiligt ist. Nur so können die Länder Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen, Mängel verhindern und ihre Interessen zur Geltung bringen.“	40	45	41	47	37	37
„Das sehe ich anders. Bei vielen Gesetzesvorhaben dauert es viel zu lange, bis sie entschieden sind. Man könnte den Gesetzgebungsprozess deutlich beschleunigen, wenn der Bundesrat nicht so viel Mitspracherecht hätte.“	35	35	35	33	36	41
Unentschieden	25	20	24	20	27	22
Gesamt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

Bundesrepublik Deutschland; Bevölkerung ab 16 Jahre. Frage: „Über viele Gesetze in Deutschland entscheidet ja nicht nur der Bundestag, sondern auch der Bundesrat. Darüber unterhalten sich hier zwei. Welcher von beiden sagt eher das, was auch Sie denken, der obere oder der untere?“ (In Prozent).

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 7052, 7091.

Wird der Bundesrat dennoch als Blockadeinstrument beurteilt, so hängt die Meinung stark vom jeweiligen parteipolitischen Standort ab und von der Tatsache, welche Partei federführend die Bundesregierung bildet. Denn während 1977 vor allem die Unionsanhänger, die auf Bundesebene in der Opposition waren, die Vetorolle des Bundesrates begrüßten, beklagten die Wähler der CDU/CSU in den 1990er Jahre das Einspruchsrecht des Bundesrats bei der Gesetzgebung als Blockade, während es von den Wählern der damaligen bundespolitischen Oppositionsparteien unterstützt wurde. Dass die Beurteilung föderaler Strukturen und Verfahren je nach parteipolitischen Interessen

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schwankt, mag nicht überraschen. Weitgehend stabil blieb hingegen die eingangs skizzierte Auffassung, dass den Länderregierungen besonders in den Prozessen von europäischer Integration, Wiedervereinigung und Globalisierung der Rang eines Interessenvertreters zugesprochen wurde. Vor allem die Bevölkerung Ostdeutschlands sah die Länderregierungen als Sachwalter ihrer Interessen gegenüber der Bundesregierung und den Entscheidungen aus Brüssel. Auf die Frage „Was meinen Sie, wer kümmert sich mehr um die Sorgen und Wünsche der Bevölkerung, die Bundesregierung in Bonn/Berlin oder die Landesregierung hier?“ bekundet seit Mitte der 1990er Jahre bis zur Gegenwart die Mehrheit der Befragten, dass sich besonders die Landesregierung durch Bürgernähe auszeichne.

Tabelle 8: Meinung über staatliche Institutionen

	Westdeutschland							Ostdeutschland			
	74–78	1980	1988	1994	1995	1999	2005	1994	1995	1999	2005
Bundesrat											
Gute Meinung	41	43	42	36	24	35	28	26	25	21	17
Teils, teils	36	36	44	52	52	44	47	54	48	48	47
Schlechte Meinung	8	6	6	8	11	11	19	10	14	17	26
Keine Meinung	15	15	8	4	13	10	6	10	13	14	10
Landesregierungen											
Gute Meinung	35	38	33	28	22	25	19	24	24	22	16
Teils, teils	47	47	56	61	61	57	63	60	53	57	62
Schlechte Meinung	9	7	7	9	11	11	14	14	18	16	19
Keine Meinung	9	8	4	2	6	7	4	2	5	5	3
Bundestag											
Gute Meinung	51	52	41	37	28	38	30	25	18	19	18
Teils, teils	35	33	45	50	43	45	47	47	44	46	49
Schlechte Meinung	8	8	10	11	24	14	19	24	34	31	29
Keine Meinung	6	7	4	2	5	3	4	4	4	4	4
Bundesregierung											
Gute Meinung	50	51	33	32	27	28	18	21	24	14	14
Teils, teils	34	33	40	42	45	43	44	50	44	47	42
Schlechte Meinung	12	13	25	25	26	28	36	27	27	37	42
Keine Meinung	4	3	2	1	2	1	2	2	5	2	2

Bundesrepublik Deutschland; Bevölkerung ab 16 Jahre. Frage: „Es gibt verschiedene Ämter und Einrichtungen, die für die politischen Entscheidungen in der Bundesrepublik von Bedeutung sind. Einige davon stehen auf diesen Karten. Könnten Sie die Karten bitte auf dieses Blatt verteilen, und zwar je nachdem, ob Sie darüber eine eher gute oder eine eher schlechte Meinung haben? Ämter oder Einrichtungen, die Sie nicht kennen, legen Sie bitte einfach beiseite!“ (In Prozent).

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 3010, 3022, 3036, 3051, 3063, 3090, 4031, 4061, 5010, 5095, 6019, 6080, 7071.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 ist besonders in Ostdeutschland die Meinung in letzter Zeit sehr ausgeprägt, dass weder Bundes- noch Landesregierung die Belange der Bevölkerung hinreichend vertreten. Trotz der eingangs geschilderten Zufriedenheit mit der gegenwärtigen Verfassung, die als bewährt und geeignet für die Zukunft gilt, breitet sich der Missmut und Pessimismus über die Leistungsfähigkeit der staatlichen Institutionen weiter aus. Dieses generelle Meinungsbild beeinflusst auch die Meinungen über die Länderregierungen und den Bundesrat (Tabelle 8). Während besonders die Länderregierungen zunehmend differenzierter und negativer beurteilt werden, stagniert die positive Meinung über den Bundesrat seit den 1990er Jahren oder ist leicht wellenförmigen Verläufen unterworfen. Nur noch etwas mehr als ein Viertel der Deutschen hatten 2005 eine sehr gute oder gute Meinung über ihn, während in den 1970er und 1980er Jahren sich mehr als zwei Fünftel positiv über den Bundesrat äußerten. Doch dieser Imageverlust betrifft in fast noch größerem Ausmaß auch die Bundesregierung bzw. den Bundestag, die besonders von den Ostdeutschen negativ beurteilt werden. Einzig der Bundespräsident und das Bundesverfassungsgericht konnten ihre positiven Beurteilungen behaupten.

Gegenwärtig erweisen sich die Kenntnisse über die Funktion des Bundesrats in Umfragen als stabil. Rund die Hälfte der Bevölkerung kann ihn richtig verorten, anders als bis in die beginnenden 1960er Jahre hinein, als fast vier Fünftel nicht aktiv, d. h. auf offene Fragen, Föderalismus und Bundesrat zu erläutern wussten. Gleichwohl bestehen auch gegenwärtig noch Defizite im Wissen über seine Zusammensetzung und Tendenzen zur Verwechselung mit der Bundesversammlung.

Die zunehmend skeptische Meinung über den Bundesrat muss jedoch nicht nur an einer generellen Verdrossenheit mit dem politischen System liegen. Vielmehr ist möglich, dass gerade in Zeiten von Großen Regierungskoalitionen auf Bundesebene die föderalen Instanzen unter einem gewissen Legitimationsdruck stehen. Nicht von ungefähr entschied sich wohl der Bundesrat 1969 am Ende der ersten Großen Koalition für die Beauftragung des Allensbacher Instituts, um Wahrnehmungen und Beurteilungen zu erkunden. Denn mit dem durch das am 10. Mai 1967 verabschiedete Stabilitäts- und Wachstumsgesetz erhielt der Bund gegenüber den Ländern und Gemeinden erheblich mehr Kompetenzen.[14] Die Klärung der Frage, inwiefern dies auf das Meinungsbild der föderalen Ordnung zurückwirkte, war sicherlich ein Motiv der seit 1969 nahezu kontinuierlichen Umfragen im Auftrag des Bundesrats.[15] Inwiefern die gegenwärtige Große Koalition und die von ihr betriebene Föderalismusreform mittelfristig föderale Einstellungen der Bevölkerung verändern, ist spekulativ. Doch scheint der Föderalismus erneut unter Druck zu geraten in einem Meinungsklima, das im Zeitalter globalen Wirtschaftswettbewerbs von der Wertschätzung vermeintlich effizienter, konsensualer und

14 *Borowsky, Peter* 1983: Deutschland 1963–1969, Hannover: Fackelträger Verlag, S. 75.

15 Allensbacher Archiv, IfD-Bericht 1608/001: Der Bundesrat. Eine Umfrage über die Information der Bevölkerung, April 1969; IfD-Bericht 1608/002: Der Bundesrat (II). Eine Umfrage über die Information der Bevölkerung, Juli–September 1969; IfD-Bericht 1608/003: Der Bundesrat (III). Eine Umfrage über die Information der Bevölkerung, November 1970. Die Befragungen im Auftrag des Bundesrates wurden in größeren Zeitabständen bis zum Ausgang der 1980er Jahre wiederholt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zugleich rascher Politikentscheidungen geprägt ist. Die mit der Finanz- und Wirtschaftskrise aufkommenden, in ihren Folgen noch nicht absehbaren Tendenzen staatlicher Eingriffe in Banken und Unternehmen wird möglicherweise eher zentralstaatliche Instanzen und Entwicklungen als den Föderalismus befördern.[16]

4. Präferenz für Solidarität und einheitliche Entscheidungen: Wie viel Föderalismus bleibt?

Gegenwärtig überwiegen Einstellungen, wonach bundesstaatliche und gemeindliche Institutionen zunehmend an Einfluss zur Lösung politischer Probleme gewinnen sollen, während die Bundesländer hierbei eher nachrangig beurteilt werden.[17] Die Bevölkerung nimmt sie mehr noch als Mitte der 1990er Jahre als Konkurrenten wahr, die unterschiedliche und widerstrebende eigene Interessen verfolgen, selbst wenn den Landesregierungen immer noch bürgernähere Politik attestiert wird als der Bundesregierung (vgl. Kap. 3). Doch die lange ausgeprägte und oben skizzierte Überzeugung in der Bevölkerung sinkt, „dass ihr das föderale System persönlich Vorteile bringt“[18], und damit geht auch das Interesse an der Landespolitik zurück.

Dagegen nehmen ohnehin langjährig bestehende Wünsche nach bundesweit einheitlichen Lebensverhältnissen und Regelungen zu, vor allem hinsichtlich der Höhe der Steuern, der inneren Sicherheit, wie Ausstattung der Polizei und Drogenpolitik, sowie Verkehrsregeln und Regelung der Schulabschlüsse. Die schon vor fünf Jahren in Allensbacher Umfragen ermittelte Präferenz für bundeseinheitliche Entscheidungen verfestigt sich immer mehr.[19] Nach Fragen zu 18 Politikthemen nahm fast ausnahmslos die Meinung deutlich ab, dass diese Sache der Länder sein sollen.

Dies gilt besonders für die Bildungs- und Schulpolitik, deren Zuständigkeiten zuletzt im Juli 2008 auch die Entscheiderelite aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft eher dem Bund übertragen als den Ländern überlassen wollte. Gerade auf dem Feld der Bildungspolitik artikulierte die Mehrheit der Deutschen früh den Wunsch nach einheitlichen Standards und Abschlüssen. Im Sommer 1954 plädierten die im demoskopischen Interview Befragten zu mehr als zwei Dritteln länderübergreifend für einheitliche Lehrpläne, nur 15% wollten in den Schulen regionale Besonderheiten der Bundesländer berücksichtigt wissen.[20] Diese Tendenz hat sich angesichts der ohnehin umstrittenen Veränderungen im Schulwesen, etwa des achtklassigen Gymnasiums, der zunehmenden Ganz-

16 *Köcher, Renate* 2008: Wasser auf die Mühlen der Linken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.) vom 22.10.2008, S. 5.

17 *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)* 2008 (Fn. 12), S. 19.

18 *Köcher, Renate* 2007: Metropole Berlin. Über die Strahlkraft der Hauptstadt und die Berliner Republik, in: Wirtschaftswoche Nr. 41 vom 08.10.2007, S. 194.

19 *Grube, Norbert* 2004: Unverzichtbares Korrektiv oder ineffektive Reformbremse? Wahrnehmungen föderaler Strukturen und Institutionen in Deutschland, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 163-175, hier S. 168.

20 *Neumann/Noelle* 1954 (Fn. 2), S. 80.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tagsschulen und der international vergleichenden Leistungsvermessungen im Zuge von PISA, eher verstärkt. Besonders in Ostdeutschland überwiegen nach Allensbacher Umfragen Forderungen nach zentralen Regelungen im Bildungsbereich mit gleichen Abschlussprüfungen. Doch auch die Bevölkerung in Baden-Württemberg und Bayern tritt zunehmend für bundeseinheitliche Regelungen in der Schulpolitik ein.[21]

Auf dem Gebiet der Steuerpolitik zeigt sich jedoch ein ambivalentes Bild. Zwar überwiegt auch hier der Wunsch nach bundesweit einheitlichen Steuersätzen, doch zugleich befürwortet die Mehrheit der Befragten den Länderwettbewerb um niedrige Steuern. Diese Ambivalenz entspricht der schon seit geraumer Zeit diskutierten Austarierung zwischen Länderwettbewerb und Ländersolidarität, die sich vor allem im Länderfinanzausgleich niederschlägt. Hier zeigt sich nach wie vor ein uneinheitliches Meinungsbild. Ein Teil der Bevölkerung glaubt, dass der Länderfinanzausgleich ärmere Länder nicht zum Sparen anhalte, während ein anderer Teil widerspricht. Selbst wenn die Zustimmung zum Länderfinanzausgleich im Vergleich zu den 1990er Jahren um 10% gesunken ist, so befürworten ihn nach wie vor zwei Drittel der befragten Deutschen und über vier Fünftel der Ostdeutschen (Tabelle 9). Die Befragung von Infas im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung ergab sogar eine noch größere Zustimmung von nahezu drei Vierteln der Bevölkerung zum bestehenden Verfahren der Finanzsolidarität unter den Ländern.[22]

Tabelle 9: Stabile Unterstützung für den Länderfinanzausgleich

	Insgesamt			Westdeutschland			Ostdeutschland		
	1995	2004	2006	1995	2004	2006	1995	2004	2006
Finde ich richtig	78	67	68	76	64	65	88	79	81
Finde ich nicht richtig	11	17	18	12	19	20	5	9	8
Unentschieden	11	16	14	12	17	15	7	12	11
Gesamt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

Bundesrepublik Deutschland; Bevölkerung ab 16 Jahre. Frage: „Zwischen den ärmeren und den reicheren Ländern gibt es einen sogenannten Finanzausgleich. Die reichen Länder geben den ärmeren Ländern Geld ab. Finden Sie es richtig, dass es da einen finanziellen Ausgleich zwischen reicheren und ärmeren Ländern gibt, oder finden Sie das nicht richtig?“ (In Prozent).

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 6019, 7052, 7096.

5. Fazit

Die erkennbar zunehmende Präferenz für bundeseinheitliche politische Lösungen zeigt gegenwärtig eine Tendenz für zentralstaatliche Regelungen auf. Diesem Trend ent-

21 *Schmoll, Heike* 2009: Umfrage: Deutsche Schüler zu wenig auf das Berufsleben vorbereitet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.) vom 27.03.2009, S. 4; vgl. *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)* 2008 (Fn. 12), S. 22.

22 *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)* 2008 (Fn. 12), S. 24.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

spricht eine zunehmende Anziehungskraft für die deutsche Hauptstadt Berlin. Sie hatte noch vor einigen Jahren bei weitem nicht den großen Anklang und die Akzeptanz wie heute gefunden und stand eher als Synonym für Debatten um nationalstaatliche und internationale Ausrichtungen des wiedervereinigten Deutschland. Bundeseinheitliche Politiklösungen verheißen nicht nur einfachere, übersichtlichere Entscheidungen als der föderale Widerstreit der Länder. Sie kommen auch dem Streben nach Solidarität und Ausgleich entgegen, das trotz mancher Skepsis immer noch gegenüber dem föderalen Wettbewerb überwiegt.

Gleichwohl wird den föderalen Institutionen, allen voran dem Bundesrat, im Gesetzgebungsverfahren eine korrigierende Funktion gegenüber dem Bundestag zugestanden, ja sie wird von ihnen sogar eingefordert. Zusehends etwas unterhalb der Präferenz für einheitliche Politikgestaltung bleibt also die seit Jahrzehnten ausgeprägte Zustimmung zum föderalen System der „checks and balances“ zwischen Bund und Ländern bestehen, wenngleich die Länderregierungen als Instanz für bürgernahe Politik zunehmend an Rückhalt eingebüßt haben. Zwar verfügt der Föderalismus gegenwärtig immer noch über einen weit größeren Zuspruch als 1949 oder 1959, doch scheint er unter einer dominanten Großen Regierungskoalition auf Bundesebene und in Zeiten internationaler Krisen wie Problemlösungen an Strahlkraft zu verlieren.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

60 Jahre Grundgesetz: Kommunale Selbstverwaltung

Barbara Remmert

1. Einleitung

Die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung unter dem Grundgesetz[1] kann aus so unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet werden, dass die Befassung mit ihr notwendigerweise punktuell sein muss. Der folgende Beitrag gibt zunächst einen Überblick über die grundgesetzlichen Rahmenbedingungen kommunaler Selbstverwaltung. Danach greift er einzelne Themen heraus, die sich entweder durch faktische oder rechtliche Veränderungen oder aber dadurch auszeichnen, dass sie in besonderer Weise in der politischen oder rechtswissenschaftlichen Diskussion standen bzw. stehen.

2. Grundgesetzliche Rahmenbedingungen

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln." Satz 2 ergänzt: „Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung." Das betrifft insbesondere die Kreise.[2] Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss in den „Kreisen und Gemeinden das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist."[3]

---

1 Zur Geschichte z. B. *Steinbach, Franz/Becker, Erich* 1932: Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn: Roehrscheid; *Pohl, Hans* 1983: Wurzeln und Anfänge der Selbstverwaltung, dargestellt am Beispiel der Städte, in: *von Mutius, Albert (Hrsg.)*: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg: Decker, S. 3-23; *Menger, Christian-Friedrich* 1983: Entwicklung und Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit, in: *von Mutius, Albert (Hrsg.)*: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg: Decker, S. 25-40; *Stern, Klaus* 1980: Zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung, in: *Fröhler, Ludwig/Oberndorfer, Peter/Schambeck, Herbert (Hrsg.)*: Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft. Festschrift für Ludwig Fröhler zum 60. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, S. 473-492.

2 Dass der Begriff des Gemeindeverbandes die Kreise umfasst, ist unumstritten, z. B. BVerfGE 83, 363 (383). Ob das Grundgesetz eine institutionelle Rechtssubjektsgarantie für Kreise enthält, ist umstritten. Dafür wegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG z. B. *Löwer, Wolfgang* 2001: Art. 28, in: *von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.)*: Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., München: C. H. Beck, Rn. 84; dagegen wegen des offenen Wortlauts des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG z. B. *Tettinger, Peter J.* 2005: Art. 28, in: *von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl., München: Franz Vahlen, Abs. 2 Rn. 240, jeweils m. N. Zur umstrittenen Frage, welche weiteren Einheiten Gemeindeverbände sind, Hinweise bei *Dreier, Horst* 2006: Art. 28, in: *ders. (Hrsg.)*: Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, Rn. 168.

3 Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG kann die Gemeindeversammlung die Gemeindevertretung ersetzen. Das ist derzeit nur noch in § 54 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein (GemO Schl-Hol) vorgesehen.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gemäß Art. 28 Abs. 3 GG „gewährleistet“ schließlich der Bund, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Bestimmungen des Art. 28 Abs. 1 und 2 GG entspricht. Der Wortlaut dieser Normen legt es nahe, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG keine eigenständigen Rechtspositionen der Kommunen begründen, sondern die Rechtsordnungen der Länder dazu verpflichten, die kommunale Selbstverwaltung zu garantieren. Für die Erfüllung dieser Pflicht durch die Länder scheint nach Art. 28 Abs. 3 GG der Bund einzustehen. Allerdings wären die Kommunen dann der Bundesstaatsgewalt gegenüber schutzlos.[4] Das dürfte ein Grund dafür sein, dass Art. 28 Abs. 2 GG von Anfang an fast durchweg als unmittelbare Garantie kommunaler Selbstverwaltung interpretiert wurde, die auch den Bund bindet.[5] Der später ins Grundgesetz eingefügte[6] Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG bestätigt diese Sicht. Er geht davon aus, dass Art. 28 GG unmittelbar eine Rechtsstellung verleiht und hält deren Verletzung auch durch den Bundesgesetzgeber für möglich. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 bis 4 wirken demgegenüber nicht unmittelbar, enthalten aber verbindliche Vorgaben für die Ausgestaltung des auf Kommunen bezogenen Landesrechts.[7]

Obwohl das Grundgesetz von einem „Recht“ der Kommunen spricht, ist damit nicht das klassische subjektive Recht gemeint, das den Schutz von Individuen bezweckt.[8] Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG sind auch keine Grundrechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden.[9] Bereits die systematische Stellung der Norm außerhalb des Grund-

4 Durch Landesrecht begründete Garantien können die Staatsgewalt des Bundes nicht binden.

5 Für eine unmittelbare Bindung schon BVerfGE 1, 167 (174f.). Aus der Literatur z.B. *Püttner, Günther* 2008: Kommunale Selbstverwaltung, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller, § 144 Rn. 20; *Graf Vitzthum, Wolfgang* 1988: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: *Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (Hrsg.)*: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, Berlin: de Gruyter, S. 7-53, hier S. 11; *Dreier* 2006 (Fn. 2), Rn. 416 m.w.N. Anders z.B. *Löwer* 2001 (Fn. 2), Rn. 34ff., der von einer Normativbestimmung, aber zugleich von einer Bindung auch des Bundes ausgeht.

6 Durch Gesetz vom 29.01.1969, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, Nr. 11 vom 01.02.1969, S. 97.

7 Über diese Einordnung als Normativbestimmung besteht soweit ersichtlich kein Streit.

8 Dafür, den Begriff des subjektiven Rechts personalisierten Rechtspositionen, also solchen von Individuen oder privaten Organisationen, vorzubehalten z.B. *Krebs, Walter* 1985: Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle, in: *Erichsen, Hans-Uwe/Hoppe, Walter/von Mutius, Albert (Hrsg.)*: System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag, Berlin u.a.: Carl Heymanns, S. 191-210, hier S. 209; *Huber, Peter Michael* 1991: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht: Schutzanspruch und Rechtsschutz bei Lenkungs- und Verteilungsentscheidungen der öffentlichen Verwaltung, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 168. Anders z.B. *Scherzberg, Arno* 2006: Subjektiv-öffentliche Rechte, in: *Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk (Hrsg.)*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin: de Gruyter Recht, § 11 Rn. 27.

9 Darüber wird kaum gestritten, wie hier z.B. *Nierhaus, Michael* 2009: Art. 28, in: *Sachs, Michael (Hrsg.)*: Grundgesetz, 5. Aufl., München: C.H. Beck, Rn. 40; *Löwer* 2001 (Fn. 2), Rn. 39 sowie BVerfGE 48, 64 (79): Art. 28 Abs. 2 GG gehört nicht zu den Verfassungsbestimmungen, auf die eine Grundrechtsverfassungsbeschwerde gestützt werden kann.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

rechtsteils der Verfassung[10] zeigt, dass die Kommunen ein „Stück Staat“[11] sind. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG schützen dementsprechend – und das macht deren besondere Rechtsstellung aus[12] – kraft Verfassungsrecht in unterschiedlicher Weise[13] einen Teil[14] der *Kompetenzen* von Gemeinden und Gemeindeverbänden und die Modalitäten ihrer Ausübung gegenüber anderen staatlichen Kompetenzträgern.[15]

Der durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG bewirkte Schutz der Kommunen wird durch weitere Regelungen ergänzt. Zu nennen sind insbesondere:[16]

- Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG (Gewährleistung der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung – seit 1994, modifiziert 1997),
- Art. 106 Abs. 5 GG (Garantie der Beteiligung der Gemeinden am Ertrag der Einkommensteuer – seit 1969),
- Art. 106 Abs. 5a GG (Garantie der Beteiligung der Gemeinden am Ertrag der Umsatzsteuer – seit 1997),
- Art. 106 Abs. 6 GG (Realsteuergarantie – seit 1956),
- Art. 106 Abs. 7 GG (Garantie der Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände am Ertrag der Gemeinschaftssteuern – seit 1969),
- Art. 106 Abs. 8 GG (Verpflichtung des Bundes zum Ausgleich von bundesbedingten Sonderlasten – seit 1969),

10 Anders § 184 Paulskirchenverfassung: „Jede Gemeinde hat als Grundrechte ihrer Verfassung […] die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten […]“ und Art. 127 Weimarer Reichsverfassung, der sich systematisch im Grundrechtsteil der Verfassung befand.

11 Vgl. BVerfGE 73, 118 (191).

12 Die Wehrfähigkeit von Kompetenzen ist eine Ausnahme.

13 Der wichtigste Unterschied des Schutzes von Gemeinden und Gemeindeverbänden liegt darin, dass den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht umfassend, also in Bezug auf „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ gewährleistet wird, während es sich bei den Kreisen nur auf deren gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereich bezieht.

14 Weist das Gesetz den Kommunen die Wahrnehmung *überörtlicher* Aufgaben zu, greift für deren Erledigung die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie nicht. Das gilt unabhängig davon, ob derartige Aufgaben als „Auftragsangelegenheiten“ (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) oder als „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein) zugewiesen werden.

15 Geschützt sind auch die Kommunen untereinander, vgl. statt anderer *Dreier* 2006 (Fn. 2), Rn. 106 m. w. N. Das ist z. B. von Interesse, wenn eine gemeindliche Planung die Planungshoheit einer Nachbargemeinde beeinträchtigt. Private sind keine Verpflichtungsadressaten der Norm. Dementsprechend kann die Freiheitsausübung Privater auch nicht von Kommunen mit der Begründung abgewehrt werden, sie stelle eine Beeinträchtigung ihrer durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Kompetenzen dar; vgl. statt anderer *Löwer* 2001 (Fn. 2), Rn. 40; *Schmidt-Aßmann, Eberhard/Röhl, Hans Christian* 2008: Kommunalrecht, in: *Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schoch, Friedrich (Hrsg)*: Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin: de Gruyter Recht, 1. Kap. Rn. 9 m. w. N. Anders aber *Hellermann, Johannes* 1998: Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. Zum kommunalen Betätigungs- und Gestaltungsspielraum unter den Bedingungen europäischer und staatlicher Privatisierungs- und Deregulierungspolitik, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 138 ff.

16 Hinzu kommen Art. 29 Abs. 7 Satz 3, Art. 29 Abs. 8 Satz 2 und Art. 115c Abs. 3 GG.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG (Verbot, den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben zuzuweisen – seit 2006),
- Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG (kommunale Verfassungsbeschwerde – seit 1969) sowie
- die im Einzelnen unterschiedlich ausgestalteten, zum Teil erheblich weitreichenderen Garantien kommunaler Selbstverwaltung in den Landesverfassungen.[17]

Auf den ersten Blick schreibt das Grundgesetz der kommunalen Selbstverwaltung einen hohen Wert zu. Sie zählt aber nicht zum verfassungsänderungsfesten Bestand des Art. 79 Abs. 3 GG. Da Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG als Grenze für die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäischen Gemeinschaften auf Art. 79 Abs. 3 GG verweist, ist die kommunale Selbstverwaltung auch nicht „europafest".[18] Das wäre unproblematisch, wenn die Kommunen gemeinschaftsrechtlich geschützt wären. Jedoch enthält das EG-Recht keine Art. 28 Abs. 2 GG vergleichbare Regelung. Eine Garantie kommunaler Selbstverwaltung ist derzeit[19] auch nicht anderweitig aus dem Primärrecht ableitbar.[20]

3. Einzelne Themenfelder

3.1 Innere Kommunalverfassung

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gibt für die innere Organisation von Gemeinden und Kreisen[21] vor, dass diese ein Repräsentativorgan haben müssen. Repräsentativorgane sind ihrer Funktion nach zuständig für die Lenkung und Regierung einer Organisation und für die Kontrolle ihrer anderen Organe. Aus der Vorgabe eines Repräsentativorgans kann man schließen, dass es nach den Vorstellungen der Verfassung noch mindestens ein weiteres Organ geben muss, das die Beschlüsse des Repräsentativorgans vorbereitet und ausführt, die Geschäfte der laufenden Verwaltung besorgt, konkrete Anordnungen gegenüber Dritten trifft und den Kreis oder die Gemeinde im Rechtsverkehr nach außen vertritt. Ein Repräsentativorgan ist zur Wahrnehmung derartiger Aufgaben faktisch nicht in der Lage. Repräsentativorgane stärken die demokratische Legitimation von Verwaltungstätigkeit. Es ist anzunehmen, dass das Grundgesetz eine besondere demo-

17 So enthalten z. B. mittlerweile alle Landesverfassungen ein so genanntes Konnexitätsprinzip, durch das die Landesgesetzgeber in unterschiedlicher Weise verpflichtet werden, Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen, wenn sie den Kommunen Aufgaben übertragen, deren Wahrnehmung Kosten verursacht. Dazu knapp *Schmidt-Aßmann/Röhl* 2008 (Fn. 15), 1. Kap. Rn. 31 m. w. N. und später im Text.

18 So z. B. *Dreier* 2006 (Fn. 2), Rn. 37; *Nierhaus* 2009 (Fn. 9), Rn. 37.

19 Der Vertrag von Lissabon enthält die ausdrückliche Achtung der kommunalen Selbstverwaltung als Bestandteil der Identität der Mitgliedstaaten, eine Ausdehnung des Subsidiaritätsprinzips auf die kommunale Ebene, eine Stärkung des Ausschusses der Regionen mit einem Klagerecht vor dem EuGH und eine Festschreibung eines Konsultationsrechts der Kommunalverbände in der EU.

20 Dazu, dass Ansätze am gemeinschaftsrechtlichen Demokratieprinzip, am Subsidiaritätsprinzip oder am Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht tragen *Dreier* 2006 (Fn. 2), Rn. 33 m. N. auch zu Gegenauffassungen.

21 In der Ausgestaltung der internen Organisation anderer Gemeindeverbände sind die Länder frei.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kratische Legitimation gerade für die wesentlichen, grundlegenden Aufgaben von Gemeinden und Kreisen bezweckt. Das heißt, dass den kommunalen Vertretungen kraft Verfassungsrecht zentrale Kompetenzen einzuräumen sind[22] und dass sie das kommunale Hauptorgan[23] sein müssen. Wie das Verhältnis zwischen dem Repräsentativ- und dem Ausführungsorgan im Einzelnen ausgestaltet sein muss, bestimmt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht. Das gilt auch für die Frage, wie das Ausführungsorgan zusammengesetzt ist[24] und wie es gewählt wird.[25] Das Nähere dazu regeln gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Länder. Zunächst wichen deren Gemeinde- und Kreisordnungen innerhalb des skizzierten Rahmens – auch wegen besatzungsrechtlicher Einflussnahmen[26] – nicht unerheblich voneinander ab.[27] Inzwischen sind die Unterschiede vor allem durch die fast[28] flächendeckend eingeführte unmittelbare Wahl des Bürgermeisters durch die Gemeindebürger verwischt.[29]

Die Festlegung auf ein Repräsentativorgan bedeutet grundsätzlich auch eine Entscheidung für die Mittelbarkeit der Ausübung der Staatsgewalt auf kommunaler Ebene. Die Einführung direktdemokratischer Elemente ist dadurch aber, worauf auch Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG hinweist, nicht ausgeschlossen.[30] Anders als früher sehen mittlerweile alle Gemeindeordnungen im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltete und bezeichnete Bürgeranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vor.[31] Von ihnen wird allerdings relativ selten Gebrauch gemacht.[32]

Grundlegend neu ist das Kommunalwahlrecht für EU-Bürger. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, der die Länder zu entsprechenden Regelungen zwingt, wurde 1992 geschaffen, um

22 Vgl. *Dreier* 2006 (Fn. 2), Rn. 74; *Tettinger* 2005 (Fn. 2), Abs. 1 Rn. 81.

23 Vgl. BVerfGE 47, 253 (275): „Das Grundgesetz schreibt die unmittelbare Legitimation nur für den Rat als *zentrale Führungsinstanz der Gemeinde* vor." (Hervorhebung nicht im Original).

24 Überwiegend haben sich die Gemeindeordnungen für eine monokratische Ausgestaltung entschieden. Zu Besonderheiten kollegialer Leitungsgremien insbesondere in Hessen *Schmidt-Aßmann/Röhl* 2008 (Fn. 15), 1. Kap. Rn. 80 f. m. w. N.

25 In Betracht kommt die Wahl durch das Repräsentativorgan oder durch die Gemeindebürger.

26 Das betrifft das auf britischem Einfluss beruhende Modell der „Norddeutschen Ratsverfassung", dem ursprünglich die Gemeindeordnungen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen folgten.

27 Zum Überblick *Ipsen, Jörn* 2007: Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland, in: *Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.)*: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl., Berlin u. a.: Springer, § 24.

28 Einen vom Rat gewählten Bürgermeister gibt es noch in ehrenamtlich verwalteten Gemeinden in Schleswig-Holstein und in Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden in Niedersachsen, § 52 GemO Schl-Hol, § 68 Abs. 1 Gemeindeordnung Niedersachsen (GO Nds).

29 In dieser Einschätzung besteht Einigkeit, vgl. statt anderer *Püttner* 2008 (Fn. 5), § 144 Rn. 20.

30 Das ist nicht mehr umstritten, vgl. *Schmidt-Aßmann/Röhl* 2008 (Fn. 15), 1. Kap. Rn. 91 m. w. N.

31 Zum Überblick *Schmidt-Aßmann/Röhl* 2008 (Fn. 15), 1. Kap. Rn. 91; ausführlich *Neumann, Peter* 2007: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: *Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.)*: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl., Berlin u. a.: Springer, § 18.

32 Beispiel: In Baden-Württemberg wurden von 1976 bis 2005 im Schnitt sechs kommunale Bürgerentscheide durchgeführt. Davon kamen knapp 70% zustande. Jeder dritte Entscheid scheiterte am Quorum, das im Jahre 2005 gesenkt wurde. Angaben nach *Katz, Alfred* 2006: 50 Jahre Gemeindeordnung Baden-Württemberg. Südwestdeutsche Kommunalverfassung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?, in: Die Gemeinde (BWGZ), Jg. 129, Nr. 22, S. 841-912, hier S. 878.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Deutschland die Erfüllung seiner Verpflichtung aus Art. 19 EG zu ermöglichen. Umstritten ist, ob die Bundesländer EU-Bürgern auch die Beteiligung an Bürgerbegehren und -entscheiden gestatten dürfen.[33] Beim Wahlsystem für die Repräsentativorgane haben Elemente der Personenwahl erheblich zugenommen.[34] Ausschließlich nach starren Listen wird nur noch im Saarland[35] gewählt. Diskutiert wird nach wie vor über die Vereinbarkeit von 5%-Sperrklauseln auf Kommunalebene mit dem Grundsatz der gleichen Wahl im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG.[36] Das Bundesverfassungsgericht hat die entsprechende Regelung in Schleswig-Holstein für verfassungswidrig erklärt.[37]

3.2 Gebietsreform

Zum 31. Dezember 2007 gab es in Deutschland 12 263 Gemeinden, 313 Landkreise und 116 kreisfreie Städte.[38] Diese Zahlen sind Folge von Gebietsreformen, die in den alten Bundesländern zwischen 1967 und 1978 und in den neuen Ländern erstmals nach der Wiedervereinigung stattfanden. Eine der jüngsten[39] Gebietsreformen, nämlich die der Kreise in Mecklenburg-Vorpommern, durch die die bisher zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städte zu fünf neuen Landkreisen mit einer im Verhältnis zu den Kreisen aller anderen Länder erheblich größeren Fläche und höheren Bevölkerungszahl zusammengefasst werden sollten, ist vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommerns am 26. Juni 2007 für verfassungswidrig erklärt worden.[40]

---

33 Dagegen zu Recht z. B. *Vogelsang, Klaus* 2002, Art. 28, in: *Friauf, Karl/Höfling, Wolfram (Hrsg.)*: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt-Ausgabe, Berlin: Erich Schmidt, Rn. 74 f. m. w. N. Daher sind anderslautende Regelungen wie z. B. Art. 72 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung (LV) Baden-Württemberg verfassungsrechtlich bedenklich. Anders aber z. B. *Engelken, Klaas* 1995: Einbeziehung der Unionsbürger in Kommunale Abstimmungen (Bürgerentscheide, Bürgerbegehren)?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 14, Nr. 5, S. 432-436. Dazu, dass ein Kommunalwahlrecht für Ausländer im Übrigen verfassungswidrig ist BVerfGE 83, 37 (53 ff.).

34 Einzelheiten zu den unterschiedlichen Ausgestaltungen bei *Mayer, Hans* 2007: Kommunalwahlrecht, in: *Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.)*: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl., Berlin u. a.: Springer, § 20 Rn. 80 ff.

35 Vgl. § 2 Satz 1 i. V. m. § 36 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz (KWG) Saarland. Liegt keiner oder nur ein Listenvorschlag vor, findet eine Mehrheitswahl statt; vgl. § 2 Satz 2 KWG Saarland.

36 Z. B. *Krajewski, Markus* 2008: Kommunalwahlrechtliche Sperrklauseln im föderativen System, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 61, Nr. 9, S. 345-353.

37 BVerfGE 120, 82 (109 ff.). Ebenso z. B. zur Regelung in Thüringen: ThürVerfGH, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (NVwZ-RR), Jg. 22 (2009), Nr. 1, S. 1 ff.

38 *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)* 2008: Statistisches Jahrbuch 2008, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, S. 36.

39 In Sachsen wurden die Kreise durch Gesetz vom 29.01.2008 (in: Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (SächsGVBl.), S. 102) neu gegliedert, in Sachsen-Anhalt durch Gesetz vom 11.11.2005 (in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt (GVBl. LSA), S. 692).

40 LVerfG MV, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), Jg. 17 (2007), Nr. 10, S. 457 ff. Dazu z. B. *Erbguth, Wilfried* 2008: Zur gescheiterten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 61, Nr. 4, S. 152-155; *Meyer, Hubert* 2007: Lehrstück

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rechtlich werfen Gebietsreformen vor allem drei Fragen auf: Erstens die nach einem individuellen Existenzrecht einzelner Kommunen. Ein solches Recht wird durchweg verneint.[41] Jedoch dürfen Kommunen zwangsweise nur nach vorheriger Anhörung und sorgfältiger Abwägung aller Umstände aufgelöst oder anders zugeschnitten werden.[42] Daran scheiterte, wie zuvor einige andere Gebietsreformen,[43] auch das Vorhaben in Mecklenburg-Vorpommern. Der Gesetzgeber habe insbesondere die bürgerlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung, die auf eine nachhaltige Ausübung des Ehrenamts gerichtet sei, nicht hinreichend in die Abwägung eingestellt.[44] Die zwangsweise Eingliederung von Gemeinden in Ämter, Samtgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und vergleichbare Zwischenebenen vermindert ihre Kompetenzen und führt zur Frage nach ihrem Schutz vor einem Aufgabenentzug. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert den Gemeinden die eigenverantwortliche Wahrnehmung aller örtlichen Angelegenheiten nur im Rahmen der Gesetze. Das Gesetz kann also ursprünglich gemeindliche Aufgaben auf übergeordnete Ebenen übertragen. Es muss dabei aber den Gemeinden einen Kernbereich an Selbstverwaltungsaufgaben belassen und das in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zum Ausdruck kommende Aufgabenverteilungsprinzip beachten.[45] Die eigenverantwortliche Wahrnehmung örtlicher Angelegenheiten durch die Gemeinden ist die verfassungsrechtliche Regel, von der nur abgewichen werden darf, wenn sonst die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung nicht gewährleistet ist oder andere erhebliche Gemeinwohlgründe vorliegen. Die in Sachsen-Anhalt 1994 erfolgte Zuordnung von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften hat das Bundesverfassungsgericht nach diesen Maßstäben beispielsweise für rechtmäßig gehalten.[46] Als dritte Rechtsfrage stellt sich bei Gebietsreformen die nach der zulässigen Gebietsgröße von Kommunen. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommerns hat offen gelassen, ob Gebietskörperschaften mit bis zu 6 997 km^2 noch als Landkreise zu qualifizieren sind, hebt aber die Überschaubarkeit des Kreisgebietes als verfassungsrechtlich unverzichtbare Anforderung hervor. Das Thema kommunaler Gebietsreformen würde unter Umständen dann wieder virulent, wenn es zu Länderneugliederungen käme.[47]

über Demokratie in überschaubaren kommunalen Strukturen – MVVerfG kippt Regionalkreise, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 26, Nr. 9, S. 1024-1025.

41 Darüber wird nicht gestritten, vgl. nur BVerfGE 86, 90 (106).

42 Z. B. BVerfGE 50, 195 (202); BVerfGE 86, 90 (107 ff.); BVerfGE 107, 1 (24).

43 Nachw. bei *Schmidt-Aßmann/Röhl* 2008 (Fn. 15), 1. Kap. Rn. 11 Fn. 45.

44 LVerfG MV (Fn. 40), S. 461.

45 BVerfGE 79, 127 (146, 149); BVerfGE 107, 1 (12 f.); BVerfGE 119, 331 (363). Zum Teil wird eine Prüfung des Aufgabenverteilungsprinzips für unzureichend gehalten und stattdessen das Übermaßverbot angewendet, z. B. *Ehlers, Dirk* 2000: Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 115, Nr. 18, S. 1301-1309, hier S. 1307 f.

46 BVerfGE 107, 1 (16 ff.).

47 Dazu der Beitrag von Rudolf Hrbek in diesem Jahrbuch.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Aufgabenbestand und Kostenlast

Gemeindeverbände sind in Bezug auf die von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben auf gesetzliche Zuweisungen angewiesen. Den Gemeinden ist dagegen kraft Verfassungsrecht die Wahrnehmung aller „örtlichen Angelegenheiten" überlassen. Das sind alle Aufgaben,

> „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben […], die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen."[48]

Fest steht, dass Gemeinden kein allgemeinpolitisches Mandat haben,[49] dass überörtliche Fragen dennoch in ihrer Befassungskompetenz liegen, wenn sie einen örtlichen Bezug haben[50] und dass für die schwierige Abgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben u. a. maßgeblich ist, ob eine Materie nach herkömmlicher Rechtslage und Praxis gemeindlich sachangemessen wahrgenommen wird.[51] Stand zunächst die eben schon in anderem Zusammenhang angesprochene Frage im Mittelpunkt, wie man Gemeinden vor einem Entzug ihrer Aufgaben schützen kann,[52] rückte später – nicht zuletzt aus Gründen der Finanzknappheit – die gemeindliche Wahrnehmung nichtörtlicher Aufgaben in den Blick. Sie kann zum einen freiwillig erfolgen. Praktisch relevant ist das bei grenzüberschreitender wirtschaftlicher Betätigung, die nur zulässig ist, wenn sie der Gemeinde durch eine gesetzliche Regelung gestattet ist, die die grundgesetzlich geschützten Interessen benachbarter Gemeinden an einer eigenen Aufgabenwahrnehmung hinreichend berücksichtigt.[53] Die Gemeindeordnungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen enthalten inzwischen einschlägige Tatbestände.

Zwingt ein Gesetz die Kommunen zur Erledigung überörtlicher Aufgaben oder solcher örtlicher Angelegenheiten, die sie bisher freiwillig oder gar nicht wahrgenommen haben, ist von Interesse, wer die dadurch entstehenden Kosten trägt. Nachdem sich die schwierige Finanzlage der Kommunen in den letzten vier bis fünf Jahren etwas entspannt zu haben schien,[54] dürfte sich diese im Zuge der Finanzkrise wieder verschärfen,

---

48 BVerfGE 79, 127 (151 f.).

49 BVerfGE 8, 122 (134); BVerfGE 78, 127 (147).

50 BVerwGE 87, 228 (232 f.) zur Befassungskompetenz einer Gemeinde mit verteidigungspolitischen Fragen, wenn sie als Standort militärischer Anlagen vorgesehen ist.

51 BVerfGE 91, 228 (236 f.).

52 Zu den einschlägigen Schutzmechanismen des Kernbereichsschutzes und der Aufgabenverteilungsregel schon oben im Text.

53 Zum Problem z. B. *Heilshorn, Thorsten* 2003: Gebietsbezug der Kommunalwirtschaft, Stuttgart u. a.: Boorberg; *Uhlenhut, Bernd* 2004: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden außerhalb ihres Gebietes, Stuttgart u. a.: Boorberg.

54 Daten unter http://www.dstgb.de/homepage/artikel/daten_fakten/aktuelle_dstgb_infografiken_zu_kommunalrelevanten_themen/ (am 11.05.2009). Allerdings gibt es erhebliche regionale Unterschiede. Das betrifft insbesondere die Überschuldung. So sollen beispielsweise im Jahre 2008 48% aller bundesweit aufgelaufenen kommunalen Kassenkredite in Kommunen in NRW aufgelaufen sein. Instruktive Zahlen bei *Deutscher Gewerkschaftsbund/Bezirk Nordrhein-Westfalen* 2008: Finanzsituationen der

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 dass die Frage nach der Kostenlast für gesetzlich zugewiesene Aufgaben virulent bleibt. Allerdings hat sich die kommunale Rechtsstellung hier im Laufe der Jahre erheblich verbessert. Zum einen enthalten mittlerweile die Verfassungen aller Flächenstaaten ein Konnexitätsprinzip, das den Landesgesetzgeber verpflichtet, mit der Übertragung einer neuen Aufgabe auf Kommunen zugleich eine Kostenregelung zu treffen und dabei für einen entsprechenden oder jedenfalls angemessenen Ausgleich zu sorgen.[55] Zum anderen ist es dem Bund seit der Föderalismusreform I gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG untersagt, den Kommunen unmittelbar Aufgaben zuzuweisen.[56] Das führt dazu, dass die Kommunen nun fast[57] umfassend gegen die Zuweisung von Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich geschützt sind.

Das wiederum dürfte bewirken, dass die Suche nach Abwehrrechten gegen den Kommunen zusätzlich auferlegte Aufgaben[58] künftig an Bedeutung verliert. Das Bundesverfassungsgericht meint zu Recht, dass eine Aufgabenzuweisung das Selbstverwaltungsrecht berührt, wenn sie die Möglichkeiten mindert, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.[59] Erfüllen die Länder ihre Verpflichtungen aus den Konnexitätsklauseln, kann dieser Fall aber nur eintreten, wenn auf Ebene der Kommunen trotz getroffener Kostenregelung Zusatzkosten oder anderweitige Beeinträchtigungen verbleiben. Betrachtet man die dem aufgabenzuweisenden Gesetz dann gezogenen Grenzen, steht fest, dass es den Kernbereich örtlicher Selbstverwaltung wahren muss. Etwaig verbleibende Kosten dürfen die Kommunen also nicht so belasten, dass die Wahrnehmung eines Kernbestandes an örtlichen Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr finanziert werden kann. Überwiegend meint man, dass sonst ein Abwehranspruch gegen die Aufgabenzuweisung entstehe,[60] die sich im Übrigen auch am Aufgabenverteilungs-

---

Kommunen in NRW – Probleme und Lösungsansätze, Düsseldorf. Via http://www.nrw.dgb.de/presse/pressemeldungen/pmdb/pressemeldung_single?pmid=811 (am 11.05.2009).

55 Zur reichhaltigen Rechtsprechung in diesem Bereich Nachweis bei *Schmidt-Aßmann/Röhl* 2008 (Fn. 15), 1. Kap. Rn. 31 Fn. 141.

56 Dazu z. B. *Pieroth, Bodo* 2008: Das Verbot bundesgesetzlicher Aufgabenübertragung an Gemeinden, in: *Butzer, Hermann/Kaltenborn, Markus/Meyer, Wolfgang (Hrsg.)*: Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat. Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, S. 213-229.

57 Art. 93 Abs. 1 LV Thüringen und Art. 120 Abs. 1 Satz 1 LV Saarland beschränken das Konnexitätsprinzip auf die Übertragung staatlicher Aufgaben, während es in den anderen Ländern auch auf die Einführung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben reagiert.

58 Vgl. m. N. dazu und zum Folgenden schon *Remmert, Barbara* 2003: Die Rechtsstellung der Gemeinden bei der Zuweisung von Aufgaben durch Bundesgesetz, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), Jg. 94, Nr. 4, S. 459-482 und *Remmert, Barbara* 2006: Unausgeglichene kommunale Haushalte und die Gewährleistung der kommunalen Finanzhoheit, in: *Spannowsky, Willy (Hrsg.)*: Erscheinungsbilder eines sich wandelnden Verwaltungsrechts. Festschrift für Günter Püttner, Köln u. a.: Carl Heymanns, S. 239-254.

59 BVerfGE 119, 331 (354) m. N. zur Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte. Aus der Literatur ebenso statt anderer z. B. *Schoch, Friedrich* 1997: Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, Stuttgart u. a.: Boorberg, S. 117ff.

60 Vgl. *Wendt, Rudolf/Elicker, Michael* 2002: Darf ein Land seine Kommunen in die Verschuldung zwingen?, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), Jg. 93, Nr. 2, S. 187-216, hier S. 212, die meinen, „die

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

prinzip messen lassen müsse.[61] Beide Annahmen vermögen allerdings nicht unbedingt zu überzeugen.[62] Das Bundesverfassungsgericht hat dazu bisher nicht eindeutig Stellung bezogen.[63]

3.4 Gemeinschaftsrechtliche Einflüsse

Erheblich gewandelt haben sich die Realität und die Rahmenbedingungen kommunaler Selbstverwaltung durch das Gemeinschaftsrecht. Zu denken ist nicht nur an das schon erwähnte Kommunalwahlrecht für EU-Bürger, an die insbesondere sekundärrechtlichen Einflussnahmen auf kommunale Planungsprozesse[64] sowie an den Umstand, dass auch ein erheblicher Teil des von den Kommunen im Übrigen zur Anwendung zu bringenden materiellen Rechts gemeinschaftsrechtlich geprägt ist. Relevante Auswirkungen haben vor allem das gemeinschaftsrechtliche Wettbewerbsrecht, das Beihilfenrecht sowie das Vergaberecht. Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht sind beispielsweise kommunale Monopole im Bereich des Abfalls in den Blick des EuGH geraten,[65] und nach der schon erfolgten Liberalisierung der Gas- und Strommärkte[66] könnte auch die Diskussion um die umstrittene Liberalisierung der Wasserversorgungsmärkte mittelfristig wieder aufgegriffen werden.

---

kommunale Selbstverwaltung [sei] allgemein anerkannt als Abwehrrecht gegen die ungehemmte Übertragung staatlicher Aufgaben." Vgl. auch *Volkmann, Uwe* 2001: Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 54, Nr. 12, S. 497-504, hier S. 499; *Hufen, Friedhelm* 1998: Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung, in: DÖV, Jg. 51, Nr. 8, S. 276ff., hier S. 281; sowie VerfGH NRW, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 108 (1993), S. 197ff., hier S. 198; VerfGH RhPf, in: DÖV, Jg. 54 (2001), Nr. 14, S. 601ff.; VerfG LSA, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (NVwZ-RR), Jg. 12 (1999), Nr. 6, S. 393, hier S. 396. Das Bestehen eines Abwehranspruchs wird in den Gerichtsentscheidungen allerdings im konkreten Fall im Ergebnis jeweils abgelehnt.

61 Vgl. die Entscheidungen in Fn. 60 sowie *Schoch, Friedrich/Wieland, Joachim* 1995: Die Verfassungswidrigkeit des § 96 Abs. 1 Satz 1 BSHG, in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 50, Nr. 20, S. 982-990, hier S. 986; *Schoch, Friedrich/Wieland, Joachim* 2003: Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz: verfassungsrechtliche Anforderungen an den bundesgesetzlichen Durchgriff auf die kommunale Ebene, Stuttgart u. a.: Boorberg, S. 31; *Mückl, Stefan* 1998: Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung: kommunale Selbstverwaltung im Spannungsverhältnis von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast, Stuttgart u. a.: Boorberg, S. 107ff.

62 Vgl. näher *Remmert* 2003 (Fn. 58) und *Remmert* 2006 (Fn. 58). Dem folgend *Tettinger* 2005 (Fn. 2), Abs. 1 Rn. 251.

63 BVerfGE 119, 331 (354) stellt mit anderer Begründung fest: „Ein Abwehranspruch gegen Veränderungen des gesetzlichen Aufgabenbestandes gewährt Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG den Gemeindeverbänden in der Regel nicht."

64 Vgl. aus jüngerer Zeit nur §§ 1 und 1a Baugesetzbuch (BauGB) i. d. F. des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau) vom 20.07.2004.

65 Vgl. EuGH, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 22 (2003), Nr. 4, S. 455ff. Näher z. B. *Schink, Alexander* 2005, Kommunale Daseinsvorsorge in Europa, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 120, Nr. 14, S. 861-870, hier S. 862 m. w. N.

66 Zu den Grundlagen und Auswirkungen z. B. knapp *Ruffert, Matthias* 2007: Unions- und gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen, in: *Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.)*: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl., Berlin u. a.: Springer, § 38 Rn. 32f. m. w. N.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 beihilfenrechtlichen Regelungen der Art. 87 ff. EG haben vor allem in Bezug auf die Bezuschussung des Öffentlichen Nahverkehrs[67] und das Sparkassenwesen Probleme aufgeworfen[68] und können im „Alltagsgeschäft" die kommunale Wirtschaftsförderung erschweren.[69] Da Art. 86 Abs. 1 EG kommunale Unternehmen grundsätzlich[70] nicht nur dem Diskriminierungsverbot und den Grundfreiheiten, sondern auch den Wettbewerbsregeln unterwirft, zu denen auch die Beihilfenreglungen zählen, ist beispielsweise auch die Quersubventionierung innerhalb kommunaler Unternehmen problematisch geworden.[71] Das gemeinschaftsrechtlich vorgegebene, in den §§ 97 ff. GWB umgesetzte Vergaberecht stellt schließlich nicht nur vom Verfahren her aufwändige Anforderungen an klassische Beschaffungsverträge ab einer bestimmten Größenordnung,[72] sondern hat Auswirkungen auf die Organisation kommunaler Wirtschaftstätigkeit insbesondere in Privatrechtsform,[73] beeinflusst Organisationsentscheidungen im Bereich interkommu-

67 Vgl. zu der Frage, wann die Bezuschussung des kommunalen öffentlichen Personennahverkehrs – von der Gesetzessystematik her ausnahmsweise – nicht unter Art. 87 Abs. 1 EG fällt: Altmark Trans-Urteil des EuGH vom 24.07.2003, in: Sammlung der Rechtsprechung (Slg.) I, S. 7747 ff. Aus der zahllosen Literatur dazu statt anderer z. B. *Ronellenfitsch, Michael* 2004: Das Altmark-Urteil des Europäischen Gerichtshofs, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), Jg. 95, Nr. 3, S. 425-442.

68 Die Kommission sah im Jahre 1999 in der Existenz der Rechtsinstitute der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung unzulässig bestehende Beihilfen. Beide besonderen Rechtsinstitute des deutschen Sparkassenwesens gibt es – von Übergangstatbeständen im Bereich der Gewährträgerhaftung einmal abgesehen – seit dem Jahre 2005 nicht mehr.

69 Wegen der De-Minimis-Verordnung und der Gruppenfreistellungsverordnung für kleinere und mittlere Unternehmen sind nicht alle kommunalen Subventionen nach Art. 88 Abs. 3 Satz 2 EG zu notifizierende Beihilfen. Ob die Ausnahmetatbestände greifen, ist aber von der subventionierenden Kommune jeweils zu prüfen.

70 Nach Art. 86 Abs. 2 Satz 1 EG gelten die Vorschriften des Vertrages für „Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" betraut sind, nicht, soweit die Anwendung dieser Vorschriften die Erfüllung der diesen Unternehmen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert. Zu diesen Unternehmen können auch kommunale Unternehmen gehören, soweit sie im Bereich der Daseinsvorsorge tätig sind. Dieser Dispens gilt aber nur „soweit" das erforderlich ist, vgl. dazu Corbeau-Urteil des EuGH vom 19.05.1993, in: Sammlung der Rechtsprechung (Slg.) I, S. 2533 ff.

71 Zu gemeinschaftsrechtlichen Problemen der Quersubventionierung nicht nur im Bereich kommunaler Unternehmen z. B. *Platt, Dörte* 2005: Quersubventionierung im Wettbewerbsrecht der Europäischen Union, München: C. H. Beck.

72 Im Überblick z. B. *Huber, Peter M.* 2008: Öffentliches Wirtschaftsrecht, in: *Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schoch, Friedrich (Hrsg)*: Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin: de Gruyter, 3. Kap. Rn. 272 ff.

73 Zum damit angesprochenen Problem der Vergabepflichtigkeit von „Inhouse-Vergaben" und Privatisierungsvorgängen und zur einschlägigen Rechtsprechung des EuGH statt anderer z. B. *Bergmann, Tina* 2005: Die Vergabe öffentlicher Aufträge und das In-House-Geschäft, Hamburg: Dr. Kovač; *Pape, Ulf-Dieter/Holz, Henning* 2005: Die Voraussetzungen vergabefreier In-House-Geschäfte, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Jg. 58, Nr. 32, S. 2264-2267; *Krajewski, Markus/Wethkamp, Nadine Maria* 2008: Die vergaberechtsfreie Übertragung öffentlicher Aufgaben: zur Anwendbarkeit des Vergaberechts auf Eigengeschäfte und Verwaltungskooperationen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 123, Nr. 6, S. 355-363.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

naler Zusammenarbeit[74] und beansprucht beispielsweise auch seine Anwendung auf bestimmte städtebauliche Verträge.[75] Insgesamt ist der gemeinschaftsrechtlich bewirkte Anpassungsdruck insbesondere im Bereich der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung und der kommunalen Daseinsvorsorge erheblich.

4. Ausblick

Eine Prognose zur Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland zu geben, ist schwierig. Günther Püttner hat ihr kürzlich „gute Hoffnung auf eine ersprießliche Zukunft“[76] gemacht. Richtig ist, dass sich die kommunale Selbstverwaltung als eingespieltes und zugleich anpassungsfähiges System in der Zukunft behaupten wird. Angesichts der Finanzknappheit, aber auch angesichts der demografischen Entwicklung, deren finanzielle und soziale Auswirkungen in erheblichem Maße vor Ort abzufangen sein werden und die es nicht einfacher werden lässt, die ehrenamtlichen Mandatsträger zu finden, derer die Selbstverwaltung bedarf,[77] stehen der kommunalen Selbstverwaltung aber keine einfachen Zeiten bevor.

74 Zur Vergabepflichtigkeit bei interkommunaler Zusammenarbeit und zur einschlägigen Rechtsprechung des EuGH statt anderer z. B. *Krohn, Wolfram* 2006: Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (NZBau), Jg. 7, Nr. 10, S. 610-618; *Düsterdiek, Bernd* 2006: Aufgabenübertragung auf einen Zweckverband und Vergaberecht, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (NZBau), Jg. 7, Nr. 10, S. 618-622.

75 Aus der unübersehbaren Literatur z. B. *Sieben, Peter* 2008: Ausschreibungspflicht städtebaulicher Verträge, in: Baurecht (BauR), Jg. 39, Nr. 8, S. 1233-1238; *Schotten, Thomas* 2008: Die Vergabepflicht bei Grundstücksverkäufen der öffentlichen Hand – eine europarechtliche Notwendigkeit, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (NZBau), Jg. 9, Nr. 12, S. 741-746; *Schultz, Christian* 2009: Ausschreibungspflicht für kommunale Grundstücksverträge – Neue Rechtsprechung zum Dauerbrenner kommunaler Grundstücksverkäufe, in: NZBau, Jg. 10, Nr. 1, S. 18-20.

76 *Püttner* 2008 (Fn. 5), § 144 Rn. 100.

77 Zu diesem Aspekt *Bull, Hans Peter* 2008: Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit – Zugleich eine Anmerkung zur juristischen Methodenlehre, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 123, Nr. 1, S. 1-11, hier S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik

Rudolf Hrbek

Das Thema einer Neugliederung des Bundesgebietes wird seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland immer wieder behandelt; das gilt auch für die Zeit (seit) der Wiedervereinigung Deutschlands 1989/90. Konkrete Ergebnisse, also Neugliederungs-Maßnahmen, blieben – mit Ausnahme der Neugliederung im Südwesten Deutschlands, die 1952 zur Gründung des Landes Baden-Württemberg führte – freilich bislang aus. Dabei ist unverkennbar, dass politisch Verantwortliche während des gesamten Zeitraums von über 60 Jahren von der Notwendigkeit einer territorialen Neuordnung ausgegangen sind:

- Die drei westlichen Besatzungsmächte hatten in ihrem Frankfurter Dokument Nr. 2 vom 1. Juli 1948 die westdeutschen Ministerpräsidenten aufgefordert, die Ländergrenzen zu überprüfen und gegebenenfalls Änderungsvorschläge zu präsentieren.
- Der Parlamentarische Rat hatte in das Grundgesetz zwei Artikel zur Neugliederung aufgenommen: Art. 29 GG mit Bestimmungen für eine generelle Neugliederung des gesamten Bundesgebietes, Art. 118 GG mit Bestimmungen für eine besondere Neugliederung lediglich im Südwesten Deutschlands.
- Die Bundesregierung hatte zweimal spezielle Kommissionen mit dem Auftrag eingesetzt, sich zur Frage einer Neugliederung zu äußern und gegebenenfalls konkrete Vorschläge zu unterbreiten: die im Juni 1951 eingesetzte Luther-Kommission, die ihren Bericht mit konkreten Empfehlungen im Jahr 1955 vorlegte, und die 1970 eingesetzte Ernst-Kommission, die ihren Bericht wiederum mit konkreten Empfehlungen Ende 1972 vorlegte.
- Die territoriale Gliederung im Gebiet der ehemaligen DDR war ein Thema im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung: Diskutiert wurden die Frage einer Wiedereinführung der 1952 aufgelösten Länder, Zahl und Zuschnitt von Ländern, schließlich auch die Frage einer Verbindung mit westdeutschen Ländern im Zuge einer dann umfassenderen Neugliederung.
- Als bei den Bemühungen um eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in den beiden Föderalismusreform-Kommissionen 2003/04 und 2007/09 das Thema einer Neugliederung ausdrücklich ausgeklammert blieb, wurde dies verschiedentlich mit dem Argument kritisiert, eine wirklich überzeugende Modernisierung des deutschen Föderalismus verlange auch eine Neugliederung des Bundesgebietes.
- Anlässlich der Ersten Lesung des Föderalismusreform-Begleitgesetzes zum Thema der Finanzbeziehungen im Bundesstaat am 27. März 2009 erklärte der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion Peter Struck, einer der Ko-Vorsitzenden der Reformkommission II: „Nachfolgende Kommissionen, die es mit Sicherheit geben wird, werden die Frage der Neugliederung des Bundesgebietes intensiv zu

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

prüfen und darüber zu entscheiden haben“, und: „16 Bundesländer, wie wir sie jetzt haben […], wird es in zehn oder 15 Jahren nicht mehr geben können“; er bezeichnete diese Aussage ausdrücklich als „Vermächtnis eines ausscheidenden Föderalismuskommissionsvorsitzenden“.[1]

In diesem Beitrag anlässlich von 60 Jahren Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland soll ein kurzer resümierender Überblick über die Behandlung des Themas einer Neugliederung gegeben werden.[2] Dabei wird auch die Frage zu erörtern sein, warum Neugliederungs-Initiativen und -Vorschläge mit Ausnahme der Schaffung des Südweststaats gescheitert sind.

1. Territoriale Gliederung und Funktionen einer Föderalstruktur

Föderalismus als Struktur- und Organisationsprinzip eines Staates soll primär zwei Hauptfunktionen erfüllen.

Erstens: die politische Einheitsbildung von fragmentierten Gesellschaften mit heterogenen Einzelteilen, die historisch, ethnisch, sprachlich, religiös oder kulturell bestimmt sind und sich diesbezüglich voneinander unterscheiden. Bei diesem historisch-traditionalen Föderalismus-Verständnis soll das föderative Prinzip die Schaffung und Erhaltung von Einheit bei Aufrechterhaltung von Vielfalt und Unterschiedlichkeit ermöglichen. Für die territoriale Gliederung eines Föderalstaates, der diesem Föderalismus-Verständnis verpflichtet ist, ergibt sich, dass sie historische Einheiten zur Grundlage hat und Gebiete mit bestimmten sprachlichen, religiösen, ethnischen oder historisch-kulturellen Merkmalen, die sie darin von anderen Gebieten deutlich unterscheiden, als territoriale Grundeinheiten ausweist. Die Territorialstruktur ist hier mit der Existenz solcher Einheiten vorgegeben.

Zweitens: die Aufgliederung, Teilung, Begrenzung und Kontrolle politischer Macht als wesentliche Merkmale des modernen Verfassungsstaates. Die föderale Struktur soll – vertikal und horizontal – zusätzlich zu anderen Vorkehrungen Gewalten teilende und Gewalten balancierende Funktionen ausüben und ergänzt insofern das Demokratie- und das Rechtsstaat-Prinzip; ersteres insbesondere, indem sie zusätzliche Möglichkeiten (und Ebenen) politischer Partizipation bereitstellt. Für die territoriale Gliederung eines Föderalstaates, der diesem rationalen Föderalismus-Verständnis verpflichtet ist, ergibt sich, dass diese so beschaffen sein sollte, dass die Einheiten (also die Gliedstaaten) die Hauptfunktion der Machtbalance wirksam erfüllen können. Das verweist auf Merkmale

1 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/215 vom 27.03.2009, S. 23365.

2 In seinem Beitrag „Das Problem der Neugliederung des Bundesgebietes“ (in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 46/71, S. 3-55) hat sich der Verfasser mit dem Thema aus damaliger Sicht befasst. Für diesen Beitrag wird immer wieder auf die seinerzeitige Veröffentlichung zurückgegriffen. Recht grundlegende und unverändert zutreffende Ausführungen und Feststellungen zum Thema enthält sodann der sehr ausführliche Bericht der sog. Ernst-Kommission (*Bundesministerium des Innern (Hrsg.)* 1973: Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, vorgelegt im November 1972, Bonn: BMI).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Größe und Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft und politisch-administrative Leistungsfähigkeit, wobei sich die Einheiten – im Interesse der Balance im Gesamtstaat – hinsichtlich dieser Merkmale nicht all zu stark unterscheiden sollten.

2. Territoriale Gliederung in Deutschland bis 1945

Traditionell zeichnete sich die Territorialstruktur des Deutschen Reiches seit dem Mittelalter durch ein hohes Maß an Zersplitterung und große Unterschiede in Zuschnitt und Ausstattung der verschiedenen Territorien aus.

Im Alten Reich gab es mehr als 300 Territorien, deren Repräsentanten im so genannten Immerwährenden Reichstag in Regensburg (1663–1806) zusammenkamen. Der auf dem Wiener Kongress 1815 errichtete Deutsche Bund – ein lockeres Gebilde konföderalen Charakters – umfasste 35 Fürstentümer und vier Freie Reichsstädte. Das unter preußischer Führung errichtete Deutsche Reich von 1871 war der freiwillige Zusammenschluss von 25 historischen Staaten: 22 Fürstentümer und drei Freie Städte. Die unausgewogene Territorialstruktur des Reiches zeigen folgende Zahlen:[3] 17 dieser Staaten umfassten jeweils weniger als 1% der Fläche des Reichsgebietes und in ihnen lebten zusammen nur etwa 10% der Reichsbevölkerung; lediglich zehn Staaten hatten, von Ex- und Enklaven abgesehen, ein geschlossenes Territorium; Preußen dominierte mit drei Fünfteln des Reichsgebietes und der Reichsbevölkerung.

Wegen der Souveränität der Landesherren war in der Reichsverfassung keine Möglichkeit für Gebietsänderungen vorgesehen; diese wären nur bei Einvernehmen der jeweils Beteiligten möglich gewesen. Zwei weitere Gründe sprachen dagegen, dass territoriale Veränderungen damals überhaupt erwogen wurden: „ein traditionelles Zugehörigkeitsgefühl“ der Bevölkerungen „zu ihrem Staat und meist auch ein Gefühl der Anhänglichkeit an ihren Fürsten“; sodann der Umstand, „dass die Gliedstaaten des Reiches die ihnen im ausgehenden 19. Jahrhundert obliegenden vergleichsweise bescheidenen staatlichen Aufgaben erfüllen konnten.“[4]

Bei der Konstituierung der Weimarer Republik wurden Vorstöße zu einer territorialen Neuordnung des Reiches unternommen.[5] So zielte die Initiative von Hugo Preuß in der Weimarer Nationalversammlung auf die Auflösung Preußens und die Schaffung von 14 Staaten, mit denen allerdings wiederum keine ausgewogene Gesamtstruktur des Reiches gegeben gewesen wäre; der Plan „scheiterte am Widerstand der Länder“[6]. Mit

3 Vgl. dazu *Wagner, Helmut* 1969: Strukturen und Typen deutscher Länder. Eine Untersuchung über den Regionalismus in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 10, Nr. 1, S. 80 ff.

4 *Rudolf, Walter* 1971: Föderalismus und Neugliederung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 24, Nr. 1/2, S. 28-31, hier S. 28.

5 Für Pläne und Maßnahmen in der Zeit von 1918 bis 1945 vgl. *Münchheimer, Werner* 1950: Die Versuche zur Neugestaltung der deutschen Länder. Eine Übersicht, in: *Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e. V. (Hrsg.)*: Die Bundesländer. Beiträge zur Neugliederung der Bundesrepublik, Frankfurt a. M.: IFöA, S. 117-169.

6 *Schäfer, Hans* 1963: Probleme einer Neugliederung des Bundesgebietes, Berlin: de Gruyter, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Art. 18 WRV schufen die Schöpfer der neuen Verfassung die Möglichkeit zu territorialen Reformen, allerdings mit einem überaus komplizierten Verfahren, in dem manche ein Neugliederungs-Hindernis sahen. Für Theodor Eschenburg[7] waren drei Hauptgründe dafür verantwortlich, dass es zu keiner Neugliederung kam: der „Traditionalismus der alten Länder"; das Interesse der zur Zeit der Monarchie an der Exekutive nicht beteiligten politischen Parteien, die jetzt „auf ihre territoriale Macht ebenso versessen [waren] wie ehedem die Fürsten"; die – laut Carl Schmitt – Passivität der Bevölkerung gegenüber dem Plebiszit mit der Folge, dass die Bestimmungen von Art. 18 WRV „praktisch konservierend" wirkten.

Der Umstand, dass eine Reihe konkreter Vorschläge für eine „Reichsreform" – so wurden Neugliederungs-Vorhaben meist genannt – vorgelegt wurden,[8] zeigt, dass die territoriale Struktur des Reiches als dringend reformbedürftig angesehen wurde. Im Mittelpunkt stand dabei primär das Verhältnis Reich–Preußen, mit deutlichen Tendenzen zu einer Beseitigung Preußens als selbstständiger und im Reich überaus stark dominierender Staat.

3. Die Territorialstruktur Nachkriegs-Deutschlands und das Anliegen einer Neugliederung des Bundesgebietes

Mit der Übernahme der obersten Gewalt im besiegten Deutschland durch die Besatzungsmächte lag auch die Entscheidung über die territoriale Struktur zunächst allein bei ihnen. Als Richtschnur hierfür waren im Potsdamer Abkommen vom August 1945 „eine Dezentralisierung der politischen Struktur" sowie die „Entwicklung einer örtlichen Selbstverwaltung" genannt. In Ausführung dieser Vorgabe sowie als Folge der Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen entstanden überwiegend neue Länder.[9] Es waren vielfach Kunstgebilde, sicherlich keine „Wunschkinder"[10]; denn maßgebend waren Gegebenheiten der Zoneneinteilung und Interessen der Besatzungsmächte, nicht aber historische, sozioökonomische oder raumordnerische Gesichtspunkte.

Die neue Territorialstruktur auf dem Gebiet der drei westlichen Besatzungszonen war also wenig überzeugend[11] und drängte auf Reformen. Die wichtigste Initiative ging

7 *Eschenburg, Theodor* 1950: Das Problem der Neugliederung der Deutschen Bundesrepublik, dargestellt am Beispiel des Südweststaates, Frankfurt a. M.: Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e. V., S. 17 f.

8 Einzelheiten finden sich in *Münchheimer* 1950 (Fn. 5).

9 Das Problem Preußen war faktisch durch Amputation deutschen Gebietes, Zoneneinteilung und Ländergrenzziehung, rechtlich durch die mit einem Kontrollratgesetz von 1947 erfolgte förmliche Auflösung Preußens aus der Welt. Aus der Verfügungsmasse wurden z. T. neue Länder geschaffen.

10 Diesen Ausdruck verwendete *Abromeit, Heidrun* 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske + Budrich, S. 122.

11 Als besonders unbefriedigend wurde die Grenzziehung im Bereich der früheren Länder Baden und Württemberg, sowie zwischen den neu geschaffenen Ländern Rheinland-Pfalz und Hessen empfunden. Grund dafür war, dass die späte und nachträgliche Bildung eines französischen Besatzungsge-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 den drei westlichen Besatzungsmächten aus; ein untrüglicher Beweis dafür, dass sie die von ihnen vorgenommene Ländereinteilung selbst als wenig zweckmäßig und deshalb als reformbedürftig einschätzten. Im Zusammenhang mit ihrer an die westdeutschen Ministerpräsidenten gerichteten Aufforderung zur Errichtung eines westdeutschen Staates[12] forderten sie diese ausdrücklich auf, die Ländergrenzen zu überprüfen und Änderungsvorschläge vorzulegen. Diese „sollten den überlieferten Formen Rechnung tragen und möglichst die Schaffung von Ländern vermeiden, die im Vergleich mit den anderen Ländern entweder zu groß oder zu klein sind."

Obwohl die Ministerpräsidenten eine solche Überprüfung in ihrer Antwort als zweckmäßig bezeichneten, sahen sie sich außerstande, einen Vorschlag für eine Gesamtlösung zu unterbreiten. Ein von ihnen eingesetzter Ländergrenzenausschuss wurde bald wieder aufgelöst, da wegen gegensätzlicher Länderinteressen keine konstruktive Lösung zu erwarten war.[13] Lediglich eine Reform im deutschen Südwesten wurde als vordringlich bezeichnet. Die drei Westalliierten entschieden daraufhin, dass das Thema – mit Ausnahme dieser Sonderfrage – nicht weiterverfolgt werden sollte.

Der Parlamentarische Rat erklärte in Art. 29 GG eine Neugliederung zum Verfassungsauftrag („Das Bundesgebiet ist […] neu zu gliedern"), nannte die dabei zugrunde zu legenden Kriterien („Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge" weisen als Richtbegriffe auf ein historisch-traditionales Föderalismus-Verständnis; „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit" und „soziales Gefüge" legen demgegenüber den Akzent auf die Funktionsfähigkeit der Länder, die so beschaffen sein sollen, dass sie „nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können", was als Plädoyer für die rationale Föderalismus-Auffassung zu verstehen ist) und legte die Verfahrensgrundsätze fest (Möglichkeit des Volksbegehrens auf Änderung der Landeszugehörigkeit in Gebieten, die diese nach 1945 ohne Volksabstimmung geändert haben; Vorlage eines Neugliederungs-Gesetzentwurfs der Bundesregierung, der die Landeszugehörigkeit des entsprechenden Gebiets festlegt; Volksentscheid über das vom Bundestag beschlossene Gesetz in den betroffenen Gebieten; bei Ablehnung neuer Gesetzesbeschluss des Bundestages, der einem Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet unterworfen wird). Neben diesem speziellen Neugliederungsverfahren sollte jede sonstige Änderung des Gebietsbestandes der Länder durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz möglich sein. Da die Westalliierten die Anwendung von Art. 29 GG – ganz im Sinne ihrer bereits im Sommer 1948 eingenommenen Haltung – suspendiert hatten, konnten der in Art. 29 Abs. 6 GG ins Auge gefasste Termin für den Vollzug der Neugliederung („vor Ablauf von drei Jahren nach Verkündung des Grundgesetzes") nicht eingehalten und keine konkreten Schritte gemäß Art. 29 GG unternommen werden.

---

bietes zu Lasten der Amerikaner und Briten sowie der ursprünglich größeren Geschlossenheit im süd- und mittelwestdeutschen Raum ging.

12 Frankfurter Dokumente vom 1. Juli 1948.

13 Auch der Herrenchiemseer Verfassungskonvent bestätigte diesen Dissens und beschränkte sich auf die Darlegung der Kontroverse.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Die Sonderregelung im Südwesten[14]

Da sich der Vorbehalt der Alliierten auf eine Gesamtlösung der Neugliederungsfrage bezog und sie den Bereich der drei südwestdeutschen Länder ausdrücklich davon ausgenommen hatten, hatte der Parlamentarische Rat die Möglichkeit, hierfür eine Sonderlösung vorzusehen. Das erfolgte mit dem erst in letzter Stunde in das Grundgesetz aufgenommenen Artikel 118.[15] Dieser lautete:

> „Die Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern umfassenden Gebiet kann abweichend von den Vorschriften des Art. 29 durch Vereinbarung der beteiligten Länder erfolgen. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, so wird die Neugliederung durch Bundesgesetz geregelt, das eine Volksbefragung vorsehen muss."

Zur Entscheidung standen zwei Alternativen: Wiederherstellung der alten Länder Baden und Württemberg oder Fusion der drei durch die Besatzungsmächte geschaffenen Länder zu einem Südweststaat. Nachdem die drei Länder kein Einvernehmen gemäß Art. 118 Satz 1 GG finden konnten – die Regierung Badens in Freiburg bestand auf der Wiederherstellung der alten historischen Länder, während die Regierungen in Stuttgart und Tübingen einen Südweststaat favorisierten –, war gemäß Satz 2 der Bundesgesetzgeber am Zug. Diesem waren die Positionen der drei Länder bekannt und auch das Ergebnis einer konsultativen Volksabstimmung – ohne verbindliche Wirkung, lediglich zur Orientierung über die Präferenzen der Bevölkerung –, auf deren Abhaltung sich die drei Regierungen am 15. April 1950 geeinigt hatten. Das Ergebnis der Abstimmung vom 24. September 1950, der eine sehr intensive Kampagne beider „Lager" vorausgegangen war, brachte folgendes Ergebnis: jeweils über 90% der Abstimmenden in Württemberg-Hohenzollern und Nordwürttemberg waren für den Südweststaat; in Nordbaden waren es 57%, in Südbaden (also im damaligen Land Baden) 41%. Bei Durchzählung der Stimmen nach alten Ländern lautete das Ergebnis im historischen Baden 49,3% für den Südweststaat, aber 50,7% zugunsten der alten Länder.

Für eine Regelung durch den Bundesgesetzgeber waren also zwei Fragen von zentraler Bedeutung: die Einteilung des Abstimmungsgebietes in Stimmbezirke und der Auswertungsmodus. Das Neugliederungsgesetz des Bundes vom 4. Mai 1951 teilte das Abstimmungsgebiet in vier Stimmbezirke ein: die gegenwärtigen Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern sowie die Landesteile Nordbaden und Nordwürttemberg. Der Südweststaat sollte dann gebildet werden, wenn sich eine Mehrheit im gesamten Abstimmungsgebiet und in mindestens drei der vier Abstimmungsbezirke für ihn aussprechen würden; andernfalls sollten die alten Länder wiederhergestellt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 23. Oktober 1951 dieses Abstimmungsverfah-

14 Darüber informieren ausführlich *Konstanzer, Eberhard* 1969: Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart: Kohlhammer; sowie *Eschenburg* 1950 (Fn. 7).

15 Die Initiative dazu war in erster Linie von der Regierung Württemberg-Hohenzollerns – hier war Theodor Eschenburg, stellvertretender Innenminister, die treibende Kraft – ausgegangen, die dafür die Zustimmung der Regierung Württemberg-Badens hatte.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 für verfassungsgemäß erklärt und damit die Klage der Freiburger Regierung abgewiesen. Die Begründung war, dass die Zukunft Nordbadens als eines Teils von Württemberg-Baden von der Bevölkerung Nordbadens bestimmt werden müsse und nicht von einer Entscheidung der Bevölkerung des historischen Baden abhängen dürfe.

Die entscheidende Volksabstimmung am 9. Dezember 1951 brachte, gegen das Votum im Stimmbezirk Baden (mit nur 37,8% für den Südweststaat), die erforderliche Mehrheit für den Südweststaat: in Nordbaden stimmten 57,1%, in Nordwürttemberg 93,5% und in Württemberg-Hohenzollern 91,4% dafür. Unter Hinweis darauf, dass eine Addition aller badischen Stimmen eine Mehrheit, nämlich 52,16%, für die Wiederherstellung der alten Länder erbracht hätte, kritisierten die so genannten Altbadener (sie hatten sich im Heimatbund Badenerland organisiert) die jetzt gefundene Lösung.

Damit war, wie sich zeigen sollte, die Territorialstruktur der Bundesrepublik dauerhaft festgelegt. Mit der 1957 erfolgten Wiedereingliederung des Saarlandes kam dieses als kleines, aber eigenständiges Land hinzu – und wurde dann später in Neugliederungsüberlegungen einbezogen; gleiches gilt für die fünf Länder der ehemaligen DDR. Das bedeutete indessen nicht, dass das Thema der Neugliederung mit der Bildung des Südweststaates von der politischen Tagesordnung verschwunden wäre; Art. 29 GG enthielt das Gebot zur Neugliederung, also einen Verfassungsauftrag. Was mit Blick darauf in den Jahren ab 1952 erfolgte und wie sich die Behandlung der Neugliederungsfrage weiterentwickelte, soll im Folgenden skizziert werden. Dabei müssen dann auch jeweils die Gründe dafür identifiziert werden, dass bis heute keine Neugliederungs-Maßnahme erfolgt ist.

5. Die Neugliederungsfrage bis zur Neufassung von Art. 29 GG im Jahr 1969 und 1976

Im Anschluss an einen Beschluss des Bundestages vom 13. Juni 1951 setzte die Bundesregierung einen Sachverständigenausschuss für die Neugliederung ein. Der nach seinem Vorsitzenden, dem früheren Reichskanzler Dr. Hans Luther, benannte Ausschuss begann seine Beratungen im Mai 1952 und legte seinen Abschlussbericht („Luther-Gutachten“) 1955 vor.[16] Hauptergebnis war, dass eine umfassende Neugliederung nicht nötig sei, da die Mehrzahl der Länder den Anforderungen des Art. 29 GG entsprechen; lediglich in Mittelwestdeutschland sei eine Neugliederung erforderlich, weil hier Ballungszentren durch Ländergrenzen zerschnitten würden. Der Ausschuss präsentierte dafür – ohne jede Präferenz – sieben Varianten, von denen die meisten das Land Rheinland-Pfalz zur Disposition stellten.

Beide Aussagen waren nicht geeignet, konkrete Neugliederungsaktivitäten anzuregen und zu unterstützen, sondern bestärkten die Befürworter des territorialen Status quo: Da jede Neugliederung gleichzeitig mit einer Neuverteilung politischer Macht einhergeht,

16 *Bundesministerium des Inneren (Hrsg.)* 1955: Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses, Bonn: BMI.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

musste das Nebeneinander verschiedener Alternativen blockierend wirken, weil jede Lösung – je nach Standpunkt – Gewinner und Verlierer haben und dementsprechend Widerspruch von politischer Seite provozieren würde.[17] Einen Hauptgrund für das unbefriedigende Ausschuss-Votum haben Beobachter in der Zusammensetzung des Ausschusses – Übergewicht von Ländervertretern statt neutrale Experten – und seiner Arbeitsweise – Auswahl der Gesprächspartner – gesehen.[18] Auch der Hinweis des Ausschusses, Neugliederungsmaßnahmen müssten auch die Situation nach der angestrebten Wiedervereinigung berücksichtigen, hat zweifellos bremsend gewirkt und ist von Befürwortern des Status quo als willkommener Vorwand instrumentalisiert worden.[19]

Auf der anderen Seite kam, praktisch zeitgleich, Dynamik in die Neugliederungsdebatte, nachdem die alliierten Vorbehalte gegen die Anwendung von Art. 29 GG mit dem Deutschland-Vertrag vom 5. Mai 1955 entfallen waren. Am 23. Dezember 1955 wurde das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid gemäß Art. 29 GG verkündet, dem insgesamt sieben Anträge auf Volksbegehren folgten. Fünf dieser Volksbegehren waren – mit mehr als den erforderlichen 10% der Bevölkerung – erfolgreich: verlangt wurden die Wiederherstellung der Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe sowie die Umgliederung verschiedener Regierungsbezirke von Rheinland-Pfalz. Nicht erfolgreich waren – mit weniger als 10% der Bevölkerung – zwei Anträge auf Umgliederung der Pfalz.[20] Auch in Baden fand im September 1956 ein erfolgreiches Volksbegehren statt.[21]

Mit diesen erfolgreichen Volksbegehren war der Bestand der Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz in Frage gestellt. Gemäß Art. 29 Abs. 2 GG wäre nun die Bundesregierung gehalten gewesen, gesetzgeberisch tätig zu werden und die Landeszugehörigkeit der entsprechenden Gebiete (neu) festzulegen; darauf hätten dann die Verfahrensstufen von Art. 29 Abs. 3–6 folgen müssen. Die Bundesregierung handelte indessen nicht; zur Begründung verwies sie auf das Luther-Gutachten, auf die Wiedervereinigung und – dies durchaus überzeugend – auf die gerade erfolgte Rückgliederung des Saargebietes als neues Land, welches in entsprechende Neugliede-

17 So sei auch Bundeskanzler Adenauer eher für den Status quo, weil Änderungen die ihm damals sicheren vier Bundesratsstimmen gefährden könnten (Friedrich Schäfer in einem Diskussionsbeitrag anlässlich einer Tagung am 28./29. November 1969, abgedruckt in: *Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e. V. (Hrsg.)* 1970: Länderreform und Landschaften. Ein Cappenberger Gespräch, Köln/Berlin: Grote, S. 54).

18 Vgl. z. B. die kritischen Ausführungen von *Schöller, Peter* 1965: Neugliederung. Prinzipien und Probleme der politisch-geographischen Neuordnung Deutschlands und das Beispiel des Mittelrheingebiets, Bad Godesberg: Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung, S. 15 f.

19 So die Mehrzahl der Länder in einer Entschließung des Bundesrates vom 24. Juni 1955 anlässlich der Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid.

20 Zu den Details, inkl. Zahlenwerte, siehe *Hrbek* 1971 (Fn. 2), S. 13 f.

21 Der Antrag des Heimatbundes Badenerland auf Durchführung eines Volksbegehrens mit dem Ziel der Wiederherstellung des alten Landes Baden war zunächst vom Bundesinnenminister mit der Begründung, eine Anwendung des Verfahrens nach Art. 29 GG sei nach der auf Grund von Art. 118 GG erfolgten Neugliederung nicht möglich, abgelehnt worden. Das Bundesverfassungsgericht gab dann der Klage aus Freiburg gegen diese Ablehnung statt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

rungsüberlegungen für das gesamte Bundesgebiet einbezogen werden müsse. Art. 29 GG blieb „unerfüllter Verfassungsauftrag“[22].

Gegen dieses Unterlassen klagte die hessische Landesregierung beim Bundesverfassungsgericht. Das am 11. Juli 1961 ergangene Urteil bekräftigte, dass der Bundesgesetzgeber an den Verfassungsauftrag zur Neugliederung gebunden sei, der allerdings auch in Phasen, also auf der Grundlage mehrerer aufeinanderfolgender Gesetze erfüllt werden könne. Das Urteil enthielt weitere wichtige Klarstellungen zum Thema Neugliederung: Ein entsprechendes Gesetz bedürfe nicht der Zustimmung des Bundesrates und die Länder seien in das Verfahren nicht eingeschaltet; die Neugliederung sei nicht im Interesse der bestehenden Länder vorgesehen, sondern nur im Interesse des Ganzen; das Grundgesetz stelle Bestand und Existenz einzelner Länder zur Disposition der Bundesgewalt.

Das Urteil schien die Bundesregierung veranlasst zu haben, ihre bisherige Untätigkeit wenigstens partiell zu beenden. Im Dezember 1962 präsentierte sie den Entwurf des Ersten Neugliederungsgesetzes mit dem Ziel, als erste Etappe der Neugliederung den Bestand des Südweststaates zu bestätigen. Die Beschränkung auf diese Teillösung begründete die Bundesregierung vor allem mit zwei Argumenten: Angesichts der prekären internationalen Situation und der mit ihr verbundenen Sorge um Berlin und das Anliegen der Wiedervereinigung, die alle Kräfte binden würden und Vorrang genießen müssten, wäre es unverantwortlich, die sicherlich kontroverse Diskussion um eine Gesamtlösung der Neugliederungsfrage zu beginnen; und, zweitens, nachdem die Saar erst seit Mitte 1959 auch wirtschaftlich eingegliedert worden sei, fehle für den Mittelwesten eine tragfähige Gesamtkonzeption.

Aber auch die Baden-Frage stagnierte: Der von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf wurde nie beschlossen. Die Altbadener verlangten, in das Gesetz eine Alternativfragestellung aufzunehmen und die Südweststaat-Befürworter verlangten ein Mindestquorum, um die Gefahr der Entscheidung durch eine Zufallsmehrheit zu verhindern. Beides war in Art. 29 GG indessen nicht vorgesehen und so war die weitere Entwicklung zunächst blockiert.

Ein Ausweg wurde mit einer Verfassungsänderung am 19. August 1969 gefunden. Der neue Art. 29 GG bestimmt Fristen für die fälligen Volksentscheide (in Baden im Sommer 1970, in den übrigen Gebieten bis Frühjahr 1975); erlaubt Alternativ-Fragen; sieht ein Quorum von 25% der Wahlberechtigten vor; legt fest, dass der Gesetzgeber an die Ergebnisse nur gebunden sei, sofern sie nicht mit den Zielen der Neugliederung – ausgedrückt in den Kriterien in Absatz 1 – kollidieren; und übertrug die Schlussentscheidung (mit absoluter Mehrheit) dem Bundestag. Dass es zu diesem Durchbruch

22 So lautete der Titel eines Vortrags von Prof. Helmut Quaritsch, gehalten auf einer von der Evangelischen Akademie Loccum vom 22.–25. März 1968 veranstalteten Tagung zum Thema „Neugliederung der Länder“, abgedruckt in: Loccumer Protokolle 3/1968, S. 7-22. Almuth Hennings verwendet diese Bezeichnung dann als Titel ihrer 1983 veröffentlichten Habilitationsschrift (Hamburg): *Hennings, Almuth* 1983: Der unerfüllte Verfassungsauftrag. Die Neugliederung des Bundesgebietes im Spannungsfeld politischer Interessengegensätze, Heidelberg: Decker.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kam, muss auf dem Hintergrund einer Vielzahl von Vorstößen zugunsten von Neugliederungsmaßnahmen gesehen werden: Eine ganze Reihe von Politikern hatte Vorschläge unterbreitet; Bundestagsfraktionen hatten Initiativen gestartet; eine größere Zahl von Veranstaltungen und wissenschaftlichen Veröffentlichungen zum Thema bestätigten seine Aktualität und zugleich Brisanz; nicht zuletzt das so genannte „Troeger-Gutachten" vom Frühjahr 1966 zur Finanzreform hatte eine Neugliederung als dringlich bezeichnet.[23]

In Anwendung des neuen Art. 29 GG erfolgte der Volksentscheid in Baden am 7. Juni 1970; bei einer Beteiligung von 62,5% sprachen sich 81,9% für den Erhalt des Landes Baden-Württemberg aus. Am 19. Januar 1975 wurden die weiteren Abstimmungen abgehalten, von denen drei nicht erfolgreich waren, weil sie das Quorum von 25% nicht erreichten.[24] Zwei weitere Abstimmungen waren dagegen erfolgreich: 31% befürworteten die Wiederherstellung des Landes Oldenburg und 39,5% die des Landes Schaumburg-Lippe. Diese beiden Voten zwangen die Bundesregierung zum Handeln: Sie legte am 3. September 1975 den Entwurf eines Gesetzes vor, das dann am 9. Januar 1976 beschlossen wurde; es besagte kurz, dass beide Landesteile beim Land Niedersachsen verbleiben[25] Die dagegen vom „Komitee Volksentscheid Oldenburg" erhobene Verfassungsbeschwerde[26] wurde vom Bundesverfassungsgericht am 1. August 1978 wegen Unzulässigkeit abgewiesen.

Bereits Jahre vorher waren aber vom Bundesgesetzgeber Schritte zu einer umfassenden Neugliederung eingeleitet worden. Der Innenminister der neuen sozial-liberalen Koalitionsregierung hatte im Oktober 1970 eine Kommission unabhängiger Sachverständiger unter dem Vorsitz von Werner Ernst[27] mit dem Auftrag eingesetzt, neue Grundlagen für eine zeitgemäße Neugliederung zu erarbeiten. Der ausführliche Bericht wurde im Februar 1973 vorgelegt. Er war auf die funktionalen Erfordernisse im Rahmen eines föderalen Systems ausgerichtet, also dem rationalen Föderalismus-Verständnis verpflichtet und wollte vier Hauptkriterien beachten:[28] Landesgrenzen sollten keine Stadt- oder Wirtschaftsregionen durchschneiden; alle Länder sollten nach Größe oder Leistungsfähigkeit ihre Aufgaben erfüllen können, was eine Mindesteinwohnerzahl von fünf Millionen erforderlich mache; die politischen Machtverhältnisse sollten nicht

23 Details siehe im „Ernst-Gutachten" (Fn. 2), S. 30-32, sowie Angaben in *Hrbek* (Fn. 2), S. 15, Fn. 100.

24 Koblenz-Trier (Umgliederung nach Nordrhein-Westfalen) 13%, Montabaur und Rheinhessen (nach Hessen) 14,3% und 7,1%.

25 In: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, Nr. 4 vom 13.01.1976, S. 45.

26 Die Beschwerdeführer argumentierten, der Bundesgesetzgeber hätte entweder dem Volksentscheid folgen oder gemäß Art. 29 GG eine Neugliederung in Angriff nehmen müssen, weil ein selbstständiges Land Oldenburg in seiner Wirtschaftskraft der von Rheinland-Pfalz und bzgl. der Bevölkerungszahl der des Saarlandes entsprechen würde, die vom Gesetzgeber nicht in Frage gestellt würden; vgl. *Hennings* 1983 (Fn. 22), S. 121.

27 Die unter dem Vorsitz des ehemaligen Staatssekretärs Ernst stehende und nach ihm benannte Kommission war mit 13 Mitgliedern wesentlich kleiner als die seinerzeit auch wegen ihrer Größe kritisierte Luther-Kommission; und die Mitglieder galten als unabhängige, d. h. Länder-ferne Experten.

28 So *Sturm, Roland* 2001: Föderalismus in Deutschland, Berlin: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, S. 94.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

grundlegend verändert werden; der Länderfinanzausgleich sollte halbiert werden, um sowohl den Bund zu entlasten als auch die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Länder zu stärken.

Die Kommission sprach sich für eine Gliederung der Bundesrepublik in fünf oder sechs Länder aus und legte dafür folgende Modelle vor:

- Im norddeutschen Raum sollten die Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein entweder zu einem neuen Land Nord (Lösung A) zusammengefasst, oder es sollten zwei neue Länder gebildet werden: ein Land Nordwest aus Bremen und Niedersachsen sowie ein Land Nordost aus Hamburg und Schleswig-Holstein (Lösung B); beides jeweils mit Grenzkorrekturen und Umgliederungen kleinerer Gebiete.
- Für den mittel- und südwestlichen Raum wurden die folgenden zwei Lösungen vorgeschlagen: ein neues Land Mittelwest durch Zusammenlegung der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland unter Einbeziehung der Stadtkreise Heidelberg und Mannheim aus Baden-Württemberg, welches – vermindert um diese Gebiete – als Land Südwest weiterbestehen sollte (Lösung C); oder ein neues Land Mittelwest durch Zusammenlegung der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz ohne die Pfalz, die zusammen mit Baden-Württemberg und dem Saarland ein neues Land Südwest bilden würde (Lösung D). Beide Lösungen sahen zwei neue Länder vor: Mittelwest und Südwest, die sich jedoch im Zuschnitt unterscheiden würden.

Die Kommission erläuterte sehr ausführlich und gewissenhaft die Vor- und Nachteile aller Modelle und plädierte nicht eindeutig für ein bestimmtes Neugliederungsmodell. Eine gewisse Präferenz für die Lösungen A im Norden und D im Mittel- und Südwesten ist aber erkennbar.[29]

Die kleinen Länder (mit Bremen und Hamburg als „Vorreitern“) lehnten die Vorschläge ganz entschieden ab, die aber auch von anderen Ländern keine deutliche Unterstützung erfuhren.[30] Interessanterweise hatten die Länder parallel zur Ernst-Kommission 1972 eine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Bericht erkennen ließ, wie sehr die Auffassungen der Länder auseinander gingen.[31] Die mit einer umfassenden Neugliederung notwendig verbundene Neuverteilung politischer Macht – mit im Einzelnen eben ungewissen Folgen – war für die verantwortlichen Politiker erkennbar zu brisant, um sich darauf einzulassen. Nicht vergessen werden darf, dass auch politische Parteien und eine große Zahl von Verbänden und Organisationen in ihrer Struktur, sofern diese auf bestehende Länder ausgerichtet ist, betroffen gewesen wären, so dass auch sie jeder Neugliederung skeptisch und letztlich ablehnend gegenüberstanden. Und schließlich blieb auch die Bundesregierung passiv und

29 Bericht der Ernst-Kommission (Fn. 2), S. 252-255.

30 So *Ernst, Werner* 1991: Gedanken zur Neugliederung des Bundesgebietes, in: Gegenwartskunde, Jg. 40, Nr. 1, S. 5-15.

31 Vgl. dazu *Hennings* 1983 (Fn. 22), S. 105 und S. 119.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„entwickelte keinerlei politische Initiativen, gab vielmehr vor, dass zunächst das Ergebnis der öffentlichen Diskussion über die Kommissionsvorschläge abgewartet werden müsse. Sie unternahm aber nichts, um eine Diskussion auch nur in Gang zu bringen."[32]

Das ist mit Blick auf die eben geschilderte Gesamtlage nicht verwunderlich, zu der auch gehört, dass die Zustimmung in der Bevölkerung zu einer Neugliederung, wie sie die Ernst-Kommission vorgeschlagen hatte, ungewiss war. In diese Phase fielen im Übrigen auch die Beratungen der Enquetekommission Verfassungsreform, bei denen es schwerpunktmäßig um die Zukunft der föderalen Ordnung und gegebenenfalls vorzunehmende Reformen ging.

Die schließlich gefundene Lösung war eine nochmalige Änderung von Art. 29 GG, die am 23. August 1976 erfolgte. Die wichtigste Änderung war die Umwandlung des Verfassungsauftrags in eine bloße „Kann"-Bestimmung in Absatz 1 des neuen Artikels. Die weitgehend übereinstimmende Beurteilung dieser Revision lautete, dass damit eine Neugliederung faktisch zu den Akten gelegt worden sei.[33] Der neue Artikel enthält folgende weitere Neuerungen:

- Bei den Richtbegriffen für eine Neugliederung wird der Hauptakzent auf Größe und Leistungsfähigkeit der Länder, bezogen auf die Aufgabenerfüllung, gelegt.
- Maßnahmen zur Neugliederung ergehen, wie bisher, durch Bundesgesetz, das nun aber der Bestätigung durch Volksentscheid lediglich in den betroffenen Gebieten bedarf. Teile der Bevölkerung hätten damit ein Vetorecht.[34]
- In Gebieten, dessen Teile in mehreren Ländern liegen und die mindestens eine Million Einwohner haben, kann ein Zehntel der Bevölkerung eine Neugliederung per Volksbegehren fordern, wonach der Bundesgesetzgeber weitere Schritte in einem wiederum recht komplizierten Verfahren einleiten müsste.

Die neuen Bestimmungen sind in der Tat nie zur Anwendung gelangt; das Thema der Neugliederung schien damit auf Dauer von der politischen Tagesordnung verbannt worden zu sein.

6. Das Thema einer Neugliederung im Rahmen der Wiedervereinigung

Die Entwicklungen in der DDR um die Jahreswende 1989/90 brachten das Thema einer Neugliederung wieder auf die Tagesordnung. Weitgehend unstrittig war die Forderung nach einer Dezentralisierung bzw. Föderalisierung, die die Forderung nach demokratischer Selbstbestimmung ergänzte. Nachdem die SED im Jahr 1952 die damals auf dem Gebiet der DDR bestehenden fünf Länder beseitigt und eine Gliederung in Bezirke vor-

32 *Ernst* 1991 (Fn. 30).

33 Heinz Laufer und Ursula Münch sagen, dass die Neugliederungsdiskussion damit „endgültig nur noch rhetorische Bedeutung" besaß: *Laufer, Heinz/Münch, Ursula* 1998: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 340.

34 Die Verfahrensregeln in Absatz 3 sind im Übrigen überaus kompliziert und dienen als eine Begründung für die Bewertung des neuen Artikels als Neugliederungs-Verhinderungs-Artikel.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

genommen hatte, lag die Wiedereinführung von Ländern nahe.[35] Wie viele (mindestens zwei) und welche Länder geschaffen werden sollten,[36] war Gegenstand intensiver und kontroverser Diskussion. Die mit der Volkskammerwahl im März 1990 erfolgte politische Weichenstellung zugunsten einer möglichst raschen Wiedervereinigung förderte nachdrücklich die schließlich gefundene Lösung mit den fünf früheren Ländern. Dieses Modell wurde zwar auch mit dem Einwand gegen zu kleine und schwache Länder kritisiert, aber in der damaligen Situation erwiesen sich Faktoren wie landsmannschaftliche Verbundenheit und eine emotionale Anhänglichkeit an die ehemaligen – vom SED-Regime gewaltsam beseitigten – alten Länder, die auch von regionalen Eliten artikuliert wurden, als so stark, dass alternative Modelle keine Realisierungschance hatten. Das galt auch für Überlegungen, Neugliederungs-Maßnahmen anzustreben, die sich auf einzelne dieser fünf Länder und einzelne Länder der alten Bundesrepublik gemeinsam beziehen, beispielsweise eine Fusion von Thüringen mit Hessen. Das mit Zweidrittelmehrheit von der Volkskammer am 22. Juli 1990 beschlossene Ländereinführungsgesetz beschloss die Einführung der fünf alten Länder mit Wirkung vom 14. Oktober 1990. Der Einigungsvertrag vom 31. August 1990 erklärte diese fünf Länder zu Ländern der Bundesrepublik und entschied über eine Neuverteilung der Stimmen der Länder im Bundesrat.

Diese territoriale Gliederung des vereinigten Deutschland entsprach gewiss nicht den Richtbegriffen von Art. 29 GG, aber diese spielten, wie erwähnt, in den Überlegungen zur territorialen Struktur der ehemaligen DDR letztlich keine Rolle. Da die fünf neuen Länder ihre Aufgaben als Länder lange Zeit nicht wirkungsvoll würden wahrnehmen können, würden die Nachteile eines ineffizienten Länderzuschnitts nicht so sehr ins Gewicht fallen.[37]

Der Einigungsvertrag enthielt in seinem Artikel 5 aber eine Klausel, die auf die Möglichkeit einer wenigstens partiellen Neugliederung hindeutete. Es sollte geprüft werden, ob für das die Länder Berlin und Brandenburg umfassende Gebiet nicht eine Neugliederung abweichend von den Bestimmungen des Art. 29 GG ermöglicht werden könnte. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat griff nicht nur diesen Prüf-Auftrag auf, sondern erweiterte ihn. Das Ergebnis waren 1994 in Kraft getretene Verfassungsänderungen bzw. -ergänzungen.

- Art. 29 GG erhielt einen Absatz 8, der eine Neugliederung auch auf Initiative von Ländern, nämlich durch Vereinbarung der betroffenen Länder – mittels Staatsvertrag – ermöglicht. Die Beteiligten sind dabei an die Richtbegriffe von Absatz 1 gebunden. Der Staatsvertrag muss durch Volksentscheid (mit einem Quorum von 25% der Wahlberechtigten) in jedem beteiligten Land bzw. Teilgebiet eines Lan-

35 Der Runde Tisch sprach sich in seinem Entwurf für eine neue DDR-Verfassung ausdrücklich für eine föderale Staatsstruktur mit Ländern aus (vgl. *Laufer/Münch* 1998 (Fn. 33), S. 99).

36 Siehe dazu Kartenmaterial mit drei verschiedenen Modellen bei *Laufer/Münch* 1998 (Fn. 33), S. 102.

37 So die damalige Einschätzung von *Scharpf, Fritz W.* 1990: Föderalismus an der Wegscheide: Eine Replik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 1, Nr. 4, S. 579-587, hier S. 583.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

des bestätigt werden. Und der Staatsvertrag bedarf der Zustimmung des Bundestages.

- Nach dem Muster von Art. 118 GG, der die Sonderlösung im Südwesten ermöglicht hatte, wurde in das Grundgesetz ein neuer Artikel 118a eingefügt, der sich nur auf die Neugliederung in dem die Länder Berlin und Brandenburg umfassenden Gebiet bezieht. Hier kann die Neugliederung durch Vereinbarung der beiden Länder „unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten“[38] erfolgen.

Vielfach wurde erwartet, dass der neue Art. 118a GG bald Anwendung findet und es zu einer Fusion der beiden Länder kommt. Dies, so lautete eine weitere Erwartung, könnte der Frage einer umfassenderen Neugliederung des Bundesgebietes neue Schubkraft geben. Nach Verhandlungen der beiden Landesregierungen wurde am 27. April 1995 der Staatsvertrag über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes unterzeichnet und von den Landtagen beider Länder jeweils mit Zweidrittelmehrheit gebilligt. Die nach dem Vertrag erforderliche Volksabstimmung fand am 5. Mai 1996 in beiden Ländern statt. Dabei sprachen sich 62,7% der Brandenburger gegen den Zusammenschluss aus. Hauptgrund dafür war die Befürchtung, „sowohl im Zuge der Verfassunggebung als auch im künftigen Zusammenleben unter der Dominanz Berlins zu leiden.“[39] Dieser Versuch einer partiellen Neugliederung mittels eines vereinfachten Verfahrens war damit – zunächst jedenfalls – gescheitert;[40] die von manchen erhoffte Signalwirkung zugunsten einer umfassenderen Neugliederung im Bundesgebiet kam nicht zustande. Die politisch Verantwortlichen in beiden Ländern haben das Ziel eines Zusammenschlusses zwar nicht aus dem Auge verloren, halten sich aber mit konkreten Schritten bislang zurück. Offensichtlich halten sie die Möglichkeit eines erneuten Scheiterns für wahrscheinlich.

7. Fazit und Ausblick

Der knappe Überblick, der die Behandlung der Neugliederungsfrage in Erinnerung rufen will, hat ergeben, dass es zwar seit Gründung der Bundesrepublik vor nunmehr 60 Jahren immer wieder Vorstöße zu einer Neugliederung – sei es als Gesamtlösung, wie es die ursprüngliche Intention von Art. 29 GG war, sei es als Teillösung, wie sie seit der letzten Änderung von Art. 29 GG im Jahre 1994 auch auf der Grundlage dieses Verfassungsartikels möglich ist – gegeben hat, diese jedoch mit Ausnahme der Schaffung des Südweststaats Baden-Württemberg 1952 nicht realisiert worden sind. Hauptgrund dafür sind die Interessenunterschiede und Meinungsverschiedenheiten im Kreis der Beteilig-

38 Was das im Einzelnen bedeutet, wird den beteiligten beiden Ländern zur Regelung überlassen.

39 *Laufer/Münch* 1998 (Fn. 33), S. 343. Als Haupthindernisse für einen Zusammenschluss nannten sie „die gravierenden Unterschiede […] in wirtschaftlicher, sozio-ökonomischer und (infra-)struktureller Hinsicht“, sowie „praktische Schwierigkeiten wie das Problem, völlig unterschiedliche Verwaltungsstrukturen bei gleichzeitiger Notwendigkeit der Personal- und Mitteleinsparung zusammenzuführen.“

40 Klaus von Beyme macht für das Scheitern vor allem die PDS verantwortlich: *von Beyme, Klaus* 2007: Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich, München: Beck, S. 50.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 und potentiell von Neugliederungsmaßnahmen Betroffenen. Das sind zum einen die Länder, die – auch wenn es sich meist um Neuschöpfungen handelt – schon bald ein bemerkenswertes Maß an Beharrungskraft entwickelt und gezeigt haben. Das sind zum zweiten die politischen Parteien und ihre Repräsentanten, für die jede Neugliederung mit einer Verschiebung und Neuverteilung politischer Macht verbunden war, die sich durchaus zu ihren Lasten und zum Nutzen der politischen Konkurrenz auswirken könnten. Das damit gegebene nicht kalkulierbare Risiko erschien ihnen zu groß und förderte ihre Neigung zugunsten des Status quo. Auch für politische und gesellschaftliche Organisationen und Verbände, die in ihrer Struktur – einschließlich des Führungspersonals – auf die Existenz der bestehenden Länder ausgerichtet waren, gilt die Sorge, von Neugliederungsmaßnahmen negativ getroffen zu werden, was wiederum das Lager der Status-quo-Befürworter stärkt. Zum dritten werden die politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern nach den möglichen Auswirkungen von Neugliederungs-Maßnahmen auf die Zusammensetzung und parteipolitische Ausrichtung des Bundesrates fragen; das erkennbar zögerliche Herangehen an das Projekt einer Neugliederung hat hier eine weitere Ursache.

In einer im Spätherbst 2007 von der Bertelsmann Stiftung durchgeführten Erhebung über die Einstellung der Bürger zu verschiedenen Aspekten des Föderalismus[41] bezog sich eine Frage auf die Einstellung zu Länderfusionen; die Befragten sollten zu folgender Aussage Stellung nehmen: „Für das Bundesland, in dem ich wohne, wäre der Zusammenschluss mit einem Nachbarland eine sinnvolle Sache." Die größte Zustimmung fand die Aussage in Berlin, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt (von 61% bis 52%); in den beiden letztgenannten Ländern war allerdings auch die Ablehnung mit 45% bzw. 47% recht hoch, was auf ein stark ausgebildetes Identitätsgefühl zurückzuführen sein dürfte. Die stärkste Ablehnung fand die Aussage in Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen (von 63% bis 48%), wobei die drei letztgenannten neuen Länder mit 46% bzw. 47% auch hohe Zustimmungswerte aufweisen.[42] Dieses uneinheitliche Bild entspricht dem Diskussionsstand zum Thema Neugliederung und ist sicherlich keine Ermutigung für konkrete Initiativen. Die Zahlen zeigen denn auch, dass die Fusion von Berlin und Brandenburg nur in Berlin eine deutliche Mehrheit findet (61% gegen 33%), während in Brandenburg die Ablehnung mit 52% gegen 46% überwiegt. In der praktischen Politik sind Kooperationsvereinbarungen zwischen benachbarten Ländern eine vielfach geübte Alternative, mit der negative Folgen von Ländergrenzen und damit unterschiedlichen Bestimmungen und Regeln gemindert werden sollen. Die Erfahrungen damit werden aber nicht einheitlich positiv bewertet.

41 Die Erhebung wurde im Rahmen des Arbeitsschwerpunktes „Aktion Demographischer Wandel" durchgeführt; die Ergebnisse wurden 2008 veröffentlicht: *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)* 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung; verantwortlicher Projektmanager war Dr. Ole Wintermann.

42 Die Daten sind ebenda, S. 17, abgedruckt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 wenn also weitgehende Übereinstimmung besteht, dass die territoriale Gliederung der Bundesrepublik, bezogen auf zentrale Funktionsanforderungen an eine föderale Ordnung, Mängel aufweist,[43] konnte bislang keine einvernehmliche Lösung zur Beseitigung oder wenigstens deutlichen Minderung dieses Mangels gefunden werden. Nichts deutet darauf hin, dass sich daran in absehbarer Zeit etwas ändert. Neugliederung dürfte ein folgenloses Dauerthema deutscher Politik bleiben.

43 Das zeigte sich ganz deutlich bei den Beratungen über die Föderalismusreform I, als die eher schwächeren Länder deutlich weniger an einer Erweiterung ihres landespolitischen Handlungsspielraums interessiert waren als die eher stärkeren. Und auch bei den Beratungen über die Finanzbeziehungen im Bundesstaat (Föderalismusreform II) insistierten die schwächeren Länder auf dem Grundsatz der (finanziellen) Solidarität und zeigten sich stärkerem Wettbewerb auf diesem Gebiet gegenüber reserviert bis deutlich abweisend. Da dadurch tendenziell auch die Position des Bundes gestärkt wird, sind die Wirkungen für die Kräfte-Balance im deutschen Föderalismus insgesamt negativ.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

60 Jahre deutscher Föderalismus in Europa – Anpassungen im Bereich der Kompetenzordnung und der Entscheidungsstrukturen

Annegret Eppler

Föderalismus gilt einerseits als „dynamisches Prinzip“[1], weil in föderalen Systemen ständig formale und informelle Veränderungen im Spannungsverhältnis von Einheit und Vielfalt stattfinden. So ist es föderalen Systemen möglich, auf exogene und endogene Einflüsse, sich verändernde Rahmenbedingungen und entsprechenden Anpassungsdruck zu reagieren. Andererseits ist gerade Föderalstaaten ein außerordentlich großes strukturelles Beharrungsvermögen immanent,[2] und föderale Reformvorhaben unterliegen der Herausforderung, dass Entscheidungen nur dann zustande kommen, wenn alle oder eine überwiegende Mehrzahl der von den Entscheidungen Betroffenen ihnen zustimmen.[3] Seit seiner grundgesetzlichen Verankerung im Jahr 1949 unterlag der deutsche Föderalismus einer Vielzahl unterschiedlichster Impulse. Im Folgenden soll untersucht werden, welche Veränderungen das föderale System durch die immer weitergehende Integration Deutschlands in die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union vollzogen hat.

Das von Winston Churchill in Zürich 1946 beschworene Leitbild der „Vereinigten Staaten von Europa“ wurde schon sehr schnell durch die „méthode Monnet“ abgelöst und durch die jahrzehntelange Realität zäher europäischer Verhandlungen und schrittweiser Reformen überholt. Joschka Fischers Vorstoß in Richtung einer „Europäischen Föderation“, die die integrationswilligen und -fähigen Mitgliedstaaten enger zusammenbinden sollte, wurde äußerst kontrovers diskutiert.[4] Und der im Juli 2003 endgültig vom Europäischen Konvent verabschiedete Verfassungsentwurf sprach entgegen dem Vorschlag Giscard d’Estaings mit Rücksicht auf negative Implikationen in manchen EU-Mitgliedstaaten nicht von einem „föderalen“ Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.[5]

---

1 *Benz, Arthur* 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen: Westdeutscher Verlag; *Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur* 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos.

2 *Lehmbruch, Gerhard* 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, MPIfG Discussion Paper 02/2, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

3 *Scharpf, Fritz W.* 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 26, Nr. 4, S. 323-356.

4 *Hrbek, Rudolf* 2001a: „Europäische Union“ durch „Verfassungsvertrag“. Joschka Fischers Leitbild und der Beginn einer europapolitischen Orientierungsdebatte, in: *Hierzinger, Roland/Pollak, Johannes (Hrsg.)*: Europäische Leitbilder. Festschrift für Heinrich Schneider, Baden-Baden: Nomos, S. 35-50.

5 *Große Hüttmann, Martin* 2006: Föderalismus jenseits des Staates? Entwicklungen und Modellcharakter des EU-Mehrebenensystems, in: *Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.)*: Der deutsche Föderalismus im Reformprozess, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 137-162.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 doch wird die EU oft als quasi-föderales System wahrgenommen und als „Europäisches Mehrebenensystem“, als „Multi-Level Governance-System“[6] und als „fusionierter Föderalstaat“[7] bezeichnet. Das sich dynamisch entwickelnde politische System auf europäischer Ebene bildete über die Jahrzehnte hinweg einen immer deutlicheren Rahmen, in dem sich mitgliedstaatliche Regelungen hinsichtlich der föderalen und territorialen Ordnungen verändern und weiter entwickeln.[8] Obwohl die EU kaum bindende Entscheidungen bezüglich der inneren Staatsorganisation ihrer Mitgliedstaaten erlassen kann, ist ihr Einfluss gerade auf entsprechende föderale Arrangements (wie in Österreich, Belgien und Deutschland) nicht zu unterschätzen. Mit seiner spezifischen föderalen Ordnung und seinen Interaktionsbeziehungen zwischen Bund und Ländern ist das deutsche System Teil eines sich immer weiter entwickelnden größeren europäischen Mehrebenensystems geworden.

Nach der theoretischen Einordnung der Fragestellung und der Darstellung der für den deutschen Föderalismus wesentlichen Merkmale des europäischen Systems sollen im Folgenden aus den „Brennpunkten des Föderalismus“[9] die Kompetenzordnung und die Entscheidungsstrukturen herausgegriffen werden. An den Entwicklungslinien innerhalb dieser den deutschen Föderalismus prägenden Charakteristika soll geklärt werden, inwiefern sich Deutschland mit seinen föderalen Reformen über die vergangenen Jahrzehnte in das europäische Mehrebenensystem eingepasst hat: Welche Zusammenhänge bestehen bei der Kompetenzverteilung zwischen der grundgesetzlich geregelten Verteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und dem europäischen Kompetenzsystem? Inwiefern wurden Kompetenzabtretungen an die EU durch Erweiterungen der Mitentscheidungsrechte der Länder über den Bundesrat in EU-Angelegenheiten kompensiert?

1. Europäisierung des deutschen Föderalismus: theoretische Einordnung

Unter „Europäisierung“ werden ganz unterschiedliche Zusammenhänge verstanden. Ursprünglich war damit der Kompetenztransfer auf die europäische Ebene und die Ent-

6 *Marks, Gary/Hooghe, Lisbet/Blank, Kermit* 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 34, Nr. 3, S. 341-378.

7 *Wessels, Wolfgang* 1992: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: *Kreile, Michael (Hrsg.)*: Die Integration Europas, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 36-61, hier S. 40.

8 Vgl. für eine Übersicht der Entwicklungen *Dieringer, Jürgen* 2008: Föderalismus in Europa – Europäischer Föderalismus, in: *Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.)*: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 550-578.

9 *Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland* 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske+Budrich, S. 63-71. Die anderen dort genannten „Brennpunkte“ sind die Finanzverfassung, Homogenität und Heterogenität, das Parteiensystem und die Rolle der Gerichte. Kilper und Lhotta sprechen nicht von Entscheidungsstrukturen, sondern von der „zweiten Kammer“ – ein Begriff, der so auf den Bundesrat nicht angewandt werden kann. Vgl. auch die Gliederung in *Watts, Ronald L.* 2008: Comparing Federal Systems, 3. Aufl., Montreal/Kingston: McGill-Queen’s University Press.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

stehung eines europäischen politischen Systems gemeint. Neuere Ansätze der Europäisierungsforschung setzen die europäische Integration bereits voraus und konzentrieren sich darauf, welche Rückwirkungen sie auf nationale politische Systeme entwickelt. Ladrech versteht Europäisierung als

> „incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EU political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making."[10]

Europäisierung kann aber auch als ein in zwei Richtungen verlaufender, interaktiver Prozess verstanden werden, der sowohl die Herausbildung des europäischen Systems als auch seine Rückwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Systeme umfasst. Radaelli und Bulmer definieren dies wie folgt:

> „Europeanization consists of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‚ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures, and public policies."[11]

Obwohl die Europäisierungsforschung in ihrem Schwerpunkt nicht die Entwicklung föderaler Strukturen – also die *polity*-Dimension – tangiert,[12] zeigen diese beiden Definitionen, dass Europäisierungsansätze geeignete Analyseinstrumentarien zur Erfassung und Erklärung des Einflusses der europäischen Integration auf den deutschen Föderalismus sind.

Die Europäisierungsforschung lässt sich – je nach dem Mechanismus, dem sie die nationale Anpassung zuschreibt – in *top-down*- und *bottom-up*-Ansätze unterscheiden. Der „Goodness of Fit"-Ansatz[13] geht als *top-down*-Ansatz und „standard model"[14] davon aus, dass Europäisierung dann stattfindet, wenn europäische Regeln auf der nationalen Ebene nicht nahtlos eingefügt werden können. Ein „misfit", d. h. eine Inkompatibilität zwischen europäischer und nationaler Politik, löst einen Anpassungsdruck aus, auf den die Nationalstaaten reagieren: „Europeanization is only likely to result in do-

10 *Ladrech, Robert* 1994: Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 32, Nr. 1, S. 69-88, hier S. 69.

11 *Bulmer, Simon/Radaelli, Claudio M.* 2005: The Europeanization of National Policy, in: *Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hrsg.)*: The Member States of the European Union, Oxford: Oxford University Press, S. 338-359, hier S. 341.

12 Einen Überblick bietet *Bursens, Peter* 2007: State Structures, in: *Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.)*: Europeanization. New Research Agendas, New York u. a.: Palgrave Macmillan, S. 115-127.

13 *Börzel, Tanja A.* 1999: Institutional Adaption to Europeanization in Germany and Spain, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 37, Nr. 4, S. 573-596; *Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2003: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.)*: The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press, S. 57-80.

14 *Radaelli, Claudio M./Pasquier, Romain* 2007: Conceptual Issues, in: *Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.)*: Europeanization. New Research Agendas, New York u. a.: Palgrave Macmillan, S. 35-45, hier S. 39.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mestic change if it is ‚inconvenient'"[15]. Der „Goodness of Fit"-Ansatz eignet sich besonders für die Erklärung von Europäisierung bei hierarchischer Einflussnahme der EU im Bereich der positiven Integration. In einigen Studien, etwa über Spanien und Deutschland,[16] wurde er auch auf föderale Zusammenhänge angewandt. Dennoch wird angemerkt, dass die EU gerade zur strukturellen Organisation der Mitgliedstaaten, wie zum Föderalismus, kaum bindende Vorgaben machen dürfe und die Feststellung eines „misfits" daher mit Schwierigkeiten verbunden sei.[17]

Unmittelbar wirkende Vorgaben der EU, die sich auf den deutschen Föderalismus beziehen, gibt es nur in wenigen Fällen. Bekanntlich kann die Union nur aufgrund begrenzter Einzelermächtigungen tätig werden, und solche wurden von den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer nationalen Staatsorganisation nicht erteilt. Direkte Auswirkungen der EU auf die föderalen Ordnungen erfolgen beispielsweise im Zusammenhang mit Veränderungen der primärrechtlichen Verträge, wenn etwa Rechte des Ausschusses der Regionen, subnationaler Vertreter im Rat oder der nationalen Parlamente – auch derer, die subnationale Einheiten repräsentieren – gestärkt werden und europarechtlich vorhandene Möglichkeiten auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen. Diese Regelungen geben einen direkten Impuls für die föderale Ordnung.[18] Anpassungsdruck auf das föderale System übt die EU jedoch auch über ihre Politik in manchen Politikfeldern aus, beispielsweise durch die Struktur- und Regionalpolitik.[19] Ein weiteres Beispiel bietet die verfahrensorientierte und medien-übergreifende Umweltpolitik der EU, durch die ein erheblicher Anpassungsdruck auf die vertikale Kompetenzverteilung im Gesetzgebungs- und Verwaltungsbereich der deutschen Umweltpolitik aufgebaut wurde.[20]

Der *top-down*-Ansatz lässt allerdings unberücksichtigt, dass Europäisierung empirisch auch ohne Anpassungsdruck feststellbar ist und nicht nur eine Reaktion auf euro-

15 *Börzel, Tanja A.* 2005: Europeanization: How European Union Interacts with its Member States, in: *Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hrsg.)*: The Member States of the European Union, Oxford: Oxford University Press, S. 45-69, hier S. 60.

16 *Börzel* 1999 (Fn. 13); *Börzel, Tanja A.* 2002: States and Regions in the European Union. Institutional Adaption in Germany and Spain, Cambridge: Cambridge University Press.

17 *Benz, Arthur* 2005: Conclusion: Linking Research on Europeanisation and National Parliaments, in: The Journal of Legislative Studies, Jg. 11, Nr. 3/4, S. 508-521, hier S. 512f.; *Grotz, Florian* 2007: Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitaristischen EU-Staaten, Baden-Baden: Nomos, S. 51f.; *Featherstone, Kevin* 2003: Introduction: In the Name of "Europe", in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.)*: The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press, S. 3-26, hier S. 16.

18 Vgl. die Gedankenführung in *Chardon, Matthias/Eppler, Annegret* 2009 (i.E.): Mehr europapolitische Handlungsspielräume für die deutschen Länder? Die Auswirkungen der Föderalismusreform I und des Vertrags von Lissabon, in: *Lambertz, Karl-Heinz/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.)*: Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen, Baden-Baden: Nomos.

19 *Sturm, Roland/Dieringer, Jürgen* 2004: Theoretische Perspektiven der Europäisierung von Regionen im Ost-West Vergleich, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 21-35.

20 *Knill, Christoph* 2008: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 161ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

päischen Druck, sondern auch aktive Politik der nationalen Akteure sein kann.[21] Die „bottom uppers"[22] verstehen die supranationale Ebene als Erweiterung des Handlungsraums nationalstaatlicher Entscheidungsträger.[23] Die europäische Integration bildet den externen Rahmen innenpolitischer Willensbildung und Entscheidung, der diese unter bestimmten Umständen beeinflussen kann. Die „Europäisierungsherausforderung ist hier kein Fremdkörper im nationalen politischen Entscheidungsprozess".[24] Der Wettbewerbsmechanismus geht als einer der *bottom-up*-Ansätze davon aus, dass die europäische Politik einen neuen Handlungsrahmen biete, der die strategischen Positionen nationaler Akteure verändere. Die Akteure passen sich an diese neue Situation an, weil sie ihre Position verbessern oder halten wollen, oder auch, weil sie es einfacher finden, bereits bestehende Lösungen von anderen zu übernehmen. Wettbewerb führe zu Lerneffekten und zur Verbreitung von Innovationen.[25] Ausschlaggebend für die Richtung und das Ausmaß der Europäisierung kann hier sein, welche Akteure durch den EU-Einfluss gestärkt oder geschwächt werden.[26] Dabei konkurrieren nicht nur nationale Akteure untereinander, sondern auch nationale Regulierungssysteme im europäischen Kontext. Der Mechanismus des Wettbewerbs erklärt ursprünglich die Auswirkungen von Maßnahmen der EU im Bereich der negativen Integration, wenn die EU versucht, Hemmnisse abzubauen, Akteure in einem größeren Raum agieren und durch horizontalen Wettbewerb Anpassungen stattfinden.

Die eben beschriebene Situation ist der von Bund und Ländern in Föderalstaaten, deren Grenzen „porös" werden, nicht unähnlich. Auch sie müssen sich in einem größeren politischen Raum behaupten und können den erweiterten politischen Handlungsrahmen unter neuen Bedingungen für ihre politischen Ziele nutzen. Und wenn es um die Fortentwicklung der europäischen Architektur sowie um die europäische Politikformulierung im Detail einschließlich ihrer rechtzeitigen Umsetzung geht, konkurrieren Föderalstaaten – und zwar Bund und subnationale Einheiten – mit Einheitsstaaten, dezentralisierten und regionalisierten Systemen. Der Wettbewerbsgedanke kann auch für die spe-

21 *Hix, Simon/Goetz, Klaus H.* 2000: Introduction: European Integration and National Political Systems, in: West European Politics, Jg. 23, Nr. 4, S. 1-26; *Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk* 2002: The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, in: European Journal of Political Research, Jg. 41, Nr. 2, S. 255-280.

22 *Radaelli/Pasquier* 2007 (Fn. 14), S. 41.

23 *Kohler-Koch, Beate* 2000: Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: *Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.)*: Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt a. M./New York: Campus, S. 11-31.

24 *Pehle, Heinrich/Sturm, Roland* 2008: Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: *Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.)*: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 155-178.

25 Vgl. *Benz, Arthur* 2007: Wettbewerb, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.)*: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 54-67.

26 *Knill/Lehmkuhl* 2002 (Fn. 21); *Radaelli, Claudio M.* 2003: The Europeanization of Public Policy, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.)*: The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press, S. 27-56.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zifische Situation der nationalen Akteure in Verhandlungen über die eigenen föderalen Strukturen charakteristisch sein. Aus dieser *bottom-up*-Perspektive bietet der erweiterte europäische Handlungsrahmen eher indirekte Impulse für die Weiterentwicklung des deutschen Föderalismus.[27]

Die mitgliedstaatlichen Systeme weisen zuweilen trotz gleichen europäischen Rahmens ganz unterschiedliche Reaktionen auf. Der innerstaatliche Wandel hängt nicht nur vom europäischen Anpassungsdruck und der Art des neuen europäischen Handlungsrahmens ab, sondern auch von innerstaatlichen Faktoren. Oft werden diese endogenen Variablen aus dem Neoinstitutionalismus abgeleitet.[28] Innerstaatliche Faktoren, die den Einfluss der europäischen Integration auf nationale föderale Entwicklungen mitbestimmen können, sind beispielsweise die konkrete Ausprägung des Föderalismus,[29] seine strukturelle Beharrungskraft[30] und die „Stärke" einzelner Regionen in föderalen Systemen. Daneben spielen institutionelle und akteursorientierte Faktoren eine Rolle, wie etwa die konkrete Situation von Föderalismus-Reformverhandlungen – die Anzahl der Akteure, die Zusammensetzung des Gremiums, Abstimmungsmodi etc. –, aber auch andere Merkmale des politischen Systems, wie bestimmte Leitideen.[31] Die Eigenheiten eines konkreten Politikfelds können ebenso eine Rolle spielen wie globale Einflüsse, die auf die Föderalismusentwicklung einwirken können. Die Aufzählung ist unvollständig, zeigt aber deutlich, dass die europäische Integration selbstredend nicht der einzige Faktor ist, der auf die Entwicklung föderaler Systeme einwirkt.

2. Die europäische Integration: direkte und indirekte Impulse für den deutschen Föderalismus

Seit der ersten Vergemeinschaftung von „kriegswichtigen" Wirtschaftssektoren durch die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951, die unter anderem der Friedenssicherung diente, hat sich die europäische Integration rasant

27 Vgl. für die Überlegungen zu direkten und indirekten Impulsen *Eppler, Annegret* 2008a: Europäisierung von Föderalismusreform-Verhandlungen?, unveröffentlichtes Papier zum Workshop „Verfassungsreformen im internationalen Vergleich", Gemeinsame Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPA „Die Verfassung von Demokratien", Osnabrück, 22.11.2008 und *Chardon/Eppler* 2009 (Fn. 18).

28 *Hall, Peter A./Taylor, Rosemary* 1996: Political Science and the three New Institutionalisms, in: Political Science, Jg. 44, Nr. 5, S. 936-957; Vgl. auch die Aufarbeitung innerstaatlicher Variablen bei *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 37ff.

29 Vgl. bereits die frühe strukturelle Einordnung von *Riker, William H.* 1975: Federalism, in: *Greenstein, Fred I./Polsby, Nelson W. (Hrsg.)*: Governmental Institutions and Processes, Reading: Addison-Wesley, S. 93-172.

30 *Lehmbruch* 2002 (Fn. 2).

31 *Scharpf, Fritz W.* 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske+Budrich; *Köppl, Stefan* 2007: Zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen. Konzeptionelle Überlegungen, in: *Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.)*: Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?, Baden-Baden: Nomos, S. 77-96.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

weiterentwickelt.[32] Die Pläne für eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) und eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) scheiterten Mitte der 1950er Jahre. Doch gewann die wirtschaftliche Integration infolge der Gründungen der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und vor allem der Europäischen Wirtschaftgemeinschaft (EWG) immer mehr Raum. Es kamen in den folgenden Jahrzehnten nicht nur neue Mitgliedstaaten dazu, sondern die Vergemeinschaftung von Politikbereichen dehnte sich trotz vielgestaltiger Krisen auf zahlreiche wirtschaftsnahe Politikbereiche aus. Schließlich wurde 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) die Vollendung des Binnenmarktes beschlossen. Etappen der europäischen Integration nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags 1993 waren die Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion, die Erweiterungsrunden 1995, 2004 und 2007, die wiederholten Reformen des europäischen Primärrechts und damit verbundene weitere Kompetenztransfers sowie die Fortentwicklung des *acquis communautaire* im Sekundärrecht, die Verhandlungen des Europäischen Konvents, an denen subnationale Vertreter beteiligt waren, sowie die Einigung auf eine neue Vertragsgrundlage zunächst im Verfassungsvertrag, dann im Vertrag von Lissabon. So haben die veränderten Rahmenbedingungen, die indirekt auf die föderale Balance zwischen Bund und Ländern Einfluss nehmen, an Quantität und Profil gewonnen.

Die EU hat ein breites Spektrum nationalstaatlicher Aufgabenbereiche übernommen. Über die Jahrzehnte, insbesondere aber seit der EEA und dem Maastrichter Vertrag, erfolgte ein massiver Souveränitätstransfer der Nationalstaaten an die EU, der inzwischen nahezu alle staatlichen Handlungsbereiche in erheblichem Maße tangiert,[33] insbesondere auch Bereiche, die in Deutschland zuvor schwerpunktmäßig auf der Länderebene verankert waren oder von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen wurden. Weitere Kompetenztransfers würden durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erfolgen. Dabei regelt die EU meist nicht ein ganzes Kompetenzfeld, sondern erlässt nur punktuelle Regelungen, die neben nationalen Bundes- und Landesregelungen gelten. Ein großer Teil staatlicher Regelungskompetenzen kann in Deutschland nur im Zusammenspiel mehrerer Ebenen – EU, Bund, Länder und Kommunen – wahrgenommen werden, und ist damit charakteristisch für das Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Die föderalen Mitgliedstaaten sind durch die schrittweise Verlagerung der Kompetenzen auf die EU immer wieder neu gezwungen, eine innere Balance zu finden.

Nicht nur der Kompetenztransfer nach Brüssel tangiert den deutschen Föderalismus, sondern auch die Herausbildung eines neuen politischen Systems mit einer eigenen institutionellen Ordnung, spezifischen politischen Prozessen und Akteuren auf europäi-

32 Für die historische Entwicklung der EU vgl. *Wessels, Wolfgang* 2008: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 53 ff.

33 Vgl. die eindrückliche Tabelle bei *Börzel, Tanja A.* 2008: Europäisierung der deutschen Politik?, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.)*: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, S. 491-509, hier S. 494f.; *Hesse, Joachim Jens/Grotz, Florian* 2005: Europa professionalisieren. Kompetenzordnung und institutionelle Reform im Rahmen der Europäischen Union, Berlin: Duncker & Humblot, S. 265 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

scher Ebene. Deutschland ist mit seiner föderalen Ordnung ein Teil dieses sich weiterentwickelnden größeren politischen Systems. Die Bundesregierung, der Bundestag, der Bundesrat und die Länder wirken an Entscheidungen im institutionellen Kontext der EU mit:

> „Nationales Regieren unter den Kontextbedingungen der Europäisierung ist in zunehmendem Maße ausgerichtet auf das Management der Interdependenzbeziehungen, die sich aus der gemeinsamen Nutzung der Instrumente politischer Steuerung durch die unterschiedlichen politischen Ebenen ergeben."[34]

Die subnationale Ebene wird, entgegen dem Schlagwort von der „Regionenblindheit" der EU, in den primärrechtlichen Verträgen und der sekundärrechtlichen Ausgestaltung an manchen Stellen explizit in den politischen Prozess eingebunden und erhält so auch in ihrem jeweiligen nationalen Kontext eine neue Gewichtung.[35] Mit dem Ausschuss der Regionen (AdR), der Einführung des Subsidiaritätsprinzips und der Möglichkeit der Vertretung eines Mitgliedstaates im Rat durch subnationale Vertreter erweiterte die EU durch den Vertrag von Maastricht den formalen Handlungsspielraum für subnationale Einheiten. Die deutschen Länder agieren ihrerseits aktiv im europäischen Rahmen und nutzen auch informelle Möglichkeiten, Politik im europäischen Rahmen zu machen.[36] Geleitet von der Vorstellung eines „Europas der Regionen" stellten sie spezifische Forderungen an die Architektur des Maastrichter Vertrags[37] und an die nachfolgenden Regierungskonferenzen.[38] Auch an den Diskussionen des Europäischen Konvents[39] waren die deutschen Länder beteiligt. Akteure des deutschen Föderalismus mit ihrem spezifischen föderalen Erfahrungshorizont trugen also im Sinne der oben skizzierten Auffas-

34 *Pehle/Sturm* 2008 (Fn. 24), S. 156.

35 *Jeffery, Charlie* 1997: The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?, London: Routledge.

36 *Große Hüttmann, Martin/Eppler, Annegret* 2009: Die Europapolitik Baden-Württembergs im Dreieck Stuttgart–Berlin–Brüssel, in: *Frech, Siegfried/Große Hüttmann, Martin/Weber, Reinhold (Hrsg.)*: Handbuch Europapolitik, Stuttgart: Kohlhammer, S. 11-31.

37 *Engel, Christian* 1991: Regionen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine integrationspolitische Rollensuche, in: integration, Jg. 14, Nr. 1, S. 9-20. Neben den Forderungen nach einem Regionalausschuss standen im Vorfeld des Maastrichter Vertrags andere Forderungen wie etwa die Einführung des Subsidiaritätsprinzips inklusive eines Klagerechts für Regionen im Fall seiner Nichteinhaltung und eine Mitwirkungsmöglichkeit der Regionen im Rat; *Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine* 1994: betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven, München: C. H. Beck.

38 *Engel, Christian* 1998: Das Europa der Regionen seit Maastricht, in: *Borkenhagen, Franz H. U. (Hrsg.)*: Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam, Opladen: Leske + Budrich, S. 153-157.

39 *Hrbek, Rudolf/Große Hüttmann, Martin* 2002: Von Nizza über Laeken zum Reform-Konvent: Die Rolle der Länder und Regionen in der Debatte zur Zukunft der Europäischen Union, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 577-594; *Bauer, Michael W.* 2004: Der europäische Verfassungsprozess und der Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 453-475.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sung von Radaelli und Bulmer auch dazu bei, die europäische Ordnung aufzubauen und zu prägen, die ihrerseits auf das deutsche föderale System zurückwirkt.

3. Der deutsche Föderalismus: Einfluss der europäischen Integration

Die Überlegungen im Herrenchiemseer Verfassungskonvent und im Parlamentarischen Rat sowie das Grundgesetz, wie es im Mai 1949 in Kraft trat, sahen noch nicht das „latente Spannungsverhältnis“[40] zwischen dem durch Art. 79 Abs. 3 GG besonders geschützten Staatsstrukturprinzip der Bundesstaatlichkeit des Art. 20 Abs. 1 GG einerseits und der europäischen Integration andererseits, der durch Art. 24 Abs. 1 GG der Weg zumindest verfassungsrechtlich bereits vor dem Eintritt Deutschlands in den Europarat im Juli 1950 und Gründung der EGKS im April 1951 geebnet war. Anfängliche Grundsatzentscheidungen über die Kompetenzordnung – wie die Einführung der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung und der Verwaltungshoheit der Länder – und über die Zusammensetzung und Rechte des Bundesrates als Vertretung der Länderexekutiven erwiesen sich als prägend für die weitere Entwicklung des deutschen Föderalismus.[41] Dennoch kann ein zunehmender Einfluss der europäischen Integration auf diese „Brennpunkte“ des deutschen Föderalismus ausgemacht werden.

3.1 Brennpunkt I: Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Im Parlamentarischen Rat war man sich einig, dass eine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen an supranationale Einrichtungen möglich sein müsse, nicht nur zur Friedenssicherung, sondern auch im Sinne der Rückgewinnung von Autonomie und Wirtschaftskraft. Lediglich Theodor Heuss (FDP) setzte sich dafür ein, von vorneherein nur Teile der Hoheitsrechte an subnationale Ebene übertragbar zu machen. Man dachte damals aber ohnehin in erster Linie an internationale Einrichtungen zur Friedenssicherung und an wirtschaftliche Kooperationen. Eine wie auch immer geartete umfassende politische Union erschien utopisch – trotz aller europäischer Integrationsideen der 1940er Jahre.[42] Von Anfang an war auch klar, dass die Länder aufgrund ihrer Verwaltungshoheit nach Art. 83 ff GG zur Durchführung internationalen und europäischen Rechts verpflichtet sein würden – ohne damals an der Entstehung der umzusetzenden Regelung beteiligt zu sein.

Die Fortschritte der europäischen Integration seit den 1950er Jahren blieben bis in die 1980er Jahre hinein im Wesentlichen, wohl auch aufgrund des sich erst langsam

40 *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 89.

41 *Kilper/Lhotta* 1996 (Fn. 9), S. 77 ff.; *Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra* 2005: Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden: Nomos; *Hrbek, Rudolf* 2001b: Die föderale Ordnung – Anspruch und Wirklichkeit, in: *Recker, Marie-Luise/Jellonnek, Burkhard/Rauls, Bernd (Hrsg.)*: Bilanz: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Sankt Ingbert: Röhrig, S. 53-58; *Lehmbruch* 2002 (Fn. 2); *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 81 ff; vgl. auch die Beiträge von Arthur Benz und Roland Sturm in diesem Jahrbuch.

42 Vgl. etwa bei *Wessels* 2008 (Fn. 32), S. 57 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

steigernden Integrationsniveaus, ohne Auswirkungen auf die vertikale Kompetenzverteilung in Deutschland. Grotz konstatiert 2007 in seiner Analyse über „Europäisierung und nationale Staatsorganisation“,[43] die föderale Entwicklung in Deutschland und die supranationale Vergemeinschaftung seien damals „parallele Prozesse“ gewesen.[44] Die kooperative Entwicklung des deutschen Föderalismus in den folgenden Jahren[45] kann wie folgt schlagwortartig skizziert werden: die schrittweise Zentralisierung von Gesetzgebungszuständigkeiten in der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung, die zentralisierungsfreundliche Interpretation des Art. 72 Abs. 2 GG, der Ausbau der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung, die Konzentration der Länder auf die Mitwirkungsrechte ihrer Exekutiven im Bundesrat und die Schwächung ihrer Legislativen sowie die Interpretation des Art. 84 Abs. 1 GG, die die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen erhöhte. Auf diese Entwicklungen hatte die zunehmende europäische Integration keinen nennenswerten Einfluss. Auch in den verschiedenen Reformkommissionen und Gutachten der 1960er und 1970er Jahre,[46] in denen unter anderem über die Weiterentwicklung der Kompetenzordnung gerungen wurde, war die europäische Integration kein Thema. Eine Ausnahme bildet die Zuordnung der Agrarstruktur zu den Gemeinschaftsaufgaben durch die Große Koalition Ende der 1960er Jahre. Die weitgehende Kompetenzwahrnehmung der EWG im Agrarbereich nahm den Ländern die Option, ihre Kompetenz in diesem Bereich alleine auszuüben und machte es ihnen leicht, sie mit dem Bund zu teilen.[47] Erst die Enquête-Kommission „Verfassungsreform“ von Bundestag und Bundesrat zog in ihrem Abschlussbericht 1976 die Verbindung zwischen nationaler Kompetenzverteilung und europäischer Integration. Sie sah in der Europäischen Gemeinschaft eine „neue, in ihrem Ansatz bundesstaatliche Ordnung“, die „nicht ohne Auswirkung auf unsere eigene bundesstaatliche Ordnung bleiben“ könne. Diese Erkenntnis wurde jedoch nicht mit konkreten Empfehlungen für die deutsche Kompetenzordnung verbunden – außer mit einem nicht näher ausgeführten „Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen im Bundesgebiet“.[48]

Auch als sich Anfang der 1980er Jahre, in Zeiten gegenläufiger Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, wirtschaftlicher Knappheit sowie unter dem Eindruck der als

43 Vgl. für den folgenden Abschnitt *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 81-153.

44 Ebenda, S. 102.

45 *Kilper/Lhotta* 1996 (Fn. 9), S. 77ff.; *Hrbek* 2001b (Fn. 41); *Scholz, Rupert* 2001: Fünfzig Jahre Bundesverfassungsgericht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Jg. 51, Nr. B37-38, S. 6-16; *Lehmbruch* 2002 (Fn. 2); *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 81ff; vgl. auch die Beiträge von Arthur Benz und Roland Sturm in diesem Jahrbuch.

46 Troeger-Kommission 1964–1966, Seeger-Gutachten, Bund-Länder-Verhandlungen während der Großen Koalition und Grundgesetzänderung 1969, Ernst-Kommission 1970–1972, Enquête-Kommission „Verfassungsreform“ von Bundestag und Bundesrat mit Abschlussbericht 1976 und entsprechende Länderkommissionen.

47 *Renzsch, Wolfgang* 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948–1990), Bonn: Dietz, S. 227.

48 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 7/5924 vom 09.12.1976, S. 2 und S. 123, zitiert nach *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 100.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

drohend empfundenen Politikverflechtungs-Falle,[49] ein Paradigmenwechsel hinsichtlich der Zielvorstellungen von Reformen des deutschen Föderalismus in Richtung Entflechtung vollzog, spielte die europäische Integration dabei kaum eine Rolle. Sicher haben die Erfolge hinsichtlich der europapolitischen Mitwirkungsrechte im Zuge der Ratifizierung der EEA (s. unten) die Ministerpräsidenten beflügelt, auch hinsichtlich ihrer innerstaatlichen Rechte rigoroser gegenüber dem Bund vorzugehen. Auch einige Landtage stellten Ende der 1980er Jahre Überlegungen an, wie eine Abwanderung ihrer Kompetenzen an den Bund und die EG gestoppt werden könnte.[50]

Die deutsche Vereinigung mit dem Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik nach Art. 23 GG (a. F.) stellte den deutschen Föderalismus vor große innere Herausforderungen. Die Zahl der Akteure wuchs und ebenso die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Unterschiede. Vor allem die westdeutschen Ministerpräsidenten forderten eine Reform des Föderalismus und in diesem Zusammenhang auch die Überprüfung der Kompetenzen von EU, Bund und Ländern. Ein „*window of opportunity*" öffnete sich, weil die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags – der weitere Kompetenzen an die EU übertrug – und die Verhandlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat zeitlich zusammenfielen. Die Länder benutzten die Vetomacht, die der Bundesrat hinsichtlich des Maastrichter Vertrags hatte, um ihre Ziele durchzusetzen. Allerdings konzentrierten sie sich zunächst auf ihre Mitwirkungsrechte in Europaangelegenheiten, die dann in Art. 23 GG (n. F.) zusammen mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags bereits Ende 1992 verabschiedet wurden. Der Zusammenhang zwischen europäischer Integration und innerdeutscher Kompetenzordnung wurde durchaus auch gesehen, oder sollte zumindest zur taktischen Durchsetzung der eigenen Ziele benutzt werden (damals in erster Linie der Konkretisierung des Art. 72 Abs. 2 GG). Da die Entscheidung über den Maastrichter Vertrag jedoch aufgrund des europäischen Terminkalenders vorgezogen worden war, konnte das erweiterte Junktim zwischen deutschem Föderalismus und dem Maastrichter Vertrag nicht weiter aufrechterhalten werden.[51] So kam es in der Reformkommission zu keiner „erweiterten Verbindung von europabezogener und allgemeiner Bundesstaatsdiskussion."[52]

In den 1990er Jahren erfolgten trotz der europäischen Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza und der damit verbundenen Kompetenzübertragungen an die EU und Vetopositionen der Länder keine weiteren Verknüpfungen von europäischer Integration und deutschem Föderalismus. Zwar hatten die Länder Ziele definiert, aber diese betra-

49 *Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz* 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg: Scriptor; *Scharpf* 1985 (Fn. 3).

50 So die Martin-Kommission im Landtag von Rheinland-Pfalz und der Landtag von Nordrhein-Westfalen, dem 1990 ein Bericht über die „Kompetenzverluste an die EG" vorgelegt wurde. Weitere Nachweise bei *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 109 f.

51 *Leonardy, Uwe* 1994: To be Continued: The Constitutional Reform Commissions from a Länder Perspecitve, in: German Politics, Jg. 3, Nr. 3, S. 75-98, hier S. 77; *Jeffery, Charlie* 1995: The Non-Reform of the German Federal System after Unification, in: West European Politics, Jg. 18, Nr. 2, S. 252-272; *Kilper/Lhotta* 1996 (Fn. 9), S. 242 ff.; *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 115 ff.

52 *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 121.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fen zum einen vor allem die europäische Ebene (etwa die aufkommende Forderung nach einem Kompetenzkatalog der EU, die Definition des Subsidiaritätsprinzips und die Stärkung des AdR) und wurden zum anderen aufgrund der sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen der Europapolitik der verschiedenen Länder nicht von allen Ländern gleichermaßen verfolgt.[53]

Seit Ende der 1990er Jahre gingen die Entwicklungen hin zu einer größeren Föderalismusreform: Es kam noch in den 1990er Jahren zur Verfassungsklage einiger Länder gegen den Länderfinanzausgleich und zur Bildung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe über die Neuverteilung der Aufgaben und Finanzen und 2001 zur Gründung eines „Lenkungsausschuss Föderalismusreform". Dabei wurde der sachliche Zusammenhang zwischen Ausgestaltung der europäischen Kompetenzordnung und deutschem Föderalismus den Beteiligten immer deutlicher.[54] Während die Länder im Vorfeld der Föderalismusreform I im Positionspapier der Ministerpräsidentenkonferenz (März 2003) vor allem ihre eigene Stärkung gefordert und wenig EU-Bezüge hergestellt hatten, drängte die Bundesregierung in ihrem Positionspapier (April 2003) auf die Überprüfung der Kompetenztitel des deutschen föderalen Systems auf ihre Europatauglichkeit.[55] Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung („KoMbO"), die im Oktober 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzt wurde, hatte unter anderem auch den Auftrag, die Reform des deutschen Föderalismus „vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union" zu diskutieren. Zeitgleich mit den Beratungen dieser „Föderalismuskommission I" 2003/04 und der weiteren nachfolgenden föderalen Reformbemühungen entwickelte sich der europäische Verfassungsprozess fort: Der Europäische Konvent tagte 2002/03 (unter Mitwirkung der deutschen Länder); in der nachfolgenden Regierungskonferenz einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen Europäischen Verfassungsvertrag, dessen Ratifizierung schließlich 2005 an den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden scheiterte. In den Verhandlungen der Föderalismuskommission I trafen selbst von Länderseite überaus heterogene Verhand-

53 *Knodt, Michèle* 2000: Europäisierung à la Sinatra: Deutsche Länder im europäischen Mehrebenensystem, in: *Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.)*: Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt a. M./New York: Campus, S. 237-264; *Eppler, Annegret* 2003: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2002 – die grundlegende „Schwäche" seiner Institution und Diskussionen über seine Aufwertung im Europäischen Konvent, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 480-496, hier S. 480-485; *Hrbek, Rudolf* 2001c: Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, in: integration, Jg. 24, Nr. 2, S. 102-113. Vor dem Vertrag von Nizza waren sich die Länder eher einig als vor Amsterdam, gingen dann aber auf einen Kompromissvorschlag Sigmar Gabriels ein, die EU-Kompetenzdebatte im schon absehbaren Post-Nizza-Prozess zu lösen.

54 *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 126ff; *Fischer, Thomas* 2003: Zur Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus – Anspruch und Wirklichkeit, in: *Chardon, Matthias/Göth, Ursula/Große Hüttmann, Martin/Probst-Dobler, Christine (Hrsg.)*: Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag, Baden-Baden: Nomos, S. 83-96.

55 *Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.)* 2003: Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lungspositionen aufeinander und frühere Überlegungen hinsichtlich des Konnexes zwischen europäischer und deutscher Kompetenzordnung traten einmal mehr in den Hintergrund.[56] „Europatauglichkeit" als Ziel der Reformbemühungen wurde aber in die Diskussionen um Aufgaben und Entscheidungsstrukturen aufgenommen. Hinsichtlich der Diskussionen über Entflechtungen der Legislativzuständigkeiten als oberste Handlungsmaxime wurde in etlichen Politikfeldern das Argument gebracht, europapolitische Anforderungen würden für eine Zuweisung von Kompetenzen auf die eine oder andere innerstaatliche Ebene sprechen. Allerdings waren solche Argumentationen wenig systematisch und wurden oft taktisch dazu benutzt, die eigenen Ziele durchzusetzen.[57] Im Ergebnis steigerte die Föderalismusreform I zumindest in einigen Kompetenzfeldern die Kompatibilität mit der europäischen Kompetenzausübung. Im Umweltbereich beispielsweise wurden durch die Föderalismusreform I Umsetzungshindernisse im Bereich der Gesetzgebung (ehemalige Rahmengesetzgebung etwa im Naturschutz) und der Verwaltung (Umsetzung von verfahrensorientierter europäischer Umweltpolitik, Hindernis des Art. 84 Abs. 1 GG (a. F.)) und damit ein bestehender „misfit" beseitigt.[58] Die Reformagenden des deutschen Föderalismus und der europäischen Verfassungsgebung hatten sich mehr als je zuvor angenähert,[59] und doch blieb eine systematische Verknüpfung aus.

3.2 Brennpunkt II: Mitentscheidungsrechte des Bundesrates

Das „Spannungsverhältnis"[60] zwischen dem früheren Integrationsartikel 24 GG und dem föderalen System tangierte nicht nur die Kompetenzordnung, sondern auch die Entscheidungsstrukturen im politischen System der frühen Bundesrepublik. So war für eine Änderung des grundgesetzlichen Kompetenzsystems der Art. 70 ff. GG eine Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat nötig, für eine Übertragung von Kompetenzen an eine supranationale Organisation aber lediglich ein einfaches Einspruchsgesetz. Daneben war der Bundesrat in europäischen und internationalen Angelegenheiten nur mit seinem allgemeinen Informationsrecht (Art. 32 Abs. 2 und Art. 53 GG) ausgestattet.

56 *Deutscher Bundestag/Bundesrat (Hrsg.)* 2005: Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin: Deutscher Bundestag, mit einer CD-ROM, auf der alle wichtigen Positionspapiere gespeichert sind.

57 *Hesse/Grotz* 2005 (Fn. 33), S. 132 ff; für die Umweltkompetenzen vgl. *Eppler, Annegret* 2006a: Föderalismus-Reform in Deutschland: die geplante Kompetenzverteilung in der Umweltpolitik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 200-219.

58 *Eppler, Annegret* 2008b: Die Umweltpolitik von Bund und Ländern zwischen Kooperation und Entflechtung angesichts europäischer Vorgaben und heterogener sachpolitischer Herausforderungen, in: *Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.)*: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden: Nomos, S. 311-342.

59 *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 141 ff.

60 Ebenda, S. 89.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 deutschen Länder protestierten, als sie in der deutschen Delegation, die den Beitritt zum Europarat aushandelte, nicht repräsentiert waren. Mehr noch, als sie nicht an den Verhandlungen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl beteiligt wurden, sondern lediglich durch Zuleitung des Entwurfs eines Einspruchsgesetzes, mit dem die Gründung der EGKS in Deutschland ratifiziert werden sollte, informiert wurden. Der Ministerpräsident des von der EGKS besonders betroffenen Landes Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold (CDU), sah bereits damals die Gefahr, dass die Länder durch die europäische Integration „zu reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt“[61] werden und forderte einen gesetzlich festgelegten Einfluss der Länder auf die deutsche Europapolitik.[62] Im Folgenden kam es aber lediglich zu der mündlichen Zusicherung der Bundesregierung, den Bundesrat laufend über europäische Politik zu unterrichten, und durch eine Vereinbarung zwischen dem Bundesaußenminister und einigen Ministerpräsidenten zur Installation des Länderbeobachters.[63]

Die Ratifizierung des EWG- und des Euratom-Vertrags 1957 war aus verwaltungs- und finanztechnischen Gründen zustimmungspflichtig. Die Länder wiederholten in diesem Zusammenhang ihre Forderungen nach Mitbestimmung an der deutschen Europapolitik, hatten nun aber eine stärkere Position als bei Gründung der EGKS. So wurde das „Zuleitungsverfahren“, auch „Bundesratsverfahren“ genannt, in Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen etabliert. Es verstärkte das Informationsrecht der Länder, indem es regelte, dass Bundestag und Bundesrat von der Bundesregierung laufend über Entwicklungen im Rat informiert werden mussten. Soweit diese Konsequenzen für die innerdeutsche Gesetzgebung hätten haben können, hatte die Unterrichtung vor der Entscheidung des Rats zu erfolgen. Neben das Informationsrecht trat die Möglichkeit des Bundesrats, Stellungnahmen abzugeben. Diese waren zwar für die Bundesregierung nicht verbindlich. Wenn der Bundesrat nachfragte, musste die Bundesregierung allerdings Auskunft darüber geben, inwieweit die Empfehlungen beachtet worden waren. Dieses Zuleitungsverfahren wurde erst 1963 in einer interministeriellen

61 Zitiert aus *Große Hüttmann, Martin* 2005: Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Jg. 55, Nr. 13-14, S. 27-32, hier S. 28.

62 Für den folgenden Abschnitt vgl. *Eppler, Annegret* 2007: Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der deutschen Europapolitik durch die erste Stufe der Föderalismusreform, in: *Baus, Ralf Thomas/Blindenbacher, Raoul/Karpen, Ulrich (Hrsg.)*: Competition versus Cooperation. German Federalism in Need of Reform – a Comparative Perspective. Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – Eine vergleichende Perspektive, Baden-Baden: Nomos, S. 175-193 und *Moore, Carolyn/Eppler, Annegret* 2008: Disentangling Double Politikverflechtung? The Implications of the Federal Reforms for Bund-Länder Relations on Europe, in: German Politics, Jg. 17, Nr. 4, S. 488-508.

63 Zur Entwicklung der Mitwirkungsrechte der Länder *Sturm, Roland/Pehle, Heinrich* 2005: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 85-96; *Hrbek, Rudolf* 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: *Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hrsg.)*: Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden: Nomos, S. 17-36, insbes. S. 25ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Vereinbarung geregelt. Bereits 1957 richtete der Bundesrat einen Sonderausschuss „Gemeinsamer Markt und Freihandelszone“ ein, der 1965 in einen „Ständigen Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaften“ umgewandelt wurde.

Nach etlichen Reformanstrengungen hinsichtlich des deutschen Föderalismus, die keine Auswirkungen auf die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten hatten,[64] forderten die Länder Mitte der 1970er Jahre erweiterte Mitwirkungsrechte im Europabereich. Ende 1977 wurden Gespräche der Exekutiven von Bund und Ländern aufgenommen, die 1979 in das so genannte „Länderbeteiligungsverfahren“ mündeten, das durch eine einseitige Selbstverpflichtung der Bundesregierung eingerichtet und in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung geregelt wurde. Die Länder hatten vergeblich gefordert, die Zusammenarbeit auf eine neue, formelle Grundlage zu stellen. Die Informationspflicht des Bundes gegenüber den Ländern wurde weiter ausgedehnt. Für die Stellungnahme der Länder wurde eine Gewichtung je nach ihrer innerstaatlichen Kompetenz in der betreffenden Materie eingeführt. Bei ausschließlicher Länderkompetenz sollten sie in angemessener Frist ihren Standpunkt formulieren, dabei ein einheitliches Votum abgeben und die Stellungnahme in die außen- und integrationspolitischen Ziele und Notwendigkeiten des Bundes einordnen.[65] Der Bund konnte wiederum aus außen- und integrationspolitischen Zielen und Notwendigkeiten abweichen, musste dies den Ländern gegenüber dann aber begründen. Wenn keine ausschließliche Kompetenz der Länder vorlag, aber wesentliche Interessen derselben berührt waren, verpflichtete sich der Bund, die Länder anzuhören und im weiteren Verlauf des EG-Gesetzgebungsverfahrens den Grundsatz der Bundestreue zu beachten. Neben dem Informationsrecht und dem Recht, Stellungnahmen abzugeben, wurde eine dritte Art der Mitwirkung begründet: Auf Verlangen der Länder und soweit es dem Bund möglich war, wurden Ländervertreter in die Beratungsgremien des Rats und der Kommission hinzugezogen.

Als 1986 die Zustimmung Deutschlands zur EEA anstand, hatten die Länder wieder ein Druckmittel, ihre Rechte in der Europapolitik zu stärken, weil die Bundesregierung die Ratifizierung als zustimmungspflichtig interpretierte. Die Länder agierten in dieser Situation geschlossen über den Bundesrat und banden ihre Zustimmung an die gesetzliche Verankerung ihrer Mitwirkungsrechte. Im Ratifikationsgesetz zur EEA wurde das so genannte „Neue Bundesratsverfahren“ geregelt. Die Bundesregierung war danach zur frühestmöglichen Information über Vorhaben der EG verpflichtet. In Angelegenheiten, welche die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder betrafen, war das Bundesratsvotum maßgeblich. Die Koordination der Länder untereinander lief wieder über den Bundesrat, und Mehrheitsentscheidungen wurden möglich. Die Bundesregierung war in diesen Angelegenheiten verpflichtet, die Stellungnahmen des Bundesrats bei Verhandlungen im Rat der EG zu berücksichtigen, konnte aber aus unabweisbaren

64 Vgl. Fn. 46.

65 Die Zusammenarbeit der Länder lief nicht allein über den Bundesrat, sondern sie richteten für bestimmte Materien so genannte „Gemeinsame Stellen“ ein, Mehrheitsentscheidungen waren außerhalb des Bundesrates nicht möglich. Diese Stellen hatten darüber hinaus unzureichende Kapazitäten.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

außen- und integrationspolitischen Gründen von ihnen abweichen. Außerdem wurde festgelegt, dass bei EG-Regelungen, die die ausschließliche Kompetenz der Länder betreffen, auf Verlangen der Länder ihre eigenen Vertreter zu den Beratungen der Kommission und des Europäischen Rats hinzugezogen werden. Der Bundesrat hat im Zusammenhang mit dem „Bundesratsverfahren" eine EG-Kammer eingerichtet, die Stellungnahmen in EG-Angelegenheiten abgeben kann. Die Beschlüsse der Kammer hatten die Wirkung von Beschlüssen des Bundesrats. 1987 wurde eine Bund-Länder-Vereinbarung beschlossen, welche die Durchführungsbestimmungen regelte.

Neben der Stärkung der innerstaatlichen Mitwirkungsmöglichkeiten in Europaangelegenheiten richteten die Länder seit Mitte der 1980er Jahre eigene Länderbüros in Brüssel ein. Außerdem versuchten sie zunehmend, durch Einflussnahme auf europäische Vertragsrevisionen, etwa bei der Vorbereitung des Maastrichter Vertrags, ihre eigene Position gegenüber der EG und innerhalb des europäischen Mehrebenensystems zu stärken (s. oben). Daneben starteten einige Länder 1989 eine Initiative, die darauf abzielte, die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 GG zustimmungspflichtig zu machen und die Mitwirkungsrechte der Länder grundgesetzlich zu regeln, die aber 1990 von der Bundesregierung zurückgewiesen wurde.[66]

Durch ihre Zustimmung zum Maastrichter Vertrag „erkauften" sich die Länder in der „Gemeinsamen Verfassungskommission" von Bundestag und Bundesrat Anfang der 1990er Jahre die Einführung des Europaartikels Art. 23 GG (n. F.). Je nach Grad der Betroffenheit der Länder in dem Politikbereich, der durch eine EU-Norm geregelt werden soll, haben sie eine gestufte Vetoposition gegenüber der Bundesregierung und können diese mehr oder weniger stark hinsichtlich ihrer Verhandlungsposition in Brüssel determinieren. In allen Fällen hat die Bundesregierung eine Informationspflicht gegenüber dem Bundesrat. Die Stellungnahmen des Bundesrats müssen von der Bundesregierung „berücksichtigt" bzw. „maßgeblich berücksichtigt" werden, je nachdem, wie viel Einfluss der Bundesrat auf eine entsprechende innerstaatliche Regelung ausüben könnte. Deutschland sollte im Rat von einem Vertreter der Länder repräsentiert werden, wenn „im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind". Art. 23 GG setzte damit die vorangegangenen Regelungen zur Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten geradlinig fort.

Der „Europaartikel" verleiht dem Bundesrat in Europaangelegenheiten – wie schon Vorgänger-Regelungen – Kompetenzen, die spiegelbildlich zu der innerdeutschen Kompetenzordnung der Art. 70 ff. GG sind. Die Logik der innerstaatlichen Kompetenzverteilung wurde vollends auf die Kompetenzen im Europabereich übertragen und die im deutschen Föderalismus ohnehin vorhandenen Verflechtungsstrukturen wurden verdoppelt.[67] Neben Art. 23 GG wurde 1992 auch die Europakammer des Bundesrats in Art. 53 GG verfassungsrechtlich verankert. Art. 23 GG wird, was die Beteiligung des Bundesrates und der Länder in Europaangelegenheiten betrifft, flankiert vom Gesetz

66 Das waren Bayern, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz; vgl. *Grotz* 2007 (Fn. 17), S. 110.

67 *Hrbek* 1986 (Fn. 63).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) sowie durch eine Bund-Länder-Vereinbarung.

Seit Einführung des Art. 23 GG stellten die Länder keine weiteren Forderungen mehr hinsichtlich eines Ausbaus ihrer innerstaatlichen Beteiligungsrechte in Europaangelegenheiten, wohl auch, weil kleinere und finanzschwächere Länder mit der Wahrnehmung der bestehenden Rechte bereits voll ausgelastet waren.[68] Es war der Bund, der sich die Kritik der Sachverständigen an Art. 23 GG in der „KoMbO" ab Mai 2004 zu eigen machte und – wahrscheinlich aus taktischen Gründen – die Abschaffung der Absätze 3 bis 6 des Art. 23 GG und damit der Mitwirkungsrechte der Länder forderte. Auch die Länder vertraten daraufhin die Maximalposition einer „Totalentflechtung". Der Hauptpunkt der 2006 in Kraft getretenen Reform ist die Präzisierung des Art. 23 Abs. 6 GG. Deutschland kann in Zukunft nur noch in den Bereichen Bildung, Kultur und Rundfunk von einem Ländervertreter im EU-Ministerrat repräsentiert werden und aus der Soll-Vorschrift wurde eine zwingende Norm. Das ist in erster Linie die Gewähr dafür, dass die Rechte der Länder in Europaangelegenheiten möglichst auf dem gleichen Stand wie vor der Föderalismusreform bleiben. Durch die Föderalismusreform haben die Länder innerstaatlich mehr Gesetzgebungsbefugnisse erhalten. Die Materien, in denen sie vom Europarecht besonders betroffen sind, wurden ausgeweitet. Wären die Rechte in Art. 23 Abs. 6 GG weiterhin offen formuliert, hätte die Rückübertragung innerstaatlicher Kompetenzen gleichzeitig eine Ausdehnung der Länderrechte gegenüber der EU zur Folge gehabt. Die innerstaatliche Entflechtung hätte also zu einer Verflechtung im EU-Bereich geführt. Die Einschränkung der Bereiche des Art. 23 Abs. 6 GG führt dazu, dass die Länder in den Kompetenzfeldern, die ihnen durch die Föderalismusreform übertragen wurden, trotzdem nicht mehr Mitwirkungsrechte auf EU-Ebene erhalten.[69] Daneben wurde durch die Föderalismusreform I das Verfahren der Europakammer des Bundesrates durch die grundgesetzliche Regelung vereinfacht, das EUZBLG angepasst und Verhandlungen zu einer neuen Bund-Länder-Vereinbarung aufgenommen. Weitgehend parallel verliefen die Diskussionen über eine Anpassung des Art. 23 GG und des EUZBLG im Rahmen der Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrags bzw. des Vertrags von Lissabon.[70]

---

68 *Knodt, Michèle* 2002: Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum „autonomieorientierten" Systemwechsel im deutschen Bundesstaat, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 43, Nr. 2, S. 211-234.

69 *Eppler, Annegret* 2006b: Föderalismusreform und Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Jg. 56, Nr. 50, S. 18-23; vgl. auch die damit verbundenen Diskussionen über die Qualität der Koordination der deutschen Europapolitik, etwa in *Pehle/Sturm* 2008 (Fn. 24); *Beichelt, Timm* 2007: Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 38, Nr. 4, S. 751-763; *Bauer, Michael W./Knill, Christoph/Ziegler, Maria* 2007: Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien, in: ZParl, Jg. 38, Nr. 4, S 734-750; *Grünhage, Jan* 2007: Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Baden-Baden: Nomos.

70 *Eppler, Annegret* 2006c: Föderalismus-Reform und Europäischer Verfassungsvertrag in Deutschland: Verhandlungspositionen und Kompromissfindung in Fragen der Mitwirkungsrechte der Länder in Eu-

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Fazit

In den letzten Jahrzehnten erfolgten weitgehende Kompetenzübertragungen an die europäische Ebene in nahezu allen Politikbereichen, und ein eigenes politisches System der EU wurde aufgebaut. Die Akteure des deutschen Föderalismus reagierten darauf mit den oben angesprochenen *top-down*- und *bottom-up*-Europäisierungsmechanismen. Wo die föderale Ordnung mit europäischen Vorgaben nicht kompatibel war, schlossen sie den „misfit". Wenn direkte Vorgaben von europäischer Seite gemacht wurden, die das föderale System Deutschlands tangierten, wie etwa die Regeln der Subsidiaritätskontrolle des Europäischen Verfassungsvertrags und des Vertrags von Lissabon, setzten Bund und Länder diese erheblich rascher um, als Veränderungen durch innerstaatliche Verhandlungen ohne direkten EU-Impuls erzielt werden konnten. Die Akteure des deutschen Föderalismus benutzten aber auch in zunehmendem Maße den europäischen Rahmen für die Festigung bzw. den Ausbau ihrer strategischen Positionen im innerstaatlichen föderalen System. Auf die innerstaatliche Position von Bund und Ländern wirkten sich ihre jeweiligen Verhandlungserfolge auf europäischer Ebene aus. Die Länder benutzten regelmäßig ihre Vetopositionen bei europäischen Vertragsreformen, um ihre innerstaatlichen Forderungen gegenüber dem Bund durchzusetzen. Anfangs ging es dabei um innerstaatliche Mitwirkungsrechte in Europaangelegenheiten, seit den 1990er Jahren auch um die innerstaatliche Kompetenzordnung. Der Bund benutzte das „EU-Argument" erst in der Föderalismuskommission I, wo er damit Kompetenzübertragungen an die Bundesebene begründete und seine Position zu Art. 23 GG mit dem Argument, die Vielzahl der deutschen Akteure schwäche die deutsche Verhandlungsposition in Brüssel, taktisch ausweitete.

Der deutsche Föderalismus reagierte von Anfang der 1950er Jahre an weniger mit einer Anpassung seiner grundgesetzlich festgelegten Kompetenzordnung oder etwa mit Kompetenzabgrenzungen gegenüber der EU (die Zentralisierung von Kompetenzen ohne Grundgesetzänderungen bleiben hier weitgehend unberücksichtigt). Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung rückte erst ab Ende der 1980er Jahre ins Bild, als das Entflechtungs-Paradigma Raum eingenommen hatte. Dennoch blieb es für die heterogenen Länder auch im Europabereich einfacher, gemeinsame Positionen hinsichtlich ihrer Mitwirkungsrechte zu finden als hinsichtlich einer Stärkung ihrer Kompetenzen und Ressourcen. Das EU-Argument wurde im Kompetenzbereich eher taktisch angewandt als sachlich begründet. Von Anfang an standen die Mitentscheidungsrechte des Bundesrates (und damit Exekutivföderalismus und Politikverflechtung) im Mittelpunkt der europapolitischen Anpassung des deutschen Föderalismus. Scharpf konstatierte, die Länder hätten das „Erstgeburtsrecht ihrer Autonomie für das Linsengericht der Mitbestim-

ropaangelegenheiten, in: *Gamper, Anna/Bußjäger, Peter (Hrsg.)*: Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La Sussidiarietà Applicata: Regioni, Stati, Unione Europea, Wien: Braumüller, S. 86-108.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mung im Bund“ hergegeben.[71] Dieses charakteristische Kompensationsgeschäft kann auch auf die Kompetenzabwanderung nach Brüssel und die Reaktion der deutschen Länder übertragen werden.

Die Europäisierung des deutschen Föderalismus hängt nicht nur von der zunehmenden europäischen Integration ab, sondern von weiteren, vor allem innerstaatlichen Faktoren. Der kontinuierliche Ausbau der Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten lag nicht nur in sich auf einem einheitlichen Entwicklungspfad, auf dem auf das Recht auf Information das Recht zur Stellungnahme und dann das Recht, subnationale Vertreter in die europäischen Verhandlungen mitzuschicken, folgte, und diese drei Rechte kontinuierlich ausgebaut wurden. Die Entwicklung führte auch zu einer Verdoppelung der Verflechtungsstrukturen der innerstaatlichen Kompetenzverteilung und liegt insofern auf dem Entwicklungspfad des deutschen Föderalismus an sich:

> „Wenn gefundene Lösungen einmal politisch realisiert sind und sich eingespielt haben, dann können sich Schwellen für neue Konsensbildung stark erhöhen, und Abweichungen vom einmal eingeschlagenen Entwicklungspfad sind dann oft mit hohen Kosten verbunden.“[72]

Auch die Akteurskonstellationen des deutschen Föderalismus – vor allem die Veränderungen nach der deutschen Vereinigung – und die konkreten Verhandlungssituationen in Föderalismusreformverhandlungen – man denke an den vielbeschworenen „8-eckigen Tisch“ in der „KoMbO“ – spielen eine Rolle. Nicht zuletzt prägten die jeweiligen Leitideen der Zeit den Inhalt der Europäisierung des deutschen Föderalismus. Der kooperative Föderalismus bot wenig Anlass, sich mit den Zentralisierungen durch die EU zu befassen, und erklärt die Konzentration der Länderforderungen auf die Stärkung der Mitwirkungsrechte. Erst Anfang der 1990er Jahre wurden auch auf EU-Ebene Bestrebungen in Richtung auf mehr Autonomie (Subsidiaritätsprinzip, Kompetenzkatalog, Klagerecht) erkennbar.[73] Der wichtigste Paradigmenwechsel für die Europapolitik zeichnete sich wohl Anfang der 1980er Jahre ab: seither wurde die Europapolitik von den Ländern als Innenpolitik betrachtet und nicht mehr als Außenpolitik.

Interessant wäre sicher, die jüngeren Reformen, in denen langsam eine Verzahnung der Weiterentwicklung des deutschen Föderalismus und der europäischen Kompetenzordnung beobachtet werden kann, noch einmal genauer im Hinblick auf den Europabezug zu analysieren, und auch zumindest einen weiteren Brennpunkt des deutschen Föderalismus, nämlich die Finanzverfassung und die aktuelle Föderalismusreform II, in die Analyse einzubeziehen.[74]

---

71 *Scharpf, Fritz W.* 1994: Optionen des Föderalismus in Deutschland, Frankfurt a. M./New York: Campus, S. 73.

72 *Lehmbruch* 2002 (Fn. 2), S. 13.

73 *Jeffery* 1997 (Fn. 35), S. 57ff., nennt das die „leave us alone“- oder Sinatra-Strategie.

74 Vgl. *Renzsch* 1991 (Fn. 47); *Kemmler, Iris* 2005: Arbeit und Ergebnisse der Föderalismuskommission im Bereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 118-134; *Baus, Ralf/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.)* 2008: Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, Baden-Baden: Nomos.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Föderalismusreform II: Ergebnisse der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im März 2009

Iris Kemmler

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben Ende 2006 eine „gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen" eingesetzt.[1] Die Kommission firmiert unter dem Namen „Föderalismuskommission II", da sie im Nachgang zur Arbeit der Föderalismuskommission I[2] Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erarbeiten sollte. Die zweite Kommission hat im März 2009 die Ergebnisse ihrer Arbeit in Form von Formulierungsvorschlägen für Verfassungs- und Gesetzesänderungen sowie staatsvertraglichen Entwürfen vorgelegt,[3] die unverändert durch die Gesetzentwürfe der CDU/CSU- und SPD-Fraktionen seitens des Bundestags[4] und der Gesetzesanträge Baden-Württembergs und Bremens seitens des Bundesrats[5] in das parlamentarische Verfahren eingebracht wurden. Diese Ergebnisse sollen im Folgenden vorgestellt werden, nicht ohne vorher einen Blick auf die Ausgangslage der Kommissionsarbeit zu werfen.

1. Ursprüngliche Ziele der Föderalismuskommission II

Die Föderalismuskommission II sollte die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu ordnen,

> „mit dem Ziel, diese den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Die Vorschläge

1 Antrag aller Länder. Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Bundesrat, BR-Drs. 913/06 vom 14.12.2006; Änderungsantrag der Abgeordneten Bodo Ramelow et al. und der Fraktion Die Linke, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/3888 vom 14.12.2006 mit Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/74 vom 15.12.2006, S. 7410.

2 Zu den finanzrelevanten Themen der Kommission I, vgl. *Kemmler, Iris* 2005: Arbeit und Ergebnisse der Föderalismuskommission im Bereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 118-134; *Kemmler, Iris* 2006: Nationaler Stabilitätspakt und Aufteilung der EU-Haftung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), Jg. 16, Nr. 12, S. 529-535.

3 Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache (K-Drs.) 174.

4 Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/12400 vom 24.03.2009 und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BT-Drs. 16/12410 vom 24.03.2009.

5 Bundesrat, BR-Drs. 262/09 und BR-Drs. 263/09 vom 24.03.2009.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 dazu führen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken."[6]

Obgleich das Hauptziel der Kommissionsarbeit im Einsetzungsbeschluss demnach die Stärkung der Eigenverantwortung der Länder und ihrer aufgabenadäquaten Finanzausstattung war, wurde in der im Anhang zum Beschluss aufgeführten offenen Themensammlung auf diese Schlagworte nur indirekt Bezug genommen,[7] und sowohl die Neujustierung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern als auch die Prüfung von Verwaltungsaufgaben und Effizienzmöglichkeiten innerhalb der Verwaltungstätigkeit der Länder als Themen gestellt. Die Föderalismuskommission II war daher ihrer Aufgabenstellung nach mehr als eine Kommission zur Begrenzung der Staatsverschuldung und kam daher sowohl im Arbeitsbereich „Finanzthemen" als auch im Bereich der „Verwaltung" zu Ergebnissen.

2. Ergebnisse im Bereich Finanzen

Für die Finanzthemen wurden die Einführung einer Schuldenbremse für den Bund,[8] ein Schuldenverbot für die Länder,[9] eine Konsolidierungshilfe zur Ermöglichung des Einhaltens des Schuldenverbots für fünf Länder,[10] ein Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen[11] und eine neue Finanztransferbefugnis des Bundes an die Länder (Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG) erarbeitet.

2.1 Schuldenbremse und Schuldenverbot

Das Thema der Konsolidierung der Staatsfinanzen wurde örtlich in der Verfassung verankert. So sollen Art. 109 und Art. 115 GG mit Anwendung ab 1. Januar 2011[12] folgende Fassung erhalten:

„Art. 109
(I) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.
(II) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund des Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen

6 BR-Drs. 913/06 (Fn. 1).
7 Zum fehlenden Leitbild der Themenstellung vgl. *Holtschneider, Rainer* 2008: Föderalismuskommission II: Perspektive und Restriktionen – Politische Einschätzungen, in: *Baus, Ralf/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.)*: Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, Baden-Baden: Nomos, S. 199-215, hier S. 202.
8 BT-Drs. 16/12410 (Fn. 4), Art. 1 Nr. 4b), Art. 1 Nr. 6b).
9 Ebenda, Art. 1 Nr. 4b).
10 Ebenda, Art. 1 Nr. 7.
11 Ebenda, Art. 1 Nr. 5.
12 Ebenda, Art. 1 Nr. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.
(III) [1]Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. [2]Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. [3]Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregel vorzusehen. [4]Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. [5]Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.
(IV) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft, und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.
(V) [1]Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Erhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. [2]Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. [3]Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf."

„Art. 115
(I) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.
(II) [1]Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. [2]Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandprodukt nicht überschreiten. [3]Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. [4]Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach Satz 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. [5]Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze regelt ein Bundesgesetz. [6]Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. [7]Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen."

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zusätzlich wurde ein Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG vorgestellt[13] und als Gesetzentwurf eingebracht.[14]

2.1.1 Bund

Für den Bund bedeuten diese Neuregelungen den Abschied von der bisherigen, durch das Investitionsvolumen begrenzten Kreditermächtigung des Art. 115 Abs. 2 GG (a. F.) und von ihrem Ausnahmetatbestand der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts". Die neue Kreditgrenze besteht aus einem strukturellen Anteil anhand numerischer Kriterien, nämlich 0,35% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), und einem konjunkturellen Anteil, der diese numerische Grenze nach oben oder unten verschieben kann, je nachdem ob die Abweichung von der konjunkturellen Normallage einen Abschwung oder Aufschwung darstellt. Die Konjunkturkomponente führt dazu, dass die landläufig verbreitete Nachricht einer festen Schuldenbremse für den Bund nicht der rechtlichen Wirklichkeit entspricht. Eine Überschreitung ist mit der Begründung der Abweichung von einer konjunkturellen Normallage möglich, wobei sich deren Ermittlung ausführlich in § 5 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG findet.[15] Die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme, die 0,35% des BIP überschreitet, muss nachfolgend asymmetrisch wieder ausgeglichen werden, wobei die Begründung[16] hier den alten Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wieder aufnimmt. Die Funktionsweise der Konjunkturkomponente mag sich damit verändert haben, nicht jedoch der Grundgedanke der Verpflichtung des Staates, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung mit seiner Haushaltspolitik mitzugestalten. Es erscheint fraglich, ob mit dieser Neuregelung eine Verschärfung der bisherigen Regeln erreicht wird.

Neben der systematisch neuen Berechnung der Kreditobergrenze werden auch deren Ausnahmetatbestände neu gefasst und bei Naturkatastrophen und bei außergewöhnlichen, unkontrollierbaren Notsituationen mit Auswirkungen auf die staatliche Finanzlage angenommen. Diese Ausnahmesituationen scheinen weniger ausdehnungsfähig als der bisherige Ausnahmetatbestand der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts". Greift eine Ausnahmeregel, so muss der Bund für die Kreditaufnahme einen Tilgungsplan liefern und in angemessener Zeit den Kredit zurückbezahlen. Diese Tilgungspflicht ist grundsätzlich eine begrüßenswerte Neuerung, wenn man sie auch noch griffiger hätte ausgestalten können, indem z. B. der Zeitrahmen genauer, nicht nur durch Angemessenheit limitiert worden wäre, oder auch die Tilgungspflicht durch die Bindung von Einnahmen zur Tilgung oder gar durch eine automatische Sanktion bei Kreditüberschreitung in Form einer verpflichtenden Steuererhöhung[17] präzisiert worden wäre.

13 K-Drs. 174 (Fn. 3), S. 22.

14 BT-Drs. 16/12400 (Fn. 4), Art. 2.

15 Ebenda.

16 BT-Drs. 16/12410 (Fn. 4), B. Besonderer Teil, zu Nr. 6 (Art. 115), zu Buchstabe b) Satz 3 a. E.

17 *Meyer, Hans* 2007: Stellungnahme zum Fragenkatalog der Föderalismus-Kommission II (Kommissionsdrucksache 11), K-Drs. 014, S. 18; Schriftliche Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zum Fragenkatalog für die Anhörung am 22. Juni

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 vielversprechende Neuerung stellt auch das Ausgleichskonto nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG dar. Es ist das „formale Gewissen der Haushaltspolitik“[18], das die im Haushaltsvollzug – im Gegensatz zur Haushaltsplanung – entstehenden Defizite verbucht und deren Ausgleich für die Zukunft vorschreibt. Dieses Konto ist nicht eine Neuauflage der alten Konjunkturrücklage des Stabilitätsgesetzes, da es obligatorisch ausgestaltet ist.

2.1.2 Länder

Als Kurzfassung des Ergebnisses einer Schuldenregel für die Länder wurde in den Medien die Einführung eines absoluten Schuldenverbots kommuniziert. Der Wortlaut des geplanten Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG legt dies zunächst auch nahe. Das für die Länder vorgesehene absolute Schuldenverbot überrascht, da sich eine solche radikale Lösung – unabhängig von ihrem Regelungsort – in der Diskussion nicht abgezeichnet hat. So wurde verbreitet gegen die Nullverschuldung Stellung bezogen,[19] sowohl wegen ihrer fehlenden, aber in der Realität notwendigen Flexibilität,[20] der schwierigen Übergangsregelungen,[21] der fehlenden Einnahmespielräume der Länder, denen ein starrer Aufgabenkatalog gegenüberstehe,[22] wegen der Überbrückungsfunktion der Kredite,[23] der Wohlfahrtsverluste[24] sowie der Verteilungsgerechtigkeit bei Investitionskrediten.[25]

Diese Bedenken fallen aber weniger gewichtig aus, wenn man sich vor Augen führt, dass mit der Regel kein absolutes Schuldenverbot eingeführt wird. Denn das Verbot gilt nur hinsichtlich einer strukturellen Neuverschuldung. Nach dem geplanten Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG können die Länder in ihren Verfassungen und Ausführungsgesetzen ebenso wie der Bund eine konjunkturelle Kreditaufnahme erlauben, mit der Maßgabe

---

2007, K-Drs. 033, S. 10; grundsätzlich auch *Feld, Lars* 2008: Zu Ratio und Empirie zu Schuldenschranken im föderalen Kontext, in: *Baus, Ralf/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.)*: Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, Baden-Baden: Nomos, S. 98-116, hier S. 114f.

18 *Feld* 2008 (Fn. 17), S. 114.

19 Ausführlich *Lenk, Thomas/Kuntze, Martina* 2008: Schuldenverbote aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: *Baus, Ralf/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.)*: Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, Baden-Baden: Nomos, S. 117-126; *Korioth, Stefan* 2007a: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, K-Drs. 017, S. 6; *Kirchgässner, Gebhard* 2007: Stellungnahme zum Fragenkatalog der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K-Drs. 027, S. 7f.; *Lenk, Thomas* 2007: Stellungnahme zum Fragenkatalog der Föderalismuskommission II, K-Drs. 026, S. 11f.; *Härtel, Ines* 2007: Grenzen der Illusion: Schuldenbremse als Regulativ staatlichen Handelns, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Jg. 22, Nr. 4, S. 399-413, hier S. 409.

20 *Korioth* 2007a (Fn. 19), S. 6; *Härtel* 2007 (Fn. 19), S. 409.

21 *Korioth* 2007a (Fn. 19), S. 6.

22 Ebenda.

23 *Lenk* 2007 (Fn. 19), S. 11.

24 Sachverständigenrat, K-Drs. 033 (Fn. 17), S. 2.

25 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 symmetrischen Berücksichtigung von Auf- und Abschwung. Das bedeutet, dass die Länder verfassungs- und einfachrechtlich Kredite aufnehmen dürfen, wenn die Konjunktur von der Normallage abweicht. Das Schuldenverbot enthält damit eine steuerungspolitische Komponente, die – wie bisher – eine antizyklische Kreditaufnahme ermöglicht. Im Unterschied zur derzeitigen verfassungsrechtlichen Lage besteht aber auch eine Pflicht zur Rückführung der Kredite in Aufschwungzeiten. Diese mit der Konjunkturkomponente erreichte Abmilderung der vorwiegend finanzwissenschaftlichen Bedenken gegen ein Kreditverbot kann aber die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen ein bundesverfassungsrechtlich geregeltes Nullverschuldungsgebot für die Länder nicht von vornherein ausschließen. Denn in Zeiten der konjunkturellen Normallage und auch in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs wird eine Nullverschuldung für die Länder in der Bundesverfassung vorgeschrieben.

Die nach Art. 109 Abs. 1 GG gewährte Freiheit der Haushaltswirtschaft wird mit dieser Regel erheblich eingeschränkt. Dass es auch nach der bisherigen Fassung des Art. 109 GG nach seinen Absätzen 2 bis 4 ebenfalls zu Schranken dieser Freiheit kommen konnte, ist unbestritten. Mit der Fassung des Abs. 3 Satz 5 allerdings wird eine neue Qualitätsstufe der Begrenzung erreicht, sowohl hinsichtlich des Inhalts der Nullverschuldung als auch hinsichtlich der Regelungstechnik in der Bundesverfassung, die für jedes Bundesland eine Landesverfassungsänderung notwendig macht. Das Grundgesetz greift damit in den grundsätzlich vom Bund und von anderen Ländern getrennten Verfassungsraum jedes einzelnen Bundeslandes ein. Daher sind die gegen ein im Grundgesetz verankertes Schuldenverbot für die Länder vorgebrachten Bedenken[26] wegen einer möglichen Verletzung des Bundesstaatsprinzips im Hinblick auf die Verfassungs- und Hauhaltsautonomie der Länder nicht von vornherein abzuwehren, überzeugen aber im Ergebnis nicht.

Zwar ist die Verfassungsautonomie der Länder wesentlicher Bestandteil ihrer Staatlichkeit[27] und fällt nach Art. 79 Abs. 3 GG als Kernbereich des Bundesstaatsprinzips unter die Ewigkeitsgarantie.[28] Auch wenn die Länder vom Bund getrennte Verfassungsräume haben und ihre Staatlichkeit eigenständig regeln dürfen, unterliegt diese Verfassungsautonomie dennoch zahlreichen Grenzen. So wird sie durch normative Vorgaben wie z. B. das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG, aber auch mittels Durchgriffsnormen wie Art. 1 Abs. 3 oder Art. 28 Abs. 2 GG, die unmittelbar in den Ländern gel-

26 Vgl. ausführlich *Schneider, Hans-Peter* 2007a: Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, K-Drs. 134, S. 10ff. m. w. N.

27 Statt vieler: *Stern, Klaus* 1984: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., München: C. H. Beck, § 19 III 2a). Zur Unterscheidung vom Begriff der Verfassungshoheit vgl. *Dreier, Horst* 2004: Art. 28, in: *ders. (Hrsg.)*: Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1 (Art. 1-19), 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, Rn. 53.

28 *Dreier* 2004 (Fn. 27), Rn. 55.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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, oder durch Bestandteilnormen[29] des Grundgesetzes begrenzt. Die Verfassungsautonomie der Länder ist damit insbesondere im Bereich der Haushaltswirtschaft durch Bundeskompetenzen für das Wirtschaftsrecht und durch die Regeln der bundesstaatlichen Finanzverfassung schon bislang stark eingeschränkt.[30] Die Neuregelung in Art. 109 GG stellt dabei eine weitere, lediglich normative Vorgabe als Grenze der Verfassungsautonomie dar.[31] Von den drei grundsätzlich möglichen Wegen zur Durchsetzung der einheitlichen Wirkung der Schuldengrenzen in Bund und Ländern[32] wurde damit weder die Durchgriffsnorm noch die staatsvertragliche Bindung zur Verfassungsänderung, sondern die der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG vergleichbare Verpflichtung zur landesverfassungsrechtlichen Anpassung gewählt. Die Regelung belässt den Ländern einen Spielraum zur Umsetzung. Die Länder können damit eine dem Art. 115 GG (n. F.) entsprechende Regelung in ihre Landesverfassungen aufnehmen, sie können aber auch eine andere Regelungstechnik für sich finden. So sind sie z. B. nicht an die Definition der Ermittlung der Konjunkturkomponente im Ausführungsgesetz des Bundes zu Art. 115 GG gebunden. Auch die für den Bund gefundene Lösung des Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG, in dem eine Haushaltsvollzugskontrolle mit der Pflicht zum Führen eines Ausgleichskontos eingerichtet wird, ist optional. Art. 109 GG (n. F.) lässt den Ländern somit genügend Freiraum, so dass die Grenzen der Verletzung von Art. 79 Abs. 3 GG wegen Einschränkung ihrer Verfassungsautonomie nicht erreicht sind.

Gleiches gilt für die Haushaltsautonomie der Länder. Sie folgt direkt aus ihrer Staatsqualität,[33] die explizite Normierung in Art. 109 Abs. 1 GG hat nur klarstellende und wertverstärkende Funktion[34] und ist eine Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips.[35] Die Autonomie besteht nicht nur in formeller Hinsicht, sondern auch in einem Min-

29 Dagegen ausdrücklich *Dreier* 2004 (Fn. 27), Rn. 54; kritisch *Dittmann, Armin* 2008: § 127, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts, Teil 6: Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller, Rn. 35.

30 *Rodi, Michael* 2004: Art. 109, in: *Dolzer, Rudolf u. a. (Hrsg.)*: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Heidelberg: C. F. Müller, Rn. 613.

31 Gegen die Möglichkeit der Einführung weiterer normativer Grenzen wohl *Schneider, Hans-Peter* 2007b: Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus, K.-Drs. 031, S. 18, der vertritt, dass das GG die Länder nicht zwingen könne, ihre Verfassungen zu ändern oder zu ergänzen, da neben den in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Prinzipien Verfassungsfreiheit bestehe. Dies erscheint als zu weitgehende Einengung des Verfassungsgebers und ignoriert die schon außerhalb des Art. 28 Abs. 1 GG bestehenden Autonomiegrenzen für die Länder.

32 *Korioth, Stefan* 2008: Neue und einheitliche Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder? Notwendigkeit und Grenzen der Länderautonomie in der Verschuldungspolitik, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), Jg. 91, Nr. 2, S. 187-199, hier S. 196f., der auch eine Regelung mittels Durchgriffsnorm verfassungsrechtlich für unbedenklich hält.

33 Statt vieler: *Stern* 1984 (Fn. 27), § 19 III 2b); zum „Kernbereich der Staatlichkeit" vgl. *Rodi* 2004 (Fn. 30), Rn. 61.

34 *Rodi* 2004 (Fn. 30), Rn. 651.

35 Ebenda, Rn. 61.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

destmaß an materieller Beweglichkeit der Haushaltsführung.[36] Unter den Begriff fällt die Gesamtheit der die staatlichen Einnahmen und Ausgaben betreffenden Vorgänge,[37] wozu auch die Kreditaufnahme gehört.[38] Teilweise wird die Budgethoheit der Landesparlamente sogar primär auf die Ausgabenseite bezogen, so dass die bundesstaatliche Garantie erst dann berührt wäre, wenn die Länder auf der Einnahmenseite unter Berücksichtigung aller Möglichkeiten zur Einnahmenbeschaffung so beschränkt würden, dass eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder nicht mehr gewährleistet wäre.[39]

Ebenso wie die Verfassungsautonomie besteht die Haushaltsautonomie im Grundgesetz nicht uneingeschränkt. Als Schranken wurden einhellig die bisherigen Absätze 2 bis 4 des Art. 109 GG (a. F.) akzeptiert,[40] die den Kernbereich der Haushaltsgarantie nicht berührten.[41] Aber auch die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion durch Art. 23 und Art. 88 Abs. 2 GG,[42] Grundsätze des Bundesstaats, das Rücksichtnahmegebot, die Kooperation der Länder und des Bundes und die Solidarverantwortung für das gesamte Gemeinwesen[43] und die Tatsache der Verantwortung für eine einheitliche Volkswirtschaft[44] bilden Grenzen der Haushaltsautonomie. Ihre Einnahmenautonomie als Teil der Haushaltsautonomie ist erst dann in einer Art. 79 Abs. 3 GG berührenden Weise verletzt, wenn keine adäquate Einnahmenversorgung mehr möglich ist.

Die neue Schuldenregel stellt eine weitere Einschränkung der Haushaltsautonomie dar. Jedoch bleibt die Ausgestaltung der konjunkturellen Schuldenkomponente den Landesparlamenten überlassen; bei Abschwungsituationen ist eine Defizitbildung weiterhin möglich. Dass sie in Aufschwungzeiten wieder ausgeglichen werden muss, lässt die Haushaltsautonomie der Länder in Bezug auf die Kreditaufnahme nicht als ausgetrocknet erscheinen. Wenn auch die Kreditbeschaffungsfreiheit im Vergleich zur früheren Verfassungslage eingeschränkt wird, erreicht diese Stufe noch keine Verletzung des Bundesstaatsprinzips. Dass sie eine weitere Einschränkung der ohnehin im Grundgesetz

36 *Selmer, Peter* 2008: Der „bundesstaatliche Notstand" eines Landes – eine ungelöste Verfassungsaufgabe, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), Jg. 91, Nr. 2, S. 171-186, hier S. 181.

37 *Rodi* 2004 (Fn. 30), Rn. 80; *Heintzen, Markus* 2003: Art. 109, in: *von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.)*: Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 4./5. Aufl., München: C. H. Beck, Rn. 5; *Brockmeyer, Hans Bernhard* 2008: Art. 109, in: *Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., Neuwied: Luchterhand, Rn. 7; *Stern, Klaus* 1980: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München: C. H. Beck, § 45 IV 3a).

38 *Rodi* 2004 (Fn. 30), Rn. 96; *Heintzen* 2003 (Fn. 37), Rn. 5; *Stern* 1980 (Fn. 37), § 45 IV 3a).

39 *Korioth* 2008 (Fn. 32), S. 198.

40 *Rodi* 2004 (Fn. 30), Rn. 72; *Korioth* 2008 (Fn. 32), S. 197.

41 *Rodi* 2004 (Fn. 30), Rn. 66.

42 *Heintzen* 2003 (Fn. 37), Rn. 10; vgl. auch *Häde, Ulrich* 2008: Divergenz oder Konvergenz? Zur Vereinbarkeit von deutschem und europäischem Haushaltsrecht, in: *Baus, Ralf/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.)*: Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, Baden-Baden: Nomos, S. 67-73.

43 *Heun, Werner* 2008: Art. 109, in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl., Bd. 3 (Art. 83–146), Tübingen: Mohr Siebeck, Rn. 11.

44 *Korioth* 2008 (Fn. 32), S. 197.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schwach ausgestalteten Einnahmeautonomie der Länder bewirkt, ist unbestreitbar. Sie rührt aber wegen des verbleibenden Einnahmespielraums noch nicht am verfassungsrechtlichen Kern der Haushaltsautonomie.[45]

2.2 Konsolidierungshilfe

Damit alle Länder ab 2020 die Nullverschuldung einhalten können, sollen an fünf Länder jährlich 800 Mio. Euro Konsolidierungshilfen bezahlt werden. Diese Hilfen sollen in der Verfassung als neuer Art. 143 d Abs. 2 und Abs. 3 GG aufgenommen werden:

> „Artikel 143 d Absatz 2 und 3 Grundgesetz (n. F.)
> (II) [1]Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 000 000 Euro jährlich gewährt werden. [2]Davon entfallen auf Bremen 300 000 000 Euro, auf das Saarland 260 000 000 Euro und auf Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig Holstein jeweils 80 000 000 Euro. [3]Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet. [4]Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. [5]Das Nähere, insbesondere die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite, die Überwachung des Abbaus der Finanzierungsdefizite durch den Stabilitätsrat sowie die Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbauschritte, wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. [6]Die gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage sind ausgeschlossen.
> (III) [1]Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wird hälftig von Bund und Ländern, von letzteren aus ihrem Umsatzsteueranteil, getragen. [2]Das Nähere wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt."

Das zugehörige Ausführungsgesetz regelt Zahlungszeitpunkte, Maßstäbe für den Abbau der Finanzierungsdefizite und die Lastenverteilung.[46]

Diese Regelung erstaunt jeden, der den erbitterten Streit über die Lösung der Altschuldenproblematik bei der Diskussion einer – bloßen – Schuldenbremse für die Länder verfolgt hat, da der Bund kategorisch eine Beteiligung an einem Altschuldenfonds abgelehnt hat und zahlreiche Länder ihre Beteiligung an einem solchen Fonds, dessen konkrete Ausgestaltung oder die Empfängerländerbestimmung vehement diskutiert haben. Die jetzt gefundene Regelung nimmt Abstand von komplizierten Altschuldenberechnungen, verteilt die Finanzierungslast zur Hälfte auf den Bund und stellt keine ausdifferenzierte Altschuldenregel dar. Außerdem regen sich Zweifel am Einklang mit den vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Berlin-Urteil[47] aufgestellten

45 Anderer Ansicht: *Schneider* 2007a (Fn. 26), S. 10ff. m. w. N.

46 Wortprotokoll der 145. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit am 5. Juni 2002, K-Drs. 173, S. 34ff.

47 BVerfGE 116, 327; vgl. dazu *Kemmler, Iris* 2008: Das Berlin-Urteil und seine Folgen für die geplante Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 121-136.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Grundsätzen der Eigenverantwortung der Länder für ihre Haushaltslage bei für neun Jahre festgeschriebenen Mittelzuweisungen, so dass auf Veränderungen nicht flexibel reagiert werden kann. Hier hilft auch die Ausgestaltung im – änderbaren – Ausführungsgesetz zu Art. 143 d Abs. 2 GG nicht weiter, wonach die Beträge bei Nichteinhaltung des linearen Konsolidierungskurses zu erstatten sind. So werden die gleichen Bedenken wie gegen den Altschuldenfonds relevant, nämlich die Schaffung eines „stillen Finanzausgleichs“[48] und die Benachteiligung der Länder, die in der Vergangenheit gut gewirtschaftet haben.[49] Ebenso erscheint es unangebracht, über den Zeitraum von 2011 bis 2019 feste Summen, Geber und Nehmer festzuschreiben, zumal im Verfassungstext, der schwer änderbar ist und seiner Natur nach von solchen Detailregelungen frei gehalten werden sollte. Diese neue Verfassungsnorm trägt den Titel eines politischen Kompromisses auf der Stirn.

2.3 Frühwarnsystem vor Haushaltsnotlagen

Künftige Haushaltsnotlagen sollen mit dem Frühwarnsystem des neuen Art. 109 a GG vermieden werden.[50]

> „Art. 109 a [Vermeidung von Haushaltsnotlagen]
> [1]Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf:
> 1. die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat),
> 2. die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage,
> 3. die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.
> [2]Die Beschlüsse des Stabilitätsrats und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen sind zu veröffentlichen.“

Das Ausführungsgesetz zu Art. 109 a GG, das Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsgesetz – StabG),[51] enthält die Zusammensetzung, Beschlussmodi, Aufgaben und Sanierungsverfahren des Stabilitätsrats. Er besteht aus dem Bundesfinanzminister, den Länderfinanzministern und dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie.[52] Er legt sowohl die Kriterien fest,[53] nach denen Bund und Länder zur Ermöglichung der regelmäßigen Haushaltsüberwachung Kennziffern vorlegen müssen,[54] als auch welche Grenzwerte entscheidend sind

48 *Korioth* 2007 a (Fn. 19), S. 10 f.
49 *Häde, Ulrich* 2007: Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, K-Drs. 021, S. 16.
50 BT-Drs. 16/12410 (Fn. 4), Art. 1 Nr. 5.
51 BT-Drs. 16/12400 (Fn. 4), Art. 1.
52 Ebenda, § 1 Abs. 1 StabG.
53 Ebenda, § 3 Abs. 2 Satz 3 StabG.
54 Ebenda, § 3 Abs. 2 Satz 1 StabG.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bejahung einer Haushaltsnotlage[55] und beschließt über deren Vorliegen oder Nichtvorliegen.[56] Das Sanierungsverfahren besteht bei Bejahen einer Hausaltsnotlage in der Vereinbarung eines Sanierungsprogramms zwischen dem Stabilitätsrat und der betroffenen Körperschaft und deren eigenständiger Durchführung des Programms. Bei Nichtvorlage bzw. Nichtumsetzung des Sanierungsprogramms erhält der Stabilitätsrat keine Befugnisse, abgesehen von denjenigen zur erneuten Aufforderung zur Vorlage bzw. Umsetzung.[57] Bei Scheitern des Programms trotz angemessener Umsetzung wird ein erneutes Programm erarbeitet.[58]

Nach der geplanten Verschärfung der Schuldenregeln für die Länder in Art. 109 GG wurde auch mit Rücksicht auf das Berlin-Urteil des BVerfG[59] am Sinn eines Frühwarnsystems gezweifelt.[60] Diese Zweifel können nicht geteilt werden, da das System des Art. 109a GG Transparenz schaffen wird, die nicht nur zur Abwehr der Einstandspflicht der anderen Länder dienen, sondern ein politisches Bewusstsein über Staatsverschuldung schaffen soll. Das Weitermachen wie bisher ist danach nicht nur wegen der mit dem Berlin-Urteil eingeschränkten Einstandspflicht des Bundes und der Länder füreinander, sondern auch wegen der politischen und insbesondere öffentlichen Wahrnehmung des Themas der Länderverschuldung und seiner Aufnahme in den Verfassungstext nicht mehr möglich. Die Verantwortung für die gesamtstaatliche Finanzlage auch für einen einzelnen Landeshaushalt wird hier deutlich gemacht. Neben der Aufforderung des BVerfG zur Einrichtung eines solchen Warnsystems sprechen auch die Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Gemeinschaft dafür. Erfreulich an der Einrichtung des Frühwarnsystems ist der Umstand, dass es weitgehend einfachgesetzlich ausgestaltet ist und in der Verfassung nur seine Notwendigkeit und organisatorischen Grundzüge geregelt sind.[61] Begrüßenswert sind auch die Zusammensetzung und Beschlussmodi des Stabilitätsrats, die den demokratischen Legitimationsanforderungen[62] an ein solches Gremium gerecht werden, da eine ministerielle Besetzung und keine nicht legitimierten „unabhängigen" Mitglieder bestimmt werden. Bejaht man allerdings den grundsätzlichen Sinn und die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Frühwarn-Gremiums, hätten seine Befugnisse insbesondere bei bewusster Nichtbefolgung von Vereinbarungen zur Sanierung verfassungsrechtlich zulässig auch strenger ausfallen können. Insbesondere die Zuschlagspflicht für Einzelsteuern oder die zwingende Verwendung von bestimmten Einnahmen zur Schuldentilgung hätten hier verankert werden können. Mangels echter Sanktionsbefugnisse des Stabilitätsrats bleibt die Frühwarnung

55 Ebenda, § 4 Abs. 1 StabG.
56 Ebenda, § 4 Abs. 5 StabG.
57 Ebenda, § 5 Abs. 3 StabG.
58 Ebenda, § 5 Abs. 4 Satz 2 StabG.
59 BVerfGE 116, 327.
60 *Korioth* 2007a (Fn. 19), S. 3 und S. 6. Vgl. auch *Schneider* 2007b (Fn. 31), S. 13.
61 So auch gefordert von *Wieland*, *Joachim* 2007: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 22. Juni 2007, K-Drs. 030, S. 5.
62 Vgl. *Härtel, Ines* 2008: Föderalismusreform II, in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 63, Nr. 9, S. 437-446, hier S. 442.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 bloße Warnung ohne Konsequenzen. Jedoch wird mit der gewählten Fassung dem Prinzip der Eigenständigkeit der Länder am besten genüge getan.[63]

2.4 Finanztransfers des Bundes an die Länder

Außerhalb der Finanzthemen, aber dennoch zu ihnen gehörig, wird eine Ergänzung zu Art. 104b Abs. 1 GG vorgeschlagen. Der eingefügte Satz 2 soll lauten:

> „[2] Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren."[64]

In der Begründung der Vorschrift wird eindeutig Bezug genommen auf die gegenwärtige Finanzkrise, die es zur Förderung der Investitionstätigkeit in Deutschland erforderlich mache, dass der Bund auch außerhalb der Investitionsbereiche, für den ihm die Gesetzgebungskompetenz zusteht, direkte Hilfen an die Länder geben könne.[65] Mit dieser Neuregelung wird trotz der ständig wiederholten Bedenken zur Zulässigkeit von Zahlungen des Bundes an die Länder[66] eine Finanztransferkompetenz vom Bund an die Länder eingeführt, die nicht an eine konkrete Aufgabenerledigung angekoppelt ist, sondern nur eine Ausnahmesituation als Tatbestand voraussetzt. Dies erstaunt umso mehr, als die Länder bei den Verhandlungen zur Föderalismusreform I 2006 darauf beharrten, dass die Angelegenheiten, die der Bund nach Art. 104b GG mitfinanzieren darf, in der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes liegen.[67] Es bleibt zu befürchten, dass die neue Möglichkeit des „goldenen Zügels" als Einfallstor für vertikale Finanzströme genutzt werden wird.

3. Ergebnisse im Bereich Verwaltung

Für den Bereich der Verwaltungsthemen[68] sind die Ergebnisse, gemessen an der Zielerreichung der Aufgabenstellung der Kommission, klein ausgefallen. Es finden sich vier

63 Weiche bis keine Sanktionsmechanismen forderten daher *Lenk* 2007 (Fn. 19), S. 15; *Korioth, Stefan* 2007b: Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Jg. 22, Nr. 1, S. 1-21, hier S. 19; *Korioth* 2007a (Fn. 19), S. 6, der aber schon den Sinn der Frühwarnung bezweifelt. Teilweise wird ganz grundsätzlich eine Haushaltskontrolle im Verhältnis von Bund und Ländern und im Verhältnis der Länder untereinander als mit Art. 109 Abs. 1 GG unvereinbar angesehen: *Heintzen* 2003 (Fn. 37), Rn. 9. Dagegen für finanzielle Anreize zur Schuldenrückführung unter bewusster Inkaufnahme von Einschränkungen der Haushaltsautonomie: *Wieland* 2007 (Fn. 61), S. 5, aber gegen Hebesatzrechte zur Sanierung bei Finanznotlagen wegen fehlender Tauglichkeit auf S. 10.

64 BT-Drs. 16/12410 (Fn. 4), Art. 1 Nr. 3.

65 Ebenda, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Nr. 3.

66 Statt vieler: *Waldhoff, Christian* 2008: Mischfinanzierungen in der Bundesstaatsreform, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), Jg. 91, Nr. 2, S. 213-230, hier S. 228ff.

67 Vgl. *Meyer* 2007 (Fn. 17), S. 30.

68 Vgl. Fragebogen mit 333 Fragen: Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am Donnerstag, dem 8. November 2007, K-Drs. 044.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bereiche: Steuerverwaltung, IT-Zusammenarbeit, Benchmarking und Krebsregistereinrichtung.

3.1 Steuerverwaltung

Für die Steuerverwaltung fand sich in der Kommission für die ursprüngliche Zielsetzung eines allgemeinen verfassungsrechtlichen fachlichen Weisungsrechts insbesondere in der Auftragsverwaltung keine Mehrheit. Die gefundene „kleine Lösung" liegt in der Ergänzung einzelner Vorschriften des Finanzverwaltungsgesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit des Bundeszentralamtes für Steuern mit den Landessteuerverwaltungen bei Außenprüfungen,[69] Einführung eines Datenzugriffs der Bundessteuerverwaltung auf Daten des Steuervollzugs der Länder,[70] Vereinbarung von belastbaren und verbindlichen Vollzugszielen der Landessteuerverwaltung[71] und der Zuständigkeitsänderung zugunsten des Bundeszentralamts für Steuern bei der Besteuerung beschränkt Steuerpflichtiger.[72] Zusätzlich werden ab 1. Juli 2010 die Verwaltungskompetenzen für die Versicherungs- und Feuerschutzsteuer auf den Bund übertragen.[73]

3.2 IT-Zusammenarbeit

Für den Themenbereich der IT-Zusammenarbeit wurde ein neues System der Bund-Länder-IT-Koordinierung erarbeitet. Dessen Umsetzung erfolgt in drei Regelungsabschnitten, nämlich auf verfassungsrechtlicher Ebene mit der Einführung des neuen Art. 91c GG,[74] auf bundesgesetzlicher Ebene mit einem Ausführungsgesetz zu Art. 91c

69 BT-Drs. 16/12400 (Fn. 4), Art. 6 Nr. 2.
70 Ebenda, Art. 6 Nr. 3.
71 Ebenda, Art. 6 Nr. 4.
72 Ebenda, Art. 8, Art. 9 und Art. 6 Nr. 1.
73 Ebenda, Art. 6 Nr. 1, Art. 10, Art. 11 und Art. 12.
74 BT-Drs. 16/12410 (Fn. 4), Art. 1 Nr. 2:
„Artikel 91c Grundgesetz [Informationstechnische Systeme]
(I) Bund und Länder können bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken.
(II) [1]Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen. [2]Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit nach Satz 1 können für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer in der Vereinbarung zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für Bund und Länder in Kraft treten. [3]Sie bedürfen der Zustimmung des Bundestages und der Volksvertretungen der beteiligten Länder; das Recht zur Kündigung dieser Vereinbarungen kann nicht ausgeschlossen werden. [4]Die Vereinbarungen regeln auch die Kostentragung.
(III) Die Länder können darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren.
(IV) [1]Der Bund errichtet zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz. [2]Das Nähere zur Errichtung und zum Betrieb des Verbindungsnetzes regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates."

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

GG[75] und auf staatsvertraglicher Ebene mit einem Vertrag zwischen allen Ländern und dem Bund über die Errichtung eines IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern.[76] Bedauerlicherweise wird zur Bewältigung des Problems der IT-Kompatibilität bundesweit das Instrument der Mischverwaltung gewählt, für deren grundsätzliche Abschaffung schon in den Diskussionen der Kommission I 2006 plädiert wurde[77] und deren erneutes Überprüfen der Kommission II nahe gelegt wurde.[78] Vorzuziehen wäre eine rein staatsvertragliche Regelung auf Länderebene gewesen. Mit der jetzt vorgeschlagenen Variante wird eine zentrale Rolle des Bundes generiert, die über eine bloße Koordinierung hinausgeht. So ist z. B. die Geschäftsstelle zur Unterstützung des IT-Planungsrats im Bundesinnenministerium lokalisiert,[79] und jeder seiner Beschlüsse von der Zustimmung des Bundes, nicht aber jeden Landes (Einführung qualifizierter Mehrheiten) abhängig gemacht.[80]

3.3 Benchmarking

Ebenfalls zur Einführung einer neuen Verfassungsnorm führt die Einigung im Bereich des Leistungsvergleichs zwischen den Bundes- und Länderverwaltungen. Mit einem neuen Artikel 91 d GG wird das Benchmarking verfassungsrechtlich verankert:[81]

> „Artikel 91d [Leistungsvergleiche]
> Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen."

Der neue Artikel schafft die Grundlage für eine freiwillige Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern und unter den Ländern bei Vergleichsstudien zur Feststellung ihrer Leistungsfähigkeit. Die Einzelheiten zur Durchführung der Vergleiche können Bund und Länder durch Vereinbarungen regeln. Das Instrument des Benchmarking ist zur Steigerung der Effizienz innerhalb der Verwaltung und zur Herausarbeitung der *best practices* ein geeignetes Instrument. Die nur sehr grundsätzlich erzielte Einigung spiegelt sich darin wider, dass nur eine verfassungsrechtliche Grundlage auf sehr allge-

75 BT-Drs. 16/12400 (Fn. 4), Art. 4.

76 K-Drs. 174 (Fn. 3), S. 81 ff. Im Grunde den Vorschlag aufgreifend von *Siegel, Thorsten* 2009: Regelungsoptionen im IT-Bereich durch die Föderalismuskommission II, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 62, Nr. 5, S. 181-187.

77 Vgl. *Huber, Peter M.* 2007: Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007, K-Drs. 082, S. 16 ff. m. w. N.; Definition als „vertikale Kooperation" vertritt *Burgi, Martin* 2008: Vom „Verbot der Mischverwaltung" zur Dogmatik der vertikalen Kooperation im Bundesstaat, in: *Butzer, Hermann/Kaltenborn, Markus/Meyer, Wolfgang (Hrsg.)*: Organisation und Verfahren im sozialen Rechtstaat. Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, S. 15-28, hier S. 18 ff., der solche Kooperationen außerhalb der gesetzesvollziehenden Gewalt auch ohne Ermächtigung im GG für möglich erachtet.

78 *Waldhoff* 2008 (Fn. 66), S. 228 ff.; *Meyer* 2007 (Fn. 17), S. 28 f.

79 K-Drs. 174 (Fn. 3), § 2 Abs. 1 des Vertrags zur Ausführung von Art. 91 c GG, S. 86.

80 Ebenda, § 1 Abs. 7 des Vertrags zur Ausführung von Art. 91 c GG, S. 85.

81 BT-Drs. 16/12410 (Fn. 4), Art. 1 Nr. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

meiner Ebene geschaffen wird, aber z. B. kein Ausführungsgesetz oder eine Mustervereinbarung vorgeschlagen wurde. Die wesentlichen Gesichtspunkte und Details beim Thema Benchmarking werden mit Art. 91 d GG auf die angesprochenen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern verschoben. So sind z. B. Methoden der Vergleichsstudien, die Beauftragung der geeigneten Stellen bzw. Einrichtungen oder die Bestimmung des Vergleichsgegenstandes diesen Vereinbarungen vorbehalten. Hier wäre es sehr zu begrüßen, wenn die zukünftige Vereinbarung die Effizienzsteigerungsmöglichkeiten des Benchmarking tatsächlich ausnutzte, indem es als ideenförderndes und nicht als kontrollierendes Instrument ausgestaltet würde.

3.4 Bundeskrebsregister

Einen Einzelbereich greift der Einigungspunkt zur Einrichtung eines nationalen Krebsregisters auf. Dafür wird der Entwurf eines Bundeskrebsregisterdatengesetzes präsentiert, das die Einrichtung eines Zentrums für Krebsregisterdaten auf Bundesebene vorsieht, welches fundierte Daten zur Ermöglichung von Vergleichsstudien und Untersuchungen auf länderübergreifender Ebene bereitstellen soll. Neben organisatorischen Regelungen wird insbesondere eine Datensammel- und Berichtspflicht für die Länder geschaffen.[82]

3.5 Bundesfernstraßenverwaltung

Das Thema der Bundesfernstraßenverwaltung wurde nicht abschließend bearbeitet und wird als Entschließungsvorschlag für den Bundestag und den Bundesrat präsentiert, in dem der Bund über die Herabstufung von Bundesfernstraßen zu Landesstraßen mit den Ländern in den Dialog treten soll. Dazu soll das Bundesverkehrsministerium den zuständigen Landesministerien einzelne Strecken mitteilen, die in die Landesverwaltung überführt werden können.[83]

3.6 Fehlende Themen

Die umstrittenen Themen des Justizbereichs, namentlich die Zusammenlegung der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit,[84] die Rechtswegbereinigung[85] und die Gebührenbefreiung für das sozialgerichtliche Verfahren[86] wurden in der Ergebnissammlung

82 BT-Drs. 16/12400 (Fn. 4), Art. 5, insbesondere § 3 BKRG.

83 K-Drs. 174 (Fn. 3), S. 108; Bundesrat, BR-Drs. 264/09 vom 24.03.09.

84 Dagegen: Deutscher Richterbund, K-Drs. 113; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, K-Drs. 129; für Öffnungsklauseln für die Länder: Präsident des VGH-Mannheim, K-Drs. 135; Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, K-Drs. 138.

85 Dagegen: Deutscher Richterbund, K-Drs. 136; Konferenz der Präsidenten und Präsidentinnen des Kammergerichts und der Oberlandesgerichte, K-Drs. 146; dafür: Präsidenten der Verwaltungsgerichtshöfe und Oberverwaltungsgerichte K-Drs. 135; Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen, K-Drs. 137.

86 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, K-Drs. 129 (Fn. 84), Anlage.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 präsentiert. Dass dies auch für das Thema der Neugliederung der Länder gilt, überrascht wegen der bezweifelten Effizienzsteigerung einer Neugliederung[87] und wegen der politischen Ablehnung[88] nicht.

4. Fazit

Die grundsätzliche Neuregelung der Kreditgrenzen für Bund und Länder ist sehr zu begrüßen und war ein schwieriger Kraftakt der Kommissionsarbeit, wofür sie Anerkennung verdient. Das von der Kommission vorgestellte Reformpaket enthält aber insgesamt zahlreiche Elemente, die den föderalistischen Gedanken der Verfassung eher schwächen als stärken. Dem Kernziel der Kommissionsarbeit aus ihrem Einsetzungsbeschluss, Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Länder, wurde insgesamt nicht Rechnung getragen.

Erstens stehen der Begrenzung der strukturellen Neuverschuldung der Länder auf null keine Autonomieausweitungen gegenüber, weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite. Die Übermacht des Bundes sowohl bei der Einnahmen- als auch bei der Ausgabenfinanzgewalt wurde nicht verändert.[89] So wurde die Chance erneut nicht ergriffen, den Ländern zumindest begrenzte Befugnisse bei der Steuergesetzgebungs- oder Steuerertragskompetenz zuzuweisen. Die schon bei der Arbeit der Föderalismuskommission I geführte Debatte über Vor- und Nachteile von Steuerautonomie für die Länder[90] soll hier nicht wiederholt werden. Es ist aber bedauerlich, dass dieses föderalistische Element noch nicht einmal in seiner kleinsten Form, dem Hebesatzrecht, verfolgt

87 *Schmidt-Jortzig, Edzard* 2007: Neugliederung des Bundesgebietes: Verfassungsreformanstrengungen und die Mitwirkung des Jubilars dabei, in: *Pitschas, Rainer/Uhle, Arnd (Hrsg.)*: Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik. Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, S. 729-746, hier S. 743 ff.

88 *Hey*, *Johanna* 2007: Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, in: *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.)*: Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, Berlin: de Gruyter, S. 277-334, hier S. 317 f.; *Seer, Roman* 2008: Zukunft des Steuerföderalismus, in: *Butzer, Hermann/Kaltenborn, Markus/Meyer, Wolfgang (Hrsg.)*: Organisation und Verfahren im sozialen Rechtstaat. Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, S. 303-318, hier S. 311; *Schneider* 2007b (Fn. 31), S. 7; *Wieland* 2007 (Fn. 61), S. 2 f.; *Wieland, Joachim* 2008: Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), Jg. 91, Nr. 2, S. 117-131, hier S. 119; *Selmer* 2008 (Fn. 36), S. 171.

89 Vgl. zu dieser Asymmetrie zwischen Bund und Ländern *Gröpl, Christoph* 2006: Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 1079-1088, hier S. 1080 und S. 1084; *Seer* 2008 (Fn. 88), S. 311.

90 Z. B. für Gesetzgebungskompetenz für Ländersteuern: *Korioth* 2007a (Fn. 19), S. 14; *Meyer* 2007 (Fn. 17), S. 20; dagegen: *Wieland* 2007 (Fn. 61), S. 16; *Seer* 2008 (Fn. 88), S. 317, aber zumindest für flexible Zuschlagsrechte. Freiheiten zur Bestimmung des Steuertarifs: *Waldhoff, Christian* 2007: Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, in: *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.)*: Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, Berlin: de Gruyter, S. 216-276, hier S. 262 f.; *Hey* 2007 (Fn. 88), S. 313 f. Gegen Zu- und Abschlagsrechte: *Wieland* 2007 (Fn. 61), S. 15; dafür ab 2019 *Korioth* 2007a (Fn. 19), S. 17.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wurde. Im Gegenteil wurden weitere Steuern in die Kompetenz des Bundes verlegt. Auch auf der Ausgabenseite wurde den Ländern keine weitere Autonomie gegeben. So wurden keine Befugnisse zur Abweichung von Ausführungsstandards eingeräumt[91] oder eine generelle Aufgabenkritik durchgeführt. Eine Reform des Staatsschuldenrechts bleibt aber ohne Stärkung der Steuerautonomie[92] und ohne Aufgabenkritik[93] unvollständig. Daher bleibt die grundsätzliche Freude über eine Lösung der Regeln zur Schuldenbegrenzung etwas getrübt. Zweitens werden die Konsolidierungshilfen an fünf Länder – festgeschrieben über einen Zeitraum von neun Jahren hinsichtlich Summe und Verteilung – der Eigenverantwortung der Bundesländer ebenfalls nicht gerecht. Drittens schafft auch das neue Frühwarnsystem ein Kontrollsystem des Bundes über die Länder und auch unter den Ländern, das mit starren Berichtspflichten und damit auch Rechtfertigungspflichten in der Haushaltspolitik einhergeht. Viertens stellt die Einführung der IT-Koordinierung eine zusätzliche Verflechtung des Bundes mit den Ländern mittels eines neuen Mischverwaltungstatbestands dar. Gleiches gilt für die neue Transferbefugnis von Finanzmitteln des Bundes an die Länder in Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG, der unabhängig von Gesetzgebungskompetenzen vertikale Finanzströme ermöglicht.

Effizienzsteigernd und wettbewerbsfördernd erscheint aber das neue Verfahren des Benchmarking, das allerdings noch der detaillierten Umsetzung bedarf.

Es bleibt abzuwarten, was das parlamentarische Verfahren an den Vorschlägen noch verändert. Besonderes Augenmerk ist auch auf die Umsetzung in den Ländern zu legen. Die Grundtendenz der Reform mit ihrer Asymmetrie der Aufgabenstellung und der erreichten Regelungen wird aber nicht mehr umzukehren sein.

91 Bedenken bezüglich Art. 72 Abs. 2 GG: *Häde* 2007 (Fn. 49), S. 13.

92 *Hey* 2007 (Fn. 88), S. 309f.

93 *Korioth* 2007b (Fn. 63), S. 21.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Leuchttürmen, Bildungsgipfeln und Konjunkturtälern. Zur Topographie des deutschen Bildungsföderalismus

Ursula Münch

Beratung und Darstellung der Ergebnisse der Föderalismusreform I von 2006 waren von dem Vorsatz einer Mehrheit der Akteure geprägt, die Kompetenzen von Bund und Ländern zu „entflechten" und für Bürgerinnen und Bürger klarer erkennbar zu machen, welche politische Ebene für welche öffentliche Aufgaben zuständig ist. Dieser Anspruch galt auch für die Bildungspolitik, einem den Ländern zumindest grundsätzlich noch verbliebenen „Hausgut". Es waren die Kompetenzzugeständnisse des Bundes im Bereich Bildung und Wissenschaft, die die Länder bewogen, im Gegenzug auf einen Teil ihrer bisherigen Zustimmungs- und Mitwirkungsrechte zu verzichten.[1]

Die folgende Analyse der Entwicklung des bundesdeutschen Bildungsföderalismus seit der Grundgesetzreform von 2006 geht von der These aus, dass das im Zuge der Föderalismusreform I verfolgte Ziel, die bildungspolitischen Gestaltungskompetenzen der Länder zu stärken und die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes zu beschränken, von Bund und Ländern unter Berufung auf bildungs- und wirtschaftspolitische Herausforderungen nahezu einvernehmlich konterkariert wurde und wird.

Gemeinsame Wissenschaftsförderung von Bund und Ländern gemäß Art. 91b GG

In den Jahren 2004 und 2005 verlangten sich Bund und Länder einen bemerkenswerten argumentativen Spagat ab: Während sich die Mitglieder der damaligen Bundesstaatskommission um eine Entflechtung von Kompetenzen gerade auch im Bildungswesen bemühten,[2] fanden weitgehend zeitgleich im institutionellen und prozessualen Rahmen des kooperativen Föderalismus die Verhandlungen zur „Exzellenzinitiative" statt. Ausgehend von dem Ziel der rot-grünen Bundesregierung, in Deutschland die Grundlagen

1 *Münch, Ursula* 2008: Materielles Abweichungsrecht der Länder und föderative Asymmetrien in der bundesdeutschen Bildungspolitik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 224-237; *Sandberger, Georg* 2008: Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 160-171; *Rürup, Matthias* 2008: Schulpolitik im deutschen Bundesstaat – zwei Jahre nach der Grundgesetznovelle 2006, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 172-187.

2 *Münch, Ursula* 2005: Bildungspolitik als föderativer Streitpunkt: Die Auseinandersetzung um die Verteilung bildungspolitischer Zuständigkeiten in der Bundesstaatskommission, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 150-162.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Entwicklung von „Spitzenuniversitäten“ zu schaffen,[3] einigten sich Bund und Länder nach langwierigen und höchst kontroversen Verhandlungen im Juli 2005 auf eine gemeinsame Sonderfinanzierung in Form der „Exzellenzinitiative“, die forschungsstarken Universitäten zusätzliche Finanzen zukommen lässt.[4] Die Exzellenzinitiative wird zu 75% vom Bund und zu 25% vom jeweiligen Sitzland finanziert.[5] Für die laufende Initiative, die auf fünf Jahre angelegt ist, stehen insgesamt 1,9 Mrd. Euro zur Verfügung.

Diese Form der Wissenschaftsförderung bleibt auch nach der Grundgesetzreform 2006 möglich. Das neu in das Grundgesetz aufgenommene Erfordernis, dass der Bund Investitionsfinanzhilfen nur dann leisten darf, wenn er auch die entsprechende Gesetzgebungskompetenz besitzt (Art. 104b Abs. 1 GG), schließt seither zwar Förderprogramme des Bundes in der schulischen Bildung aus. Eine Mitfinanzierung des Bundes bei der Wissenschaftsförderung bleibt aufgrund von Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG sowie auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) aber zulässig.[6] Die Gemeinschaftsaufgaben von Art. 91b GG werden dabei nicht durch Gesetz, sondern durch Bund-Länder-Vereinbarungen näher bestimmt.

Um die Möglichkeiten zur Kooperation des Bundes auszuweiten und zu gewährleisten, dass zum Beispiel auch Bundeshilfen für den Ausbau von Lehrkapazitäten der Hochschulen bereitgestellt werden können, wurde im Zuge der Beratungen in letzter Minute eine Erweiterung der Formulierung vorgenommen: Entgegen des ursprünglichen Vorschlags ist das Zusammenwirken von Bund und Ländern nicht nur bei der Förderung von Vorhaben der „wissenschaftlichen Forschung“, sondern neu auch bei „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ zulässig.[7] Auf diese Weise

3 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Unionsfraktion, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 15/2618 vom 04.03.2004. Zur Frage, ob die Errichtung universitärer „Leuchttürme“ tatsächlich ein geeignetes Mittel der Hochschul- und Bildungspolitik ist, vgl. *Münch, Richard* 2007: Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz, Frankfurt a. M.: Suhrkamp; vgl. *Hartmann, Michael* 2007: Eliteuniversitäten – ein Irrweg, in: *Blanke, Hermann-Josef (Hrsg.)*: Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 89-109.

4 Vgl. *Stuchtey, Tim H.* 2008: Die Exzellenzinitiative und ihre Effekte auf das deutsche Hochschulsystem, in: American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) Advisor vom 10.01.2008, S. 8. http://www.aicgs.org/documents/advisor/stuchtey0108d.pdf (am 20.04.2009).

5 § 2 Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 91b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen vom 18.07.2005, in: Bundesanzeiger (BAnz.), Nr. 167 vom 03.09.2005, S. 13347.

6 Auf das entsprechende Erfordernis aus finanzpolitischen Gründen wiesen u. a. die Hochschulrektorenkonferenz und der Deutsche Hochschulverband während der Beratungen kontinuierlich hin.

7 Vgl. den entsprechenden Vorschlag des Bundestags-Rechtsausschusses, BT-Drs. 16/2010 vom 28.06.2006, S. 6. Zur Entstehungsgeschichte vgl. *Sager, Krista* 2007: Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft, in: *Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.)* 2007: Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos, S. 117-138; vgl. *Böhmler, Rudolf* 2007: Bildung und Kultur, in: *Holtschneider, Rai-*

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wurden dem Bund auch für den Hochschulbereich erweiterte Kooperations- und Mitfinanzierungsmöglichkeiten eröffnet, die es ermöglichten, dass Bund und Länder gemeinsam den so genannten Hochschulpakt 2020 eingehen.[8] Zustande kam diese Ausweitung jedoch nur deshalb, weil die Mehrheit der Länder gleichzeitig durchsetzte, dass seither jedes Land eine Vetoposition innehat: „Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder". Infolge dieses in Art. 91 b Abs. 1 Satz 2 GG aufgenommenen Einstimmigkeitserfordernis könnten zentrale Vorhaben der überregional bedeutsamen Wissenschaftsförderung am Veto eines einzelnen Landes scheitern.

Mit Blick auf die ursprüngliche Zielsetzung im Vorfeld der Föderalismusreform ist festzustellen, dass die beabsichtigte Entflechtung zumindest bezüglich der Finanzierung überregional bedeutsamer Forschung und Wissenschaft nicht erreicht wurde. Ganz im Gegenteil: Das Vetopotential einzelner Länder intensiviert sogar den Koordinationsbedarf. Beide auf der Basis von Art. 91 b Abs. 1 Satz 2 GG vereinbarten gemeinsamen Förderungsvorhaben von Bund und Ländern – die mögliche Fortsetzung und Weiterentwicklung der Exzellenzinitiative ebenso wie des Hochschulpakts – bieten einzelnen Ländern oder Ländergruppen Anknüpfungspunkte für mögliche Tauschgeschäfte.

Bund-Länder-Kooperation in Form von Hochschulpakten und Exzellenzinitiativen

Um der u. a. aufgrund von doppelten Abiturientenjahrgängen steigenden Zahl von Studienanfängern gerecht zu werden, sieht der zwischen Bund und Ländern im September 2007 geschlossene Hochschulpakt die Schaffung zusätzlicher Studienplätze vor;[9] die hierfür erforderlichen Aufwendungen werden zur Hälfte vom Bund finanziert (Bundesanteil 565,7 Mio. Euro). Ein Konflikt im Rahmen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz zwischen Bund und Ländern stattfindenden Gespräche dreht sich darum, ob bei der Verteilung der Mittel des Pakets neben den Studienanfängerzahlen auch positive Wanderungssalden bei den Studienanfängern berücksichtigt werden sollen. Bereits die Verhandlungen zur Vereinbarung von 2007 waren zum Beispiel von Berlin in der Erwartung geführt worden, dass das damalige Wanderungssaldo von 35 000 Studierenden, die mehr nach Berlin kamen als die Stadt verließen, im Rahmen des Hochschulpakts finanziell zu berücksichtigen seien. Die darin zum Ausdruck kommende „Geld-folgt-Studierenden"-Vorstellung birgt sowohl föderales als auch parteipolitisches Konfliktpotential. Letzteres zeigte sich sogar innerhalb der sächsischen Großen Koalition, als die sozialdemokratische Wissenschaftsministerin des Landes, Eva-Maria Stange, dem christdemokratischen Ministerpräsidenten, Stanislaw Tillich, vorwarf, er lehne die für

ner/Schön, Walter (Hrsg.) 2007: Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos, S. 139-153.

8 *Henneke, Hans-Günther* 2008: Art. 91b, in: *Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Köln: Carl Heymanns, S. 1834.

9 Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 05.09.2007, in: Bundesanzeiger (BAnz.), Nr. 171 vom 12.09.2007, S. 7480.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Sachsen „sehr komfortable, günstige Lösung“ nur mit Rücksicht auf CDU-geführte Länder wie Baden-Württemberg und Niedersachsen ab.[10] Obwohl kein Land ernsthaft damit drohen kann, den Hochschulpakt ganz scheitern zu lassen und damit die 50%-ige Ko-Finanzierung des Bundes auf Spiel zu setzen, bringt die in Art. 91b Abs. 1 GG verankerte Vetomöglichkeit einzelne Länder, die zum Beispiel von der Berücksichtigung eines solchen Wanderungssaldos profitieren, in die Lage, politischen Druck auf die anderen Länder auszuüben.

Bei der Fortführung der Exzellenzinitiative erscheint das Erpressungspotential einzelner Länder sogar noch größer. Die bisherige Verteilung der Mittel in der ersten und zweiten Förderungsstufe weist sehr starke regionale Unterschiede auf. Keines der ostdeutschen Länder kann sich bisher mit einer „Exzellenzuniversität“ schmücken und den Hochschulen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gelang es nicht, wenigstens andere Fördermittel im Rahmen der Exzellenzinitiative einzuwerben (außer den besonders prestigeträchtigen „Zukunftskonzepten“ wurden Graduiertenschulen und Exzellenzcluster gefördert). Um den Hochschulen des Landes den Anschluss zu erleichtern, legten einzelne Länder eigene Landesprogramme auf. Als erstes Land reagierte Sachsen mit einer Landesexzellenzinitiative auf den Misserfolg sächsischer Universitäten beim ersten und zweiten Auswahldurchgang und will zwischen 2008 und 2013 mit zusätzlichen 160 Mio. Euro aus EU-Mitteln den Ausbau von Forschungsbereichen an einzelnen Universitäten fördern.[11] Weitere Länder zogen inzwischen nach.[12] Diese Länder nehmen die Exzellenzinitiative also zum Anlass, um die Startposition ihrer Hochschulen in diesem Wettkampf zu verbessern – und handeln damit im Sinne der Befürworter von Wettbewerbselementen im deutschen Föderalismus. Neben diesen kompetitiven Verhaltensmustern sind gleichzeitig jedoch Bestrebungen einzelner Länder erkennbar, ihr mögliches Erpressungspotential zu nutzen. So kündigte die sächsische Wissenschaftsministerin, Eva-Maria Stange, an, sie werde die zentrale Ausprägung der bisherigen Exzellenzinitiative, die Förderung der so genannten Zukunftskonzepte, „nicht mehr unterstützen“.[13] Wohl auch um solchen Widerstand zu vermeiden, legte der Bund als 250 Mio. Euro teures „Trostpflaster“[14] ein „Programm zu Spitzenforschung und Innovation in den Neuen Ländern“ auf. Im Unterschied zur Ex-

10 *Heitkamp, Sven* 2009: Ministerin Stange kritisiert Tillichs Wende beim Hochschulpakt, in: Lausitzer Rundschau vom 28.03.2009.

11 *Burger, Reiner* 2008: Sachsen startet Exzellenzinitiative, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z) vom 29.08.2008.

12 *Hanauer, Florian* 2009: Hamburg startet jetzt eigene Exzellenzinitiative, in: Welt Online vom 31.01.2009; Zukunftsinitiative „Exzellentes Thüringen“ für Hochschulen, Forschung und Innovation 2008 bis 2011, Pressemitteilung des Freistaates Thüringen vom 10.07.2007. http://www.thueringen.de/de/tkm/aktuell/presse/28016/uindex.html (am 20.04.2009); vgl. den Rahmenvertrag Forschung und Innovation zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt 2007–2010. Exzellenzoffensive des Landes Sachsen-Anhalt. Via http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=7406 (am 20.04.2009).

13 „Wir brauchen keine Elite-Unis“, Interview mit Wissenschaftsministerin Eva-Maria Stange, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 25.02.2008.

14 *Wiarda, Jan-Martin* 2008: Mut zur Exzellenz, in: Die Zeit vom 15.05.2008.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zellenzinitiative, bei der das Prinzip der Bestenförderung galt, bestand das Zugeständnis an die fünf neuen Länder sowie Berlin darin, jedem Land die Förderung eines Forschungsprojekts zu garantieren.

Sowohl die mit Hilfe der EU finanzierten Landesfördermaßnahmen als auch die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung bereitgestellten Fördermittel setzen an der Diagnose an, dass zumindest vier der ostdeutschen Länder (als Ausnahme gilt Brandenburg) vergleichsweise hohe Ausgaben für die Wissenschaft tätigen, es ihnen aber dennoch nicht gelingt, den „dramatisch geringen Umfang der ostdeutschen Industrieforschung zu kompensieren“[15]. Während die öffentlichen Wissenschaftsausgaben pro Kopf der Bevölkerung bereits vor den neu initiierten Landes- und Bundesmaßnahmen in Ost und West fast identisch waren, hat die Finanzierungsschwäche der ostdeutschen Wirtschaft im Bereich der Forschung zur Folge, dass sich die privat finanzierte Industrieforschung als „der dramatische Schwachpunkt“[16] in der ostdeutschen Forschungslandschaft darstellt. Und selbst wenn der Versuch, das Fehlen von Industrieforschung durch mehr staatliche Förderung auszugleichen, erfolgreich sein sollte, ist damit noch nicht zwangsläufig eine Verbesserung der Ausgangsposition der ostdeutschen Universitäten bei einer möglichen nächsten Runde der Exzellenzinitiative verbunden. Schließlich setzt die Ausgestaltung des Wettbewerbs eine institutionelle Größe sowie eine Konzentration von Leistungen und Forschungskapazitäten an einzelnen Orten voraus, die im Osten bislang nur in Dresden und Berlin gegeben scheint.

Gipfel der Unverbindlichkeit

Nicht nur in der Wissenschaftspolitik war seit Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 so mancher argumentative Spagat zu leisten; auch die schulpolitische Debatte barg Widersprüche. Die ohnehin wenigen Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes in der Schulpolitik waren durch die Föderalismusreform und das neu ins Grundgesetz aufgenommene Verbot, Modellprojekte an Schulen finanziell zu bezuschussen, noch weiter eingeschränkt worden.[17] Diese scheinbar klare Kompetenzabgrenzung hinderte jedoch die Bundespolitik nicht an dem Versuch der Profilierung in der Schulpolitik. Einen ersten Vorstoß unternahm die Bundesministerin für Bildung und Forschung, Annette Schavan, im Sommer 2007. Die frühere baden-württembergische Kultusministerin sprach sich für bundesweit einheitliche Schulbücher aus und begründete dies damit, dass in den Ländern ohnehin einheitliche Bildungsstandards bestünden. Fast alle Länder widersprachen dem Vorstoß entschieden; als Gegenargument verwiesen sie auf die positiven Folgen eines Wettbewerbs zwischen den Schulbuchverlagen sowie auf die Kombination aus einheitlichen Bildungsstandards der Länder bei gleichzeitig wachsender

15 *Pasternack, Peer* 2007: Forschungslandkarte Ostdeutschland, Wittenberg: Institut für Hochschulforschung (HoF), S. 15.

16 Ebenda, S. 14.

17 *Rürup* 2008 (Fn. 1).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Autonomie der einzelnen Schulen. Dazu zähle auch die Wahl der Lernmittel.[18] Die Bildungsministerin bemühte sich daraufhin, ihren Vorschlag als Beitrag zu einer Bildungsdebatte darzustellen, und interpretierte die ablehnende Reaktion der Länder als Beispiel für deren Neigung, den Diskurs über Bildung auf eine Debatte über Strukturen und Zuständigkeiten zu beschränken.[19] Während der damalige bayerische Kultusminister, Siegfried Schneider (CSU), der Bundesministerin zugestand, dass einheitliche Standards sinnvoll sein könnten, der Weg dorthin aber Ländersache sei, wies der Vizepräsident der Kultusministerkonferenz und Bildungsminister des Saarlandes, Jürgen Schreier (CDU), den Vorstoß Schavans mit der föderalen Begründung zurück:

> „Die Sehnsucht nach mehr Zentralität ist kennzeichnend für jede Bundesbildungsministerin, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit".[20]

Ein Jahr später unternahm die Bundesregierung einen weiteren Anlauf, das Thema Bildungspolitik nicht den Ländern allein zu überlassen. Im Spätsommer 2008 brach Bundeskanzlerin Angela Merkel zu einer Bildungsreise auf, die sie in Kindergärten, Schulen, Ausbildungsstätten und Universitäten führte.[21] Der sich daran anschließende „Bildungsgipfel" in Dresden vom 22. Oktober 2008 bestätigte jedoch die im Vorfeld der Gespräche geäußerte Befürchtung, es werde lediglich weitere Kompetenzstreitigkeiten und unverbindliche Ankündigungen geben.[22] Gipfelziel war die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern, bis zum Jahr 2015 den Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung gesamtstaatlich auf 10% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu steigern. Wie ehrgeizig dieses Ziel ist, zeigt der Vergleich mit den Daten der OECD: Während die 28 OECD-Staaten im Jahr 2005 durchschnittlich 6,1% ihres Gesamt-BIP für Bildung ausgaben (alle Bildungsbereiche zusammen),[23] ging der Anteil der Gesamtausgaben des öffentlichen und privaten Bereichs für Bildung am BIP in Deutschland zwischen 1995 und 2005 von 6,9% auf 6,3% zurück; nach vorläufigen Berechnungen lag er im Jahr 2006 sogar bei nur 6,2%.[24] Dieses Missverhältnis veranlasste den Bundesminister der Finanzen, Peer Steinbrück (SPD), zu der kritischen Feststellung, die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten könnten nicht einerseits im Rahmen des Bildungsgipfels Ziele vorgeben, von denen gleichzeitig klar sei, dass sie „schon im Jahr

18 Einheitliche Schulbücher nicht gefragt, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 31.07.2007.

19 *Schmoll, Heike* 2007: Kultusminister verteidigen ihre Schulbücher, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z) vom 31.07.2007.

20 Zitiert nach *Kühne, Anja/Schlicht, Uwe* 2007: Länder wollen ohne den Bund Schule machen, in: Der Tagesspiegel vom 30.07.2007.

21 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch et al. und der Fraktion Die Linke, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/10502 vom 08.10.2008.

22 Vgl. den Antrag der Abgeordneten Priska Hinz et al. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/10586 vom 15.10.2008.

23 *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hrsg.)* 2008: Education at a glance. OECD indicators, Paris: OECD, S. 226. www.oecd.org/edu/eag2008 (am 21.04.2009).

24 Öffentliche Bildungsausgaben im Jahr 2008 bei 92,6 Milliarden Euro, Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 02.12.2008. http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2008/12/PD08__458__218,templateId=renderPrint.psml (am 21.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2008 […] mit mindestens 28 Milliarden Euro gesamtstaatlich unterfinanziert" sind, „aber gleichzeitig glauben, man könne [im Rahmen des Konjunkturpakets] den Menschen eine Steuererleichterung in einer Dimension versprechen, die ungefähr genauso hoch ist."[25] Welche Absolutbeträge künftig notwendig sein werden, um das Zehn-Prozent-Ziel zu erreichen, hängt von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts ab: Für den gesamten Zeitraum bis 2015 werden Zahlen zwischen 25 und 60 Mrd. Euro genannt.[26]

In Anbetracht der großen Diskrepanz zwischen dem derzeitigen und dem angestrebten Anteil von Bildungsausgaben am BIP stellt die künftige Aufteilung der Ausgaben auf Bund und Länder bereits jetzt einen föderalen Konflikt dar. Zwar wurde eine „Strategiegruppe" aus Bund und Ländern beauftragt,[27] bis Oktober 2009 – also bis nach der Bundestagswahl – Finanzierungsvorschläge auszuarbeiten. Nachdem aber bereits die Abschlussvereinbarung zum Bildungsgipfel dokumentiert, dass die Forderung der Länder nach einer Erhöhung ihres Anteils am Aufkommen der Umsatzsteuer vom Bund abgelehnt wird,[28] scheinen die Aussichten auf Einigung gering. Umgekehrt sind die Länder nicht bereit, sich vom Bund vorschreiben zu lassen, wie sie die so genannte demografische Rendite verwenden werden. Erste Schätzungen gehen von insgesamt 5 Mrd. Euro Einsparungen durch den Rückgang der Schülerzahlen im Jahr 2009 aus, die sich bis 2020 auf gut 16 Mrd. Euro summieren sollen. Der Bund drängt darauf, dass die Länder jenes Geld, das in den Landeshaushalten frei wird, ausnahmslos für den Ausbau des Bildungswesen einsetzen. Die Länder werteten den Vorstoß des Bundes als inhaltlich überflüssig, da ohnehin beabsichtigt, und wiesen ihn formal als unerwünschten Eingriff in ihre Haushaltsautonomie zurück.[29]

25 Peer Steinbrück, in: Bundesrat, Plenarprotokoll 855 vom 20.02.2009, S. 52.

26 Gemäß einer von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen in Auftrag gegebenen Studie des Berliner Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie würde ein Gesamtpaket von Maßnahmen zur „Bildungsförderung benachteiligter Kinder" bis 2020 maximal 42 Mrd. Euro kosten; dem stünden jedoch Einsparungen durch sinkenden Nachqualifizierungsbedarf gegenüber; vgl. *Dohmen, Dieter/Fuchs, Kathrin* 2009: Kosten und Erträge ausgewählter Reformmaßnahmen. Teilhabe durch qualitativ hochwertige und gut ausgebaute Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur sichern, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, FiBS-Forum Nr. 44, Berlin: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS). http://www.fibs.eu/de/sites/presse/_wgHtml/_wgData/Forum_044.pdf (am 21.04.2009).

27 Die Länder werden durch die Chefs der Staats- und Senatskanzleien von Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen vertreten; die Bundesregierung durch Staatssekretäre aus dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen und den Bundesministerien für Bildung und Wissenschaft sowie für Arbeit und Soziales; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Krista Sager et al. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/11549 vom 05.01.2009.

28 *Bundesregierung/Regierungschefs der Länder* 2008: Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland, Dresden am 22.10.2008. http://www.bmbf.de/pub/beschluss_bildungsgipfel_dresden.pdf (am 21.04.2009).

29 *Braun, Stefan/Schultz, Tanjev* 2008: Unionsländer fühlen sich von Merkel gegängelt, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 13./14.09.2008, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 anderen inhaltlichen Zielen des Bildungsgipfels, wie zum Beispiel der Halbierung der Zahl der Schulabbrecher und der Menschen ohne Berufsausbildung, waren sich Bund und Länder zumindest in Bezug auf die Unverbindlichkeit ihrer Willenserklärungen einig. Angesichts dieser Praxis föderaler Aushandlung stellt sich die Frage nach den konkreten Auswirkungen der Föderalismusreform und der Relevanz der durch sie getroffenen Grundgesetzänderungen. Weder die Verhandlungsziele noch die wahrnehmbaren Verhandlungsstrategien der föderalen Akteure im Jahr des Bildungsgipfels 2008 deuten darauf hin, dass ohne Föderalismusreform 2006 andere Wege beschritten oder Ziele erreicht worden wären. Die Akteure auf der Bundesebene verzichten höchst ungern auf die öffentlichkeitswirksame Mitgestaltung der Schulpolitik. Bei ihren Einmischungsversuchen werden sie von der Öffentlichkeit und den Medien unterstützt, die gerade in der Bildungspolitik mehrheitlich föderalismusskeptisch eingestellt sind.[30]

Die föderalen Auseinandersetzungen auf dem Bildungsgipfel zeugen zudem von der Komplexität der föderalen Aufgabenteilung gerade in den Bereichen der Staatstätigkeit, in den die Bildungspolitik in die Sozialpolitik hineinragt. Die Länder stellten sich bereits bei ihrer 84. Arbeits- und Sozialministerkonferenz auf den Standpunkt, dass die Regelleistung für Kinder nach den Sozialgesetzbüchern II und XII neu zu bemessen sei; sie rechtfertigten dies damit, dass die bisherigen Regelleistungen nicht ausreichten, um die Teilnahme von Kindern aus den entsprechenden Familien am Mittagessen in Ganztagsschulen oder Mittagsbetreuungen zu finanzieren.[31] Ihren parteiübergreifenden Vorstoß begründeten die Landesregierungschefs mit der Feststellung: „Warmes Mittagessen ist keine Frage der Bildung".[32] Da diese Maßnahme nichts mit Bildungsinhalten und Kulturhoheit zu tun habe, sei es Aufgabe des Bundes, die Regelleistung neu zu bemessen und dabei eine spezielle Erfassung des Kinderbedarfes vorzusehen.[33] Auf dem Bildungsgipfel gelang es den Ländern nicht, diese Unterschiede auch gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Stattdessen entstand der Eindruck, die Länder verweigerten sich einerseits dem Wunsch des Bundes, die demografische Rendite in der Bildung einzusetzen, und wälzten zudem noch Bildungsaufgaben und -ausgaben an diesen ab.[34]

Die Aussichten, Deutschland tatsächlich zu einer „Bildungsrepublik" zu entwickeln,[35] scheinen weiterhin oder – nach Ansicht mancher Beobachter sogar mehr als

30 *Prantl, Heribert* 2008: Ein deutscher Sadismus, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 22.10.2008.

31 Beschluss des Bundesrates, BR-Drs. 329/08 (Beschluss) (Grunddrucksache 907/07) vom 23.05.2008.

32 Peter Müller, in: Bundesrat, Plenarprotokoll 844 vom 23.05.2008, S. 139.

33 Im Bundestag schloss sich nur die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen der Entschließung des Bundesrates an, vgl. BT-Drs. 16/11224 vom 03.12.2008; vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/193 vom 04.12.2008, S. 20763.

34 *Volkery, Carsten* 2008: Bildungsgipfel. Länderchefs blockieren Merkels Prestigeobjekt, in: Spiegel Online vom 22.10.2008. http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,585892,00.html (am 21.04.2009).

35 Rede von Bundeskanzlerin Merkel bei der Festveranstaltung „60 Jahre Soziale Marktwirtschaft" am 12.06.2008. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2008/06/2008-06-12-rede-merkel-60-jahre-soziale-marktwirtschaft.html (am 21.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zuvor[36] – nur schwer mit den etablierten Strukturen und Prozessen der Bundesrepublik vereinbar.

Bildungspolitik im Zeichen von Finanzkrise und Schuldenbremsen

Bereits im Zuge des Bildungsgipfels mahnten Landesvertreter Infrastrukturmaßnahmen für bessere Schulen und Hochschulen an und schlugen vor, diese im Rahmen des so genannten Konjunkturpakets I vom November 2008 zu beschließen.[37] Die eigentliche „Bildungs- und Qualifizierungsoffensive" begann jedoch mit dem so genannten Konjunkturpaket II vom März 2009.[38] Auf der Grundlage des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland stellt der Bund für „Investitionen der öffentlichen Hand und zur Stärkung von Forschung und Konjunktur" insgesamt 16,9 Mrd. Euro zur Verfügung; davon sind 4 Mrd. für zusätzliche Bundesinvestitionen vorgesehen. Mit 10 Mrd. Euro unterstützt der Bund auf der Grundlage von Art. 104b GG („Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts") zusätzliche Investitionen der Länder und Kommunen in Kindergärten, Schulinfrastruktur und Hochschulen sowie in die Forschung. Von den gesamten öffentlichen Finanzhilfen im Investitionsschwerpunkt Bildung in Höhe von 8,7 Mrd. Euro entfallen 6,5 Mrd. Euro auf den Bund und 2,2 Mrd. Euro auf die Gesamtheit der Länder;[39] für die Verteilung der Mittel, die „überwiegend" für Investitionen der Kommunen eingesetzt werden sollen,[40] sind die Länder zuständig.

Da es sich beim Zukunftsinvestitionsgesetz um ein Finanzhilfegesetz nach Art. 104b GG handelt, sind die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes von vornherein beschränkt: Dem Bund sind auf dieser Kompetenzgrundlage (bisher[41]) nur Finanzhilfen in den Bereichen erlaubt, in denen er selber Gesetzgebungsbefugnisse hat. Er besitzt also nicht die Befugnis, in eine Verbesserung der Lehrqualität zum Beispiel durch zusätzliche Lehrkräfte oder bessere Lernmittelausstattung zu investieren; auch die frühkindliche

36 *Wößmann, Ludger* 2008: Bildungsschlagloch, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 88, Nr. 11, S. 700.

37 So im Rückblick Andreas Pinkwart, Minister für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Bundesrat, Plenarprotokoll 855 vom 20.02.2009, S. 46.

38 Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/11740 vom 27.01.2009; Gesetz vom 02.03.2009, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, Nr. 11 vom 05.03.2009, S. 416ff.

39 Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch und der Fraktion Die Linke, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/12022 vom 19.02.2009.

40 § 1 Abs. 3 des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) vom 02.03.2009, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, Nr. 11 vom 05.03.2009, S. 428ff.

41 Die geplante Neufassung des Grundgesetzes in Folge der Föderalismusreform II sieht dagegen eine Ergänzung von Art. 104b Abs. 1 GG vor: „Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren."

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bildung ist nicht seine Angelegenheit, sondern diejenige der Kommunen.[42] Nachdem der Bund sich in erster Linie zugunsten der Bildungsstruktur engagieren darf, fließt ein Großteil des Konjunkturpaketgeldes von Bund und Ländern (65%) in die (energetische) Sanierung von Schul- und Universitätsgebäuden.[43]

Die aus der Kompetenzordnung des Grundgesetzes folgende Notwendigkeit, vor allem in „Steine und nicht in die Bildung der Kinder“[44] zu investieren, hat zur Folge, dass Mittel, die laut Bildungsgipfel vom Oktober 2008 vor allem für bildungspolitische Strukturreformen hätten aufgewendet werden sollen, nun in Infrastrukturmaßnahmen fließen. Hinzu kommt, dass die künftige staatliche Handlungsfähigkeit durch die Kreditfinanzierung des aktuellen Konjunkturpakets eingeschränkt wird.

Dieser Effekt wird durch eine Festlegung der Föderalismusreform II verstärkt: Die geplante Verankerung so genannter Schuldenbremsen im Grundgesetz,[45] beschränkt künftig die Möglichkeit von Investitionen.[46] Tritt die Grundgesetzänderung in Kraft, dann muss die öffentliche Hand ab 2011 die Neuverschuldung stufenweise reduzieren; die Länder könnten ab 2020 neue Kredite nur dann aufnehmen, wenn eine wirtschaftliche Krise besteht.[47] Dieses Vorhaben, nicht nur die Ausgabenpolitik des Bundes verfassungsrechtlich zu beschränken, sondern auch der Kreditaufnahme der Länder Höchstgrenzen vorzugeben,[48] schränkt die künftige Finanzierbarkeit bildungspolitischer Maßnahmen weiter ein. So werden bei der bereits geplanten Fortführung von Maßnahmen, wie dem Hochschulpakt oder der Exzellenzinitiative, Prioritäten gesetzt werden müssen.

Die bildungspolitischen Maßnahmen, die im Umfeld und seit der Föderalismusreform I erlassen oder vereinbart wurden, zeugen von dem Bemühen von Bund und Ländern, die ursprünglich beabsichtigte Trennung zwischen Bundes- und Landeskompetenzen in der politischen und administrativen Praxis flexibel handzuhaben. Gleichzeitig

42 Vgl. die Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 02.04.2009. Via http://www.bundesfinanzministerium.de (am 21.04.2009).

43 *Dohmen, Dieter* 2009: Bildung für die Konjunktur – Konjunktur für die Bildung, Pressemitteilung des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) vom 11.01.2009. http://www.fibs.eu/de/sites/jumpto.php?in_adr=presse/_wgHtml/presse_090111.htm (am 21.04.2009).

44 So der Präsident des Kinderschutzbundes im Interview: *Hilgers, Heinz* 2009: Bund investiert in Steine und nicht in die Bildung der Kinder, in: Neue Osnabrücker Zeitung vom 09.03.2009.

45 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/12400 vom 24.03.2009.

46 Vgl. *Ulbricht, Lena* 2009: Das Konjunkturpaket II: bildungspolitische Richtungsentscheidung durch die Hintertür, WZBrief Bildung vom 06.02.2009, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). http://bibliothek.wzb.eu/wzbrief-bildung/WZBriefBildung062009_ulbricht.pdf (am 21.04.2009).

47 BT-Drs. 16/12400 (Fn. 45).

48 Der Landtag von Schleswig-Holstein hat einstimmig beschlossen, gegen eine vom Bund entsprechend den Vorschlägen der Föderalismuskommission II in Art. 109 Abs. 3 Satz 1, 5 GG (neu) festgeschriebene Schuldenregelung nach Inkrafttreten Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben: Landtag Schleswig-Holstein, Plenarprotokoll 16/108 vom 26.03.2009, S. 8093; vgl. Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen sowie der Abgeordneten des SSW, LT-Drs. 16/2585 vom 20.03.2009.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

weisen sie unübersehbar darauf hin, dass die in der Kommission mühsam ausgehandelten Vereinbarungen nur sehr bedingt mit den konkreten Erfordernissen bildungspolitischen Handelns vereinbar sind. Diese Diagnose, gestellt drei Jahre nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I, deckt sich mit der damaligen Beobachtung einer Akteurin; sie stellte fest, die Bundesministerin für Bildung und Forschung, Annette Schavan, habe die Regelungen zwar uneingeschränkt verteidigt, gleichzeitig seien ihre „Beschwichtigungsversuche gegenüber Abgeordneten" aber darauf hinausgelaufen, die Regelungen „wenn schon nicht als gelungen darzustellen, so doch als in der Praxis überlistbar."[49] Von Seiten der politischen Akteure auf allen politischen Ebenen besteht demnach der Wunsch, zumindest bei überregional bedeutsamen bildungspolitischen Themen gemeinsame Vorhaben von Bund und Ländern weiterhin zu ermöglichen und auf diese Weise getroffene Regelungen zu „bypassen".[50]

Der in Verfassungsrecht gegossene Anspruch auf eine relativ große Eigenständigkeit der Länder in der Bildungspolitik ist anscheinend nicht zu vereinbaren mit dem tagtäglichen Bemühen von Politik und (Bildungs-)Verwaltung, zum einen gegenüber der Öffentlichkeit bildungspolitischen Handlungswillen zu demonstrieren und zum anderen finanzpolitischen Notwendigkeiten gerecht zu werden. Diese Widersprüche bergen die Gefahr, dass nicht nur die Ausprägungen des deutschen Bildungsföderalismus, sondern der deutsche Bundesstaat insgesamt als wirklichkeitsfremd und lebensfern bewertet werden.

49 *Sager* 2007 (Fn. 7), S. 132.

50 So die Stellungnahme vom 23.05.2006 des Vorsitzenden des Wissenschaftsrates, Prof. Dr. Peter Strohschneider, anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform. Themenkomplex Bildung, Forschung und Hochschulen am 29. Mai 2006. http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/04_Bildung/Stellungnahmen/Prof__Dr__Peter_Strohschneider.pdf (am 21.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Landtagswahlen im kooperativen Föderalismus

Oscar W. Gabriel / Kerstin Völkl

1. Einleitung

Mit der großen Finanzreform im Jahr 1969 wurde die faktische Entwicklung des deutschen Föderalismus zum „unitarischen Bundesstaat“[1] verfassungsrechtlich weiterentwickelt. Von Anfang an sah das im Grundgesetz angelegte System des kooperativen Föderalismus eine gemeinsame und arbeitsteilige Erfüllung der meisten staatlichen Aufgaben durch den Bund und die Länder vor. Dabei wird der Bund auf fast allen Politikfeldern als Gesetzgeber tätig, die Länder und Gemeinden führen die Gesetze aus. In der Praxis bedeutet dies, dass die Bürger ihre unmittelbaren Erfahrungen mit dem staatlichen Handeln überwiegend im Umgang mit Landes- und Kommunalbehörden sammeln. Nur noch in den Bereichen Bildung, Polizei und Kommunalrecht verfügen die Länder über originäre Gesetzgebungskompetenzen. Dieses ohnehin schon komplizierte System der Politikverflechtung wird durch die Verlagerung eines großen Teils der Gesetzgebung von der nationalen auf die europäische Ebene weiter kompliziert. Mittlerweile führen die Bundesländer ihre eigenen Gesetze sowie die des Bundes und die von den Organen der Europäischen Union erlassenen Rechtsnormen aus.[2] Die mit großem propagandistischen Aufwand für das Jahr 2006 angekündigte Föderalismusreform I hat nur wenig dazu beigetragen, das selbst von Experten kaum mehr zu durchschauende Kompetenzwirrwarr zu beseitigen und die damit verbundene Schwierigkeit zu erkennen, welche Akteure und Institutionen die Verantwortung für bestimmte politische Entscheidungen tragen.

Aus der Perspektive der Politikwissenschaft könnte man geneigt sein, die Frage danach, welche staatliche Handlungsebene welche Aufgaben erfüllt, als Problem der Staatsrechtslehre anzusehen. Schließlich kommt es aus der Sicht der Bürger als Empfänger staatlicher Leistungen in erster Linie darauf an, dass die produzierten und verteilten öffentlichen Güter den Erwartungen der Bürger entsprechen. Ob der Bund oder die Länder Wohlfahrt und Sicherheit garantieren oder ob sie dies gemeinsam tun, und ob der Bund oder die Länder die Verantwortung für die Vernachlässigung von Bildung und Forschung tragen, ist für viele Bürger von nachrangiger Bedeutung. Gegen eine solche Sicht sprechen allerdings mehrere Gründe. In der Staatsdoktrin der Bundesrepublik bilden die Ordnungsprinzipien „Demokratie“ und „Föderalismus“ eine untrennbare Einheit. Die Aufteilung staatlicher Macht auf den Bund und die Länder gehört zu den grundlegenden Bestandteilen der demokratischen Ordnung der Bundesrepublik, ebenso

1 *Hesse, Konrad* 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: C. F. Meyer.

2 *Sturm, Roland/Pehle, Heinrich* 2005: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 die Ausgestaltung der demokratischen Ordnung in den Ländern nach demokratischen Prinzipien. Eine Konsequenz dieser Doktrin besteht darin, dass die Bürger der Bundesländer alle fünf oder vier Jahre dazu aufgerufen sind, Volksvertretungen zu wählen, die ihrerseits eine Regierung bestellen. In einem politischen System, in dem die Bundesländer nicht mehr über nennenswerte politische Gestaltungsmöglichkeiten verfügen, könnten die demokratischen Wahlen die ihnen zugedachte Funktion der demokratischen Legitimation politischer Herrschaft nicht mehr effektiv erfüllen, sie würden zu politisch substanzlosen Ritualen. Dass eine solche Entwicklung tatsächlich eingetreten sei, wird allerdings zunehmend bestritten und auf eine einseitige Forschungsperspektive in etlichen Analysen des deutschen Föderalismus zurückgeführt. Freitag und Vatter[3] sprechen sich für eine differenziertere Betrachtung des Bund-Länder-Verhältnisses aus. Sie sehen in einigen Bereichen der Politikgestaltung vereinheitlichende Tendenzen, in anderen aber einen großen, tendenziell gewachsenen Gestaltungsspielraum der Bundesländer.[4] Ein völliger oder sehr weitgehender Abbau der eigenständigen Gestaltungskompetenzen der Bundesländer ist schließlich auch insofern unwahrscheinlich, als große Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg eine Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft aufweisen, die sich mit derjenigen mittelgroßer Mitgliedstaaten der EU messen kann.[5] Eine wichtige Funktion der Landespolitik sehen Freitag und Vatter in ihrer Rolle als „Experimentierfeld, Frühwarnsystem und Versuchslabor des Bundes“[6].

Unter normativen Gesichtspunkten, im Hinblick auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Landespolitik und auch auf Grund ihres hohen Stellenwertes für die Medienberichterstattung spielen Landtagswahlen in der deutschen Politik eine große Rolle. Nicht zuletzt auf Grund der starken Verflechtung von Bundes- und Landespolitik und der verbreiteten Neigung von Politikern und Medien, Landtagswahlen zu Testwahlen für die Bundesregierung und die sie tragende Parlamentsmehrheit zu erklären, ist aber unklar, ob die Wähler ihre Entscheidung bei Landtagswahlen vornehmlich unter landes- oder unter bundespolitischen Gesichtspunkten treffen bzw. ob sich beides überhaupt voneinander trennen lässt. Die Abwahl der rot-grünen Landesregierung bei den nordrhein-westfälischen Landtagswahlen im Mai 2005 wurde als ein klares bundespolitisches Signal interpretiert und hatte die vorzeitige Neuwahl des Deutschen Bundestages zur Fol-

3 *Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.)* 2008: Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich, Opladen: Barbara Budrich.

4 *Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard* 2007: „Ober sticht unter? Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen: Kontext, theoretischer Rahmen und Analysemodelle“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 38, Nr. 3, S. 443-460; *Völkl, Kerstin/Schnapp, Kai-Uwe/Holtmann, Everhard/Gabriel, Oscar W.* 2008: Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen. Theoretischer Rahmen und Analysemodelle, in: *dies. (Hrsg.)*: Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 9-36.

5 *Freitag/Vatter* 2008 (Fn. 3), S. 26.

6 Ebenda, S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ge.[7] Ebenso eindeutig schien es aber auch vielen Beobachtern zu sein, dass die historische Niederlage der CSU bei der bayrischen Landtagswahl 2008 ihre Ursache in der Unzufriedenheit zahlreicher Wähler mit der Landespolitik hatte. Die Frage, welche Rolle bundes- und landespolitische Entwicklungen und deren Bewertung durch die Wähler für die Entscheidung bei Landtagswahlen spielen, lässt sich nur empirisch klären. Wir werden in diesem Beitrag zunächst knapp die in der Forschung formulierten Annahmen über die Bedeutung bundespolitischer Faktoren für das Wählerverhalten bei Landtagswahlen darstellen und diese Annahmen sodann empirisch prüfen. Die Grundlage hierfür bilden die im Zeitraum 1990–2008 von der Forschungsgruppe Wahlen durchgeführten Landtagswahlbefragungen. Unser Ziel besteht darin, die Bedingungen zu spezifizieren, unter denen bundes- bzw. landespolitischen Motiven für die Entscheidung der Wähler bei Landtagswahlen eine besonders große Bedeutung zukam.

2. Der Einfluss der Bundespolitik auf die Wählerentscheidung bei Landtagswahlen: Hypothesen und Forschungsbefunde

Trotz des großen Interesses, dessen sich die Landtagswahlen in der politisch interessierten Öffentlichkeit erfreuen, ist das Wählerverhalten in den Bundesländern kaum erforscht. Die erste wissenschaftliche Studie hierüber stammt aus dem Jahr 1977.[8] Eine Katalysatorfunktion für die Forschung erfüllte sie allerdings nicht, denn in der Folgezeit blieb das Interesse der Wahlforschung an Landtagswahlen schwach. Ob der Wahrnehmung und Bewertung bundes- oder landespolitischer Faktoren für die Entscheidung der Wähler bei Landtagswahlen die größere Bedeutung zukommt, ist bis heute umstritten, und die bisher durchgeführten Studien geben in dieser Hinsicht auch keine Aufklärung, weil sie zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führten.

Im Hinblick auf das relative Gewicht der Wahrnehmung und Bewertung bundes- und landespolitischer Faktoren konkurrieren in der Forschung zwei Sichtweisen bzw. Erklärungsansätze, die Gschwend als „unitaristisch“ bzw. „föderalistisch“ bezeichnet.[9] Nach der ersten Annahme ist der Einfluss bundespolitischer Orientierungen auf die Wahlentscheidung bei Landtagswahlen dominant, nach der zweiten spielen landespolitische Faktoren die entscheidende Rolle. Welche Überlegungen liegen diesen konkurrierenden Hypothesen zu Grunde? Beginnen wir mit der Annahme über die Dominanz landespolitischer Faktoren. Vertreter dieser Sichtweise betonen die Tatsache, dass die Parteien den

7 *Klein, Markus/Ohr, Dieter* 2008: Bundestagswahlen oder Regionalwahlen? Eine empirische Analyse der nordrhein-westfälischen Landtagswahlen, in: *Völkl, Kerstin/Schnapp, Kai-Uwe/Holtmann, Everhard/Gabriel, Oscar W. (Hrsg.)*: Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 219-238.

8 *Dinkel, Rainer* 1977: Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 18, Nr. 2, S. 348-359.

9 *Gschwend, Thomas* 2008: Abgeordnetenhauswahlen sind keine Bundestagswahlen. Oder doch? Ein Erfahrungsbericht aus Berlin, in: *Völkl, Kerstin/Schnapp, Kai-Uwe/Holtmann, Everhard/Gabriel, Oscar W. (Hrsg.)*: Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 93-120.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wählern bei Landtagswahlen mehr oder weniger klare landespolitische Alternativen zur Entscheidung unterbreiten. Die Landesregierung und die Opposition präsentieren den Wählern ihre Leistungsbilanz bzw. ihre programmatischen Angebote für die kommende Legislaturperiode. Die Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten sind den weitaus meisten Wählern bekannt und die Wähler machen sich ein Bild von ihren Stärken und Schwächen. Genuin landespolitische Faktoren sind den Wählern hinreichend präsent, um einen maßgeblichen Einfluss auf ihre Entscheidung bei Landtagswahlen auszuüben.

Die meisten empirischen Studien gehen allerdings von der Annahme aus, bundespolitische Orientierungen seien wichtiger für die Entscheidung der Wähler bei Landtagswahlen. Auch wenn hierfür unterschiedliche Begründungen gegeben werden, basieren alle Varianten der Hypothese über die Dominanz der Bundespolitik auf einem gemeinsamen Element, der Einschätzung der Landtagswahlen als „Nebenwahlen". Diese ursprünglich für die Erklärung des Wählerverhaltens bei Europawahlen entwickelte Interpretation stellt die Bedeutsamkeit der Wahl für die Wähler in den Mittelpunkt der Überlegungen. Demnach betrachten die Wähler bestimmte Wahlen als wichtig, andere als unwichtig oder weniger wichtig. An wichtigen Wahlen beteiligen sie sich eher als an unwichtigen und treffen ihre Entscheidung aus Gründen, die sich direkt auf die anstehende, wichtige Wahl beziehen. Nebenwahlen als „unwichtige Wahlen" dagegen fördern die Tendenz zur Stimmenthaltung und zur Berücksichtigung „sachfremder" Motive. In Deutschland werden nur die Bundestagswahlen als Hauptwahlen kategorisiert, die Kommunal-, Europa- und eben auch Landtagswahlen werden den Nebenwahlen zugerechnet.

Eine besonders große Bedeutung für das Wählerkalkül bei Nebenwahlen schreibt die bisherige Forschung der Neigung der Wähler zu, die Bundesregierung und die sie tragende Parlamentsmehrheit zu belohnen oder zu bestrafen. Im Falle der Landtagswahlen bedeutet dies, dass die Wähler ihre Entscheidung nicht primär mit Blick auf die personellen und programmatischen Angebote der Landesparteien treffen, sondern durch ihre Stimmabgabe ihre Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit der Politik der Bundesregierung zum Ausdruck bringen (Referendumshypothese) oder die Macht einer als zu stark eingeschätzten Partei begrenzen wollen (Hypothese vom moderierenden Wählen). Als Verhaltensalternativen stehen den protestbereiten Wählern dabei die Nichtwahl (*exit*) oder die Wahl einer auf der Bundesebene in der Opposition befindlichen oder einer extremistischen oder populistischen Partei (*voice*) zur Verfügung. Wie Weiterentwicklungen dieser beiden Erklärungsansätze unterstellen, wirken diese Faktoren allerdings unter bestimmten Bedingungen stärker als unter anderen. Bereits Dinkel hatte die Annahme formuliert, das Wahlverhalten bei Landtagswahlen folge dem Zyklus der Wahlperiode des Bundestages. Regierungsparteien schnitten am Beginn und am Ende der Wahlperiode besonders gut ab, in der Mitte aber besonders schlecht. Er führte dies darauf zurück, dass die Regierungen versuchen, unpopuläre Maßnahmen am Beginn einer Wahlperiode durchzuführen, damit sie dann ihre Wirkung entfalten, wenn es die Wiederwahlchancen der regierenden Parteien am wenigsten beeinträchtigt. Die Quittung für diesen politisch induzierten Wahlzyklus erhielten die Regierungsparteien bei den in der Mitte der Legis-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

laturperiode des Bundestages stattfindenden Landtagswahlen. Die bisher durchgeführten empirischen Studien konnten weder eine Dominanz bundespolitischer Motive noch einen Primat landespolitischer Motive belegen. Ihre Ergebnisse fallen uneinheitlich aus und legen die Vermutung nahe, dass auf die Frage nach dem Primat bundes- oder landespolitischer Orientierungen für die Wählerentscheidung bei Landtagswahlen keine allgemeine Antwort gegeben werden kann, sondern dass es sinnvoller ist, nach den Bedingungen zu suchen, unter denen bundes- oder landespolitische Faktoren dominieren.

Wir werden im folgenden Abschnitt zwei Zugänge zur Bestimmung des Einflusses der Bundespolitik auf die Wählerentscheidung bei Landtagswahlen präsentieren. Zunächst untersuchen wir dieses Problem auf der Grundlage der direkten Einschätzung der Bedeutsamkeit der Landes- und Bundespolitik durch die Wähler. In einem zweiten Schritt testen wir die Stärke des Einflusses der Zufriedenheit mit der Bundesregierung auf die Parteipräferenz bei Landtagswahlen, wobei wir die Rolle landespolitischer Faktoren kontrollieren. Zudem versuchen wir, genauere Aufschlüsse über die Bedingungen zu gewinnen, unter denen bundespolitische Faktoren eine besonders große Rolle für die Wahlentscheidung bei Landtagswahlen spielen.

3. Die Bedeutsamkeit der Bundespolitik für das Wählerverhalten bei Landtagswahlen in der Wahrnehmung der Wähler

Erste Aufschlüsse über die Einschätzung der Wichtigkeit der Bundespolitik für die Wahlentscheidung bei Landtagswahlen gewinnt man durch die Antworten der Befragten auf eine direkte Frage danach, welche Rolle bundespolitische Faktoren für die Entscheidung bei der jeweils bevorstehenden Landtagswahl spielen. Eine entsprechende Frage wurde in 44 seit 1994 durchgeführten Vorwahlumfragen in den deutschen Bundesländern gestellt, allerdings in zwei Varianten. In der ersten wurde die Wichtigkeit der Bundespolitik für die landespolitische Wahlentscheidung erhoben, aber keine vergleichende Bewertung der Landespolitik erfragt. Hierbei handelt es sich um neun im Zeitraum 1994 bis Anfang 1999 durchgeführte Umfragen. In der zweiten, seit Mitte 1999 eingesetzten Variante waren die Befragten dazu aufgefordert, eine Aussage darüber zu machen, ob die Landes- oder die Bundespolitik für ihre bevorstehende Entscheidung bei der Landtagswahl eine größere Rolle spiele. Die Verteilungen der Antworten auf beide Fragen fallen erwartungsgemäß unterschiedlich aus. Auf die erste Frage erklärten 31% der Befragten, die Bundespolitik sei für ihre Wahlentscheidung bei der Landtagswahl sehr wichtig, 50% bezeichneten sie als wichtig. Vor die Entscheidung gestellt, der Landes- oder der Bundespolitik den Vorrang einzuräumen, nannten 58% die Landespolitik und 35% die Bundespolitik als den ausschlaggebenden Faktor. Soweit die Wählerinnen und Wähler dazu aufgefordert waren, die Bedeutsamkeit der Landespolitik und der Bundespolitik gegeneinander abzuwägen, bezeichneten sie im Durchschnitt aller Erhebungen die Landespolitik als die für ihre Wahlentscheidung wichtigere Größe. Diese Entscheidung fiel eindeutig aus und spricht zunächst einmal gegen die These, die Wählerentscheidung bei Landtagswahlen sei generell durch bundespolitische Faktoren überformt. Dies schließt Abweichungen von dieser Regel natürlich nicht aus.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 1: Einschätzung der Bedeutsamkeit der Bundespolitik für Landtagswahlen in ausgewählten Bundesländern, 1994–2008

	Abweichung vom Mittel	stark unterdurchschnittlich	leicht unterdurchschnittlich	durchschnittlich	leicht überdurchschnittlich	stark überdurchschnittlich
1994	**–5,4**			**MV, TH,**		
1995						
1996						
1997	–22,6	HH				
1998	**10,5**		**BY**		**ST, MV**	**NI**
1999[a]			HE			
1999[b]	–1,3	HB	SL	BE, SN	TH, BB	
2000	–14,3	SH,		NW		
2001	–4,3	BE, HH				RP, BW
2002	**1,4**			**ST**	**MV**	
2003	15,7		HB			NI, HE, BY
2004	0,6	HH	SL		SN	TH
2005	**–3,9**		**SH**		**NW**	
2006	5,0		BE	MV	RP, BW, ST	
2007	–26,3	HB				
2008	–10,8	HH	HE		NI	
N	*44*	*8*	*8*	*8*	*11*	*7*

Die Zelleneinträge geben die von den Wählern vorgenommene Einschätzung der Bundespolitik für ihre Wahlentscheidung bei der jeweiligen Landtagwahl wieder. Die Zuordnung zu den Gruppen (stark unterdurchschnittlich bis stark überdurchschnittlich) wurde auf der Basis der Abweichungen der jeweiligen Wahl vom Mittelwert vorgenommen. Für die Fragevariante 1 (a) wurde dieser auf der Basis der Nennungen der Bundespolitik als sehr wichtig berechnet, bei Fragevariante 2 (b) als Anteil der Befragten, die die Bundespolitik im Vergleich mit der Landespolitik als wichtiger einstuften. Diese Werte wurden jeweils auf 100 gesetzt. Abweichungen um 5% und weniger vom Durchschnitt wurden als durchschnittlich klassifiziert, um bis zu 15% als leicht über- bzw. unterdurchschnittlich und um 15% und mehr als stark über- bzw. unterdurchschnittlich. Fett gedruckt = Landtagswahlen in Bundestagswahljahren.

Quelle: Landtagswahlen – Integrierter Datensatz 1960–2004, ZA-Nr. 4182, GESIS, ergänzt um die Landtagswahlen 2005–2008; eigene Berechnungen.

In der Tat stellt sich der wahrgenommene Einfluss der Bundespolitik auf das Votum der Wähler bei Landtagswahlen von Wahl zu Wahl unterschiedlich dar. Die in Abbildung 1 enthaltenen Daten deuten nicht auf eine im Zeitverlauf wachsende Bedeutung der Bundespolitik für die Wählerentscheidung bei Landtagswahlen hin. Ebenso wenig lässt sich eine systematische Kopplung des Einflusses der Bundespolitik an den Wahlzyklus feststellen. Allerdings scheinen sich bundespolitische Faktoren vor allem dann Geltung zu verschaffen, wenn an einem Tag mehrere Landtagswahlen stattfinden. Wichtiger als die zeitliche Lagerung der Landtagswahlen scheinen Charakteristika der Bundesländer zu sein. Sieben der acht Wahlen, bei denen die Wähler den Einfluss der Bundespolitik auf ihre Wahlentscheidung stark unterdurchschnittlich bewerteten, fanden in Stadtstaaten statt. Besonders deutlich heben sich in dieser Hinsicht die Hansestädte Hamburg und

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bremen von den übrigen Bundesländern ab. In Hamburg schätzten die Wähler in allen vier relevanten Umfragen den Bundeseinfluss als sehr gering ein, in Bremen gilt dies für zwei der drei untersuchten Wahlen. Die niedrigsten Anteile, die auf die Bundespolitik entfielen, wurden in den Jahren 2001, 2004 und 2008 anlässlich der Hamburger Bürgerschaftswahlen gemessen. Dies ist insofern interessant, als in diesen beiden Stadtstaaten Gruppierungen wie das Bündnis für Arbeit bzw. die Schill-Partei aufsehende Erfolge erzielten, die jedoch – sieht man sie im Kontext unserer Daten – landes- und nicht bundespolitisch motiviert waren. Mit dem Saarland und Schleswig-Holstein weisen die Wähler in zwei weiteren kleinen Bundesländern der Bundespolitik eine unterdurchschnittliche Bedeutung für ihre Entscheidung bei Landtagwahlen zu. Auf der anderen Seite lassen sich zwei Gruppen von Bundesländern identifizieren, in denen die Bürger in ihre Wahlentscheidung überdurchschnittlich stark bundespolitische Faktoren einfließen lassen, nämlich die neuen Bundesländer einerseits sowie Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg andererseits. Der stärkste Einfluss der Bundespolitik wurde anlässlich der niedersächsischen Landtagswahl 2003 gemessen. Dies war zugleich die einzige Wahl, in der die Befragten der Bundespolitik im Vergleich mit der Landespolitik die größere Bedeutung für ihren Wahlentscheid zuschrieben. Für die meisten dieser Wahlen ist nicht ohne weiteres erkennbar, worin der besondere Einfluss der Bundespolitik bestanden haben könnte. Die Wahlen in Niedersachsen und Hessen (2003) sowie in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz (2001) fanden zwar am gleichen Tag statt und wurden insofern möglicherweise als bundespolitische Testwahlen interpretiert. Ob dies jedoch tatsächlich gegeben war und eine hinreichende Erklärung für das starke Gewicht bundespolitischer Faktoren liefert, sei dahingestellt.

4. Der Einfluss der Bundespolitik auf die Stimmabgabe bei Landtagswahlen unter Berücksichtigung von Kontextfaktoren

Eine zweite Möglichkeit, den Einfluss der Bundespolitik auf das individuelle Abstimmungsverhalten bei Landtagswahlen zu erfassen, basiert nicht auf direkten Aussagen der Wähler über die Bedeutsamkeit der Bundes- oder Landespolitik für ihre Wahlentscheidung, sondern auf der Schätzung des relativen Einflusses bundespolitischer Größen in einem Modell zur Erklärung der Parteipräferenz bei Landtagswahlen. Von einem Einfluss bundespolitischer Faktoren sprechen wir in diesem Fall, wenn diese auch bei der Kontrolle wichtiger landespolitischer Einstellungen einen eigenständigen Einfluss auf die Bildung der Parteipräferenz bei Landtagswahlen ausüben. Als Grundmodell zur Erklärung des Wählerverhaltens bei Landtagswahlen verwenden wir das so genannte Michigan-Modell, das die langfristig wirksame Parteibindung, die Einstellungen zu den Spitzenkandidaten der Parteien und die Bewertung der Problemlösungskompetenz der Parteien als die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Parteipräferenz behandelt und sich zur Stützung dieser Annahme auf eine Vielzahl empirischer Studien stützen

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kann.[10] Im Hinblick auf die Datenlage, aber auch aus theoretischen Gründen, wird die Problemlösungskompetenz in Anlehnung an Miller und Shanks durch die Zufriedenheit mit der aktuellen Regierung erfasst.[11] Bei einer Analyse des Wählerverhaltens bei Landtagswahlen beziehen sich die Bewertung der Regierungsleistungen und die Kandidatenpräferenz auf die Landesregierung und die Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten. Bundespolitische Faktoren lassen sich im Prinzip in der gleichen Weise erfassen. Da nur sehr lückenhafte Daten über die Einstellungen zum amtierenden Bundeskanzler vorliegen, müssen wir uns darauf beschränken, den Einfluss der Bundespolitik auf die Wählerentscheidung bei Landtagswahlen über die Bewertung der Arbeit der Bundesregierung zu erfassen. Einen solchen Einfluss betrachten wir dann als gegeben, wenn die Bewertung der Arbeit der Bundesregierung auch bei einer Kontrolle der Parteiidentifikation sowie der Einstellung zur Landesregierung und zu den Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten einen Einfluss auf die Parteipräferenz bei Landtagswahlen ausübt. Natürlich machen sich auch in der Parteiidentifikation bundespolitische Effekte geltend. Da sich diese nur schwer von den entsprechenden landespolitischen Orientierungen abgrenzen lassen, bleiben sie in den folgenden Interpretationen – nicht in den Analysen – unberücksichtigt.[12]

Unsere Untersuchungen beziehen sich auf die Absicht, bei einer der 64 seit der Wiedervereinigung durchgeführten Landtagswahlen der CDU/CSU bzw. der SPD die Stimme zu geben.[13] Wir haben uns bewusst dafür entschieden, die Analyse auf die beiden Parteien zu beschränken, die seit 1990 kontinuierlich in allen deutschen Landtagen vertreten sind, und ohne die die Bildung der Bundes- oder Landesregierung nicht möglich ist. Der Blick auf alle 64 Wahlen erlaubt es zudem, strukturelle Zusammenhänge zwischen der Wahrnehmung der Bundespolitik und landespolitischen Entscheidungen zu ermitteln, die nicht durch die Besonderheiten einer Wahl geprägt sind. Diesem Sachverhalten wenden wir uns in einem zweiten Schritt zu. Aus methodischen Gründen müssen die Analysen getrennt für die Wahl der CDU/CSU und der SPD durchgeführt und präsentiert werden.

Den mit Abstand größten Einfluss auf die Stimmabgabe für die Union und die SPD bei Landtagswahlen übt die langfristige Parteibindung aus, in der sich – wie erwähnt –

10 *Campbell, Angus/Converse, Philip E./Miller, Warren E./Stokes, Donald E.* 1960: The American Voter, New York: Wiley.

11 *Miller, Warren E./Shanks, Merrill J.* 1996: The New American Voter, Cambridge: Harvard University Press.

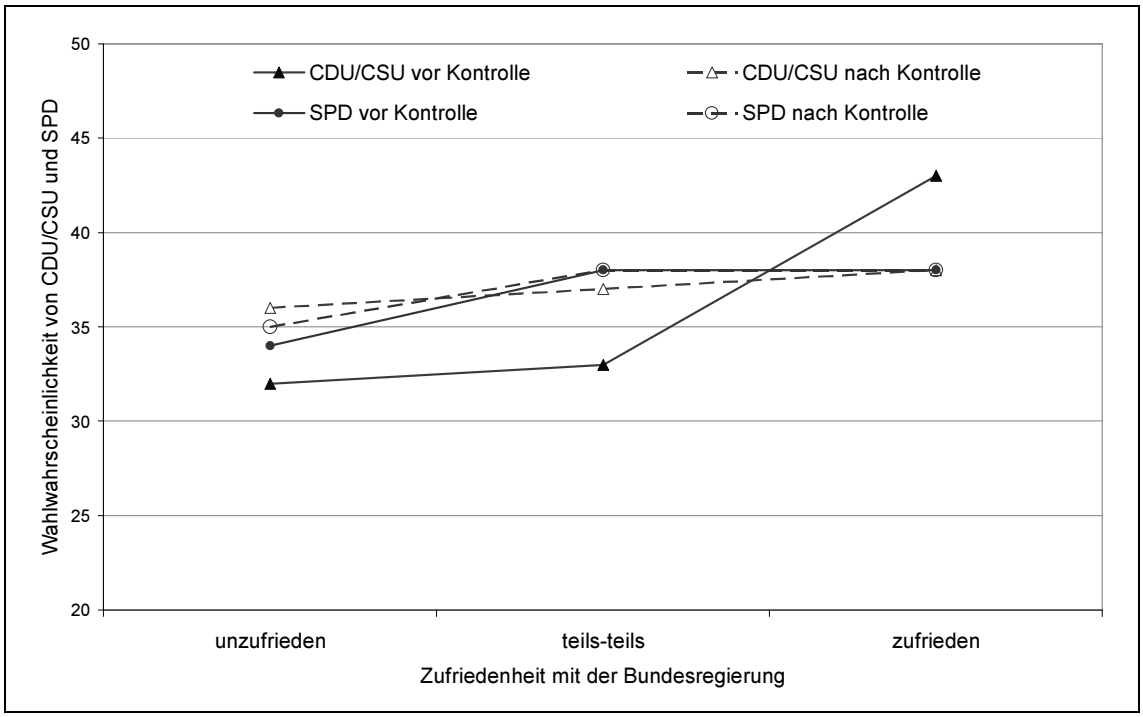
12 Als Analyseverfahren kamen Varianzanalysen zum Einsatz. Sie haben den Vorteil, dass sie anhand der Zellenmittelwerte sehr anschaulich den Einfluss der Regierungszufriedenheit auf Bundesebene – unter verschiedenen Kontextbedingungen – auf die Wahlwahrscheinlichkeit angeben. Die Daten wurden für die Analysen gewichtet, damit gewährleistet ist, dass jede Landtagswahl mit dem gleichen Gewicht in die Untersuchung eingeht.

13 Im Zeitraum seit der Wiedervereinigung bis Ende 2008 haben insgesamt 70 Landtagswahlen stattgefunden. Allerdings stehen für die ersten Landtagswahlen in den fünf neuen Bundesländern am 14. Oktober 1990 und die zeitgleich mit der Bundestagswahl 1990 abgehaltene Abgeordnetenhauswahl in Berlin keine für unsere Zwecke brauchbaren Datensätze zur Verfügung.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

landes- und politische Faktoren überlagern dürften. Auch die Einstellungen zum Spitzenkandidaten der Union bzw. der SPD sind für diese Entscheidung bedeutsam, während die Zufriedenheit mit der Leistung der Landesregierung als eigenständiger Erklärungsfaktor keine Rolle spielt. Dies dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass der Effekt der Regierungszufriedenheit weitgehend in der Parteibindung aufgeht. Für die Erklärung des Wählerverhaltens in der Landespolitik spielen also die gleichen Größen eine Rolle, die auch für die Entscheidung bei Bundestagswahlen relevant sind (tabellarisch oder grafisch nicht ausgewiesen).[14]

Abbildung 2: Einfluss der Zufriedenheit mit der Bundesregierung auf die Landtagswahlentscheidung zu Gunsten von CDU/CSU und SPD nach Kontrolle von Parteibindung, landespolitischer Kandidatenpräferenz und Zufriedenheit mit der Landesregierung, 1990–2008



Angabe: Wahrscheinlichkeit der Wahl von CDU/CSU oder SPD.

Quelle: siehe Abbildung 1.

Eine Einbeziehung bundespolitischer Faktoren in das Erklärungsmodell ändert hieran nichts, denn die überragende Bedeutung der Parteiidentifikation und das relativ große Eigengewicht der Einstellungen zu den Spitzenkandidaten der Landesparteien bleiben bei einer Kontrolle der Zufriedenheit mit der Bundesregierung erhalten. Auf der anderen Seite zeigt sich die geringe Relevanz bundespolitischer Einstellungen für die Parteiprä-

14 Vgl. für Bundestagswahlen: *Kellermann, Charlotte* 2008: Trends and Constellations, Baden-Baden: Nomos.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ferenz bei Landtagswahlen. Selbst wenn man landespolitische Größen außer Acht lässt, spielt die Bundespolitik keine besonders große Rolle für die Entscheidung der Wähler bei Landtagswahlen. Die Stimmabgabe für die Union wird zwar etwas stärker von bundespolitischen Erwägungen beeinflusst als ein Votum für die SPD, aber keiner dieser Effekte ist besonders stark. Die ohnehin geringe Bedeutung der Bundespolitik verschwindet nahezu völlig, wenn man die Bedeutung landespolitischer Einstellungen und der Parteiidentifikation kontrolliert. Erneut gilt dies für die SPD-Wahl noch stärker als für die Wahl der CDU oder der CSU (vgl. Abbildung 2). Lässt man landespolitische Faktoren außer Acht, dann hätten zwischen 1990 und 2008 32% der Befragten, die mit der Leistung der Bundesregierung unzufrieden waren, ihre Stimme bei Landtagswahlen der CDU oder der CSU gegeben, unter den Zufriedenen wären es dagegen 43%. Nach einer Kontrolle landespolitischer Einstellungen steigt der Anteil der mit der Bundesregierung unzufriedenen Wähler mit einer Präferenz für die CDU/CSU auf 36%, bei den zufriedenen dagegen sinkt er auf 38%. Der Effekt der Bundespolitik verringert sich also von elf auf drei Prozentpunkte. Wenn bundespolitische Größen generell die Entscheidung der Wähler bei Landtagswahlen beeinflussen, dann geschieht dies in erster Linie über die langfristig stabile Parteipräferenz, aber nicht über die kurzfristig stärker veränderliche Bewertung der Leistungen der Bundesregierung. Hinweise auf eine Funktion der Landtagswahlen als bundespolitische Unterstützungs- oder Protestwahl lassen sich den bisher vorgestellten Ergebnissen nicht entnehmen.

Die schwachen Effekte der Bundespolitik auf die Entscheidung bei Landtagswahlen könnten zum Teil durch den Umstand bedingt sein, dass Veränderungen in den Kontextbedingungen bisher unberücksichtigt blieben. Für den Effekt der Zufriedenheit mit der Bundesregierung auf die Wahl der Union bzw. der SPD bei einer Landtagswahl macht es sicher einen Unterschied, ob im Bund die Union oder die SPD regiert, denn die Wahl der CDU oder der CSU bei einer Landtagswahl signalisiert für eine unionsgeführte Bundesregierung Unterstützung, für eine SPD-geführte dagegen Protest.[15] Da sich die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung im untersuchten Zeitraum dreimal änderte, ist dieser Sachverhalt in der Analyse und Interpretation der Daten zu berücksichtigen. Darüber hinaus wird die Vermutung geäußert, die Belohnung oder Bestrafung einer Partei falle bei einer Landtagswahl dann besonders deutlich aus, wenn sie sowohl im Bund als auch im Land an der Regierung beteiligt ist, weil die Wähler sie in diesem Falle besonders gut für ihr Handeln zur Verantwortung ziehen können.[16] Einen weiteren wichtigen Einflussfaktor sehen einige Forscher im zeitlichen Abstand einer Landtagswahl zu einer Bundestagswahl.[17] Demnach müssen die auf der Bundesebene regierenden Parteien bei Landtagswahlen, die in der Mitte der Legislaturperiode des Bundestags stattfinden, regelmäßig Stimmenverluste hinnehmen, während sie bei

15 *Völkl, Kerstin* 2008: Reine Landtagswahlen oder regionale Bundestagswahlen? Eine Untersuchung der Bedeutung des relativen Gewichts bundes- und landespolitischer Faktoren auf das Abstimmungsverhalten bei Landtagswahlen, Dissertation, Universität Stuttgart.

16 *Gschwend* 2008 (Fn. 9).

17 Z. B. *Dinkel* 1977 (Fn. 8).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Landtagswahlen zu Beginn und am Ende der Legislaturperiode des Bundestags ähnliche Stimmenanteile wie bei der Bundestagswahl erzielen (vgl. auch Kapitel 2).

Abbildung 3: Zuordnung der Landtagswahlen zu Wahlzyklusphasen und zu Regierungskonstellationen auf Bundes- und Landesebene für CDU/CSU- und SPD-Anhänger

				Bundesregierung			N
			N	CDU/CSU	CDU/CSU-SPD	SPD	
Landesregierung	CDU/CSU	VW	5		BY, HE, HH, NI 08	BW 01	24
		W	7	BY 90; BY, MV, SN, ST, TH 94; BY 98			
		NW	7	HE, RP 91	BW, ST 06	SN 99; BY, HE 03	
		MW	5	BW 92		HH, TH, SL, SN 04	
	CDU-SPD	VW	0				9
		W	1	MV 98			
		NW	5	BE 95		HB, BE, TH 99; HB 03	
		MW	3	BW 96	HB 07	BB 04	
	SPD	VW	7	HH 93; HH 97		RP, HH, BE 01; SH, NW 05	31
		W	7	NI, BB, SL 94; NI, ST 98		ST, MV 02	
		NW	12	HH, HB 91; HB, HE, NW 95	RP, BE, MV 06	HE, BB, SL 99; NI 03	
		MW	5	SH 92; RP, SH 96		SH, NW 00	
N				28	10	26	64

VW = Vorwahljahr; W = Bundestagswahljahr; NW = Nachwahljahr; MW = Wahljahr in der Mitte der Wahlperiode des Bundestages; N = Anzahl der Landtagswahlstudien je Wahlzyklus und je Regierungskonstellation auf Bundes- und Landesebene.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

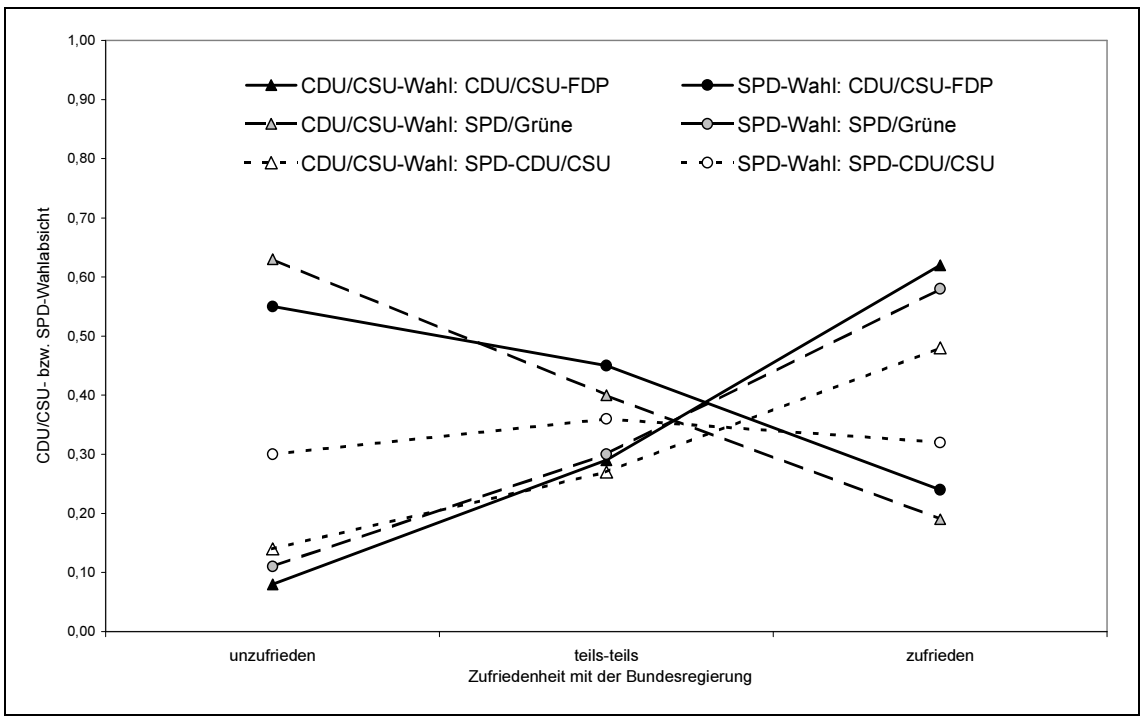
Die Effekte dieser sich verändernden politischen Rahmenbedingungen, die Position der Landtagswahlen im Wahlzyklus sowie die Regierungskonstellation auf der Landes- und Bundesebene, lassen sich durch eine Erweiterung unseres Analysemodells direkt prüfen. Bei der Position der Landtagswahl im Wahlzyklus unterscheiden wir zwischen Bundestagswahljahren, Vorwahljahren, Nachwahljahren und Wahlen in der Mitte der Legislaturperiode des Bundestages. Von den 64 untersuchten Landtagswahlen seit der Wiedervereinigung fanden 15 im gleichen Jahr wie Bundestagswahlen statt; 24 wurden im Nachwahljahr und 12 im Vorwahljahr einer Bundestagswahl abgehalten. In der Mitte

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Legislaturperiode des Bundestages wurden 13 Landtage gewählt (vgl. Abbildung 3). Im Hinblick auf die Regierungskonstellation auf Landes- und Bundesebene unterscheiden wir zwischen drei Regierungstypen: einer CDU/CSU-geführten Regierung, einer SPD-geführten Regierung und einer Großen Koalition. 28 Landtagswahlen fanden in der Amtszeit einer schwarz-gelben Bundesregierung statt, 26 in der einer rot-grünen Regierung und zehn in der Zeit der Großen Koalition. Die landespolitischen Konstellationen stellen sich wie folgt dar: Bei 31 Landtagswahlen stellte sich eine SPD-geführte Landesregierung der Wiederwahl, bei 24 Landtagswahlen trat eine von der CDU oder der CSU gestellte oder geführte Regierung an, lediglich neun Landtagswahlen wurden von einer Großen Koalition auf Landesebene bestritten (vgl. Abbildung 3).

Welche Rolle spielen der Wahlzyklus und die Regierungstypen auf Landes- und Bundesebene als Kontextfaktoren für die Zufriedenheit mit den Leistungen der Bundesregierung für die Entscheidung zu Gunsten von Union und SPD bei einer Landtagswahl? Weder die Position einer Landtagswahl im Wahlzyklus noch die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung waren im untersuchten Zeitraum von großer Bedeutung dafür, ob bundespolitische Faktoren das Wählervotum bei Landtagswahlen beeinflussen. Dies galt gleichermaßen für die Wahl der CDU/CSU und der SPD. Bedeutsam für den Einfluss der Bundespolitik auf die Wahlentscheidung bei einer Landtagwahl war es jedoch, welche Parteien die Bundesregierung stellten (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Zufriedenheit mit der Bundesregierung, kontrolliert nach parteipolitischer Zusammensetzung der Bundesregierung, 1990–2008



Angabe: Zellenmittelwerte.

Quelle: siehe Abbildung 1.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der Amtszeit einer CDU/CSU-FDP-Bundesregierung erhöhte die Zufriedenheit mit der Bundesregierung die Wahlwahrscheinlichkeit der CDU/CSU und verringerte die Wahrscheinlichkeit einer Entscheidung für die SPD auf der Landesebene. Umgekehrt stieg in Zeiten einer von der SPD und den Grünen gestellten Bundesregierung mit zunehmender Zufriedenheit mit der Bundesregierung die Bereitschaft zur Wahl der SPD auf Landesebene, während die Präferenz für die CDU/CSU entsprechend abnahm. Im Falle einer Großen Koalition auf Bundesebene zeigte sich, wenn auch in abgeschwächter Form, der bereits bekannte bundespolitische Einfluss auf die Wahl der CDU/CSU. Demgegenüber unterlag die Entscheidung für die SPD in diesem Zeitabschnitt praktisch keinen bundespolitischen Einflüssen. Für ihre Wahlchancen bei Landtagswahlen war es unerheblich, ob die Arbeit der von ihr mitgetragenen Bundesregierung gut oder schlecht bewertet wurde. Im Gegensatz dazu profitierte die Union bei Landtagswahlen immer von einer guten bundespolitischen Stimmungslage, unabhängig davon, ob sie gemeinsam mit der FDP oder der SPD regierte. Die beschriebenen Zusammenhänge traten weitgehend unabhängig davon auf, wie die betreffende Landtagswahl im bundespolitischen Wahlzyklus platziert war und welche parteipolitische Zusammensetzung die jeweilige Landesregierung aufwies. Eine Kontrolle der Einstellungen zur Landespolitik und der Parteiidentifikation schwächt die in Abbildung 4 dargestellten Zusammenhänge zwar ab, bringt sie aber nicht zum Verschwinden.

5. Schluss

Immer wieder lösten spektakuläre Ergebnisse bei Landtagswahlen Spekulationen darüber aus, es könnte sich um eine Testwahl für Berlin gehandelt haben. Die hinter diesen Annahmen stehenden Wirkungsmechanismen wurden jedoch nur selten empirisch geprüft. Insbesondere blieb ein großer Teil der Untersuchungen des Zusammenhanges zwischen bundespolitischen Vorgängen und dem Ausgang von Landtagswahlen insofern angreifbar, als sich die Untersuchungen primär auf Daten der amtlichen Wahlstatistik stützten, die keine Aussagen über individuelle Motivkonstellationen zulassen. Was oft für politikwissenschaftliche Deutungen zutrifft, gilt auch für den unterstellten Einfluss der Bundespolitik auf die Entscheidung der Wähler bei Landtagswahlen: Plausibilitätsannahmen können wissenschaftliche Analysen nicht ersetzen, die Beobachtung einzelner Ereignisse bildet keine angemessene Grundlage für allgemeine Folgerungen. Wie unsere Untersuchung zeigt, sind langfristige parteipolitische Bindungen, die sich nicht klar in eine bundes- und landespolitische Komponente zerlegen lassen, bei Landtagswahlen – wie auch bei Bundestagswahlen – die wichtigste Basis des Wahlentscheids. Populäre Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten tragen weiter dazu bei, die Wahlchancen ihrer Partei zu verbessern. Demgegenüber entfaltet ein Rückenwind aus der Bundespolitik nur für die Partei seine Wirkung, die in Berlin an der Bundesregierung beteiligt ist – sofern die Arbeit der Bundesregierung positiv bewertet wird. Die Komplexität des kooperativen Föderalismus hat die Wählerschaft bisher also nicht daran gehindert, landespolitischen Faktoren bei Landtagswahlen ein besonderes Gewicht beizumessen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Europäische Länderberichte

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wahlen im Auge des Hurrikans: Die Positionierung der flämischen Parteien vor den Regionalwahlen im Juni 2009

Matthias Chardon

Wie alle anderen europäischen Staaten auch, ist Belgien von der Wirtschafts- und Finanzkrise in großem Ausmaß betroffen. Und ebenso wie in anderen Ländern sorgen sich die Bürgerinnen und Bürger um ihre wirtschaftliche Existenz und Zukunft. Diese Themen stehen seit mehreren Monaten ganz oben auf der politischen Agenda und auch in der medialen Berichterstattung. Zudem kann man sagen, dass die politische Krise Belgiens, die mit den Föderalwahlen im Juni 2007 ihren Ausgang nahm, spätestens seit Ende 2008, nämlich mit dem endgültigen Rücktritt des belgischen Ministerpräsidenten Yves Leterme und der Übernahme der Regierung durch den Flamen und Christdemokraten Herman van Rompuy, zu einem vorläufigen Ende gekommen ist.[1] Die Ruhe ist allerdings trügerisch, denn die involvierten Akteure der verschiedenen Landesteile konzentrieren sich derzeit auf den Wahlkampf, ohne die Verletzungen, Niederlagen und Rückschläge vergessen zu haben, die sie zwischen Juni 2007 und Ende 2008 hinnehmen mussten.[2] Man muss davon ausgehen, dass alle Probleme nach den Wahlen im Juni 2009 wieder auf die politische Agenda gelangen.

Keines der Probleme, deretwegen es zur Krise gekommen war, ist gelöst worden. Der seit Jahren schwelende Konflikt um die Neuordnung bzw. Trennung des Wahlkreises Brüssel-Halle-Vilvoorde (BHV) wird derzeit mit aller Macht klein gehalten.[3] Im

1 Die an der Regierung beteiligten Parteien blieben dieselben: Christdemokraten und Liberale beider Landesteile sowie wallonische Sozialisten.

2 Vgl. hierzu *Chardon, Matthias* 2008: „And now, the end is near?" Die politische Dauerkrise in Belgien 2007/2008, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 287-303. Am 7. Juni finden auch die Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Der Wahlkampf und die Wahlprogramme hierfür finden im Weiteren keine Berücksichtigung. Anzumerken wäre allenfalls, dass gerade die pro-europäische Haltung fast aller flämischer Parteien dazu beiträgt, dass ein noch stärker autonomes oder gar souveränes Flandern gefordert werden kann, weil es europäisch entsprechend eingebettet wäre. Dies betonen vor allem CD&V sowie N-VA.

3 Im Kern geht es darum, die Randgemeinden Brüssels der von flämischer Seite unterstellten langsamen Frankophonisierung zu entziehen. Um dies zu erreichen, wollen die flämischen Parteien den Wahlbezirk Brüssel-Halle-Vilvoorde für Föderal- und Europawahlen aufteilen, sodass die Randgemeinden dem flämischen Wahlkreis zugeordnet wären – das ist bei Regionalwahlen bereits der Fall. Bislang weigern sich die frankophonen Parteien, darüber zu verhandeln bzw. eine Lösung zu finden. Das Problem ist extrem aufgeladen und von hoher symbolischer Bedeutung, weil es dabei auch um Brüssel geht, auf das beide Sprachgruppen Ansprüche erheben. Zudem dürfte Brüssel mittlerweile eines der wenigen Bänder sein, das Flamen und Wallonen noch zusammenhält – wenn auch nur aus pragmatischen Gründen. Zu den Einzelheiten vgl. *Chardon* 2008 (Fn. 2) sowie die Beiträge von *Swenden, Wilfried* 2006: Belgischer Föderalismus 2005: getrennt zusammenleben oder zusammen auseinanderfallen?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden:

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Herbst 2007 zogen die frankophonen Parteien zum ersten Mal die institutionell verankerte „Notbremse“ und riefen einen gemeinschaftlichen Interessenkonflikt aus. Eingeführt wurde dieses Verfahren um genau mit solchen elementaren Konflikten zwischen den beiden großen Sprachgruppen des Landes umgehen zu können. Das Verfahren sieht vor, dass das betreffende Dossier für sechs Monate „in den Kühlschrank gelegt wird“. Damit verbunden ist die Hoffnung, dass sich das Problem nach dieser Zeit einfacher lösen lässt. Allerdings haben die frankophonen Parteien dieses Instrument nun schon mehrere Male hintereinander genutzt, sodass das Dossier BHV noch immer „im Kühlschrank“ liegt, aber kaum abgekühlt sein dürfte. Momentan geht es den frankophonen Parteien einfach darum, Zeit zu gewinnen, auch wenn klar ist, dass sich das Problem nicht ewig auf die lange Bank schieben lässt.

Ebenso ungeklärt ist, ob es zu einer weiteren Staatsreform kommen wird. Sie wäre gleichbedeutend mit der Übertragung weiterer föderaler Kompetenzen auf die Regionen und Gemeinschaften. Gerade auch angesichts der wirtschaftlichen Krise gewinnt das Argument der meisten flämischen Parteien, die ökonomische Potenz Flanderns dürfe nicht dadurch geschwächt werden, dass Finanzmittel erheblicher Höhe nach Wallonien gehen, weiter an Bedeutung. Vor allem die Politikbereiche Gesundheit, Sozialversicherung, Arbeitsmarkt sowie die Frage der Steuerkompetenzen und daraus resultierend der Finanzverteilung stehen hier zur Debatte. Hier geht es dann auch um die finanzielle Solidarität zwischen den Landesteilen, ist Wallonien gemessen an Faktoren wie Arbeitslosigkeit, Produktivität und Bruttoinlandsprodukt doch eindeutig und weit hinter Flandern zu platzieren. Damit rüttelt man dann aber auch an den Grundfesten des belgischen Staates, denn wenn auch diese Bereiche komplett regionalisiert wären, wäre das Königreich Belgien nur noch eine – fast leere – Hülle mit ein paar verteidigungspolitischen und anderen Kompetenzen.

1. Die flämischen Parteien vor den Wahlen im Juni 2009 – Umfragewerte vor dem Hintergrund der letzten Wahlergebnisse

Es bedarf keiner großen hellseherischen Kräfte, um vorhersagen zu können, dass die politische Dauerkrise einstweilen pausiert und nach den Wahlen wieder aktuell werden wird. Und die flämischen Wahlergebnisse werden zeigen, welche Meinung des politischen Spektrums von den Wählerinnen und Wählern goutiert wird. Gerade diejenigen Parteien, die besonders stark mehr flämische Autonomie (bzw. Souveränität) fordern, werden entsprechende Wahlergebnisse als Auftrag sehen, sich in der belgischen politischen Arena umso stärker bei den Themen BHV und Staatsreform einzusetzen.

Die Umfrageergebnisse vor den flämischen Regionalwahlen zeigen auf erste Sicht ein Bild, aufgrund dessen man nicht unbedingt zu dem Schluss gelangen muss, dass

Nomos, S. 303-317; und *Peeters, Patrick/Mosselmans, Jens* 2008: Belgien – jüngste institutionelle Entwicklungen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 295-303.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mehr Kompetenzen für Flandern das erste Thema wäre, das die Wählerinnen und Wähler interessiert. Das Auf und Ab der Parteien scheint eher zu korrelieren mit Geschehnissen, kleineren und größeren Skandalen, die in den letzten Monaten offenbar wurden und die eine entsprechende mediale Berichterstattung erfuhren. Im Vergleich zu den flämischen Ergebnissen der Föderalwahlen im Juni 2007 und den flämischen Regionalwahlen von 2004 zeigt sich bei den jetzigen Umfrageergebnissen das folgende Bild (Tabelle 1).

Tabelle 1: Umfrageergebnisse vor den Wahlen im Juni 2009 (in Prozent)

Partei	CD&V	Open VLD	Vlaams Belang	SP.A	LDD	N-VA	Groen!	Andere
Umfrage Mai 2009	22,0	17,6	16,2	14,2	10,5	7,3	9,2	3,0
Föderalwahl 2007	29,6	18,8	19,0	16,3	6,5	29,6	6,3	3,5
Regionalwahl 2004	26,6	20,0	24,3	19,9	–	26,6	7,6	1,6

CD&V und N-VA traten bei den Wahlen 2007 und 2004 gemeinsam als Kartell zur Wahl an. Mittlerweile haben sie dieses aufgelöst und treten jeweils für sich an. Auch die SP.A hatte bei diesen Wahlen einen Kartellpartner und tritt jetzt alleine an. Die LDD wurde erst kurz vor den Föderalwahlen 2007 als rechte Abspaltung der Open VLD gegründet; CD&V = christdemokratisch; Open VLD = liberal; Vlaams Belang = rechtsextrem, flämisch-nationalistisch; SP.A = sozialistisch; LDD = rechtsliberal-populistisch; N-VA = flämisch-national; Groen! = grün.

Quelle: De Standaard vom 18.05.2009, S. 4.

Für die CD&V kann festgehalten werden, dass der zwischenzeitige belgische Ministerpräsident Yves Leterme großen Rückhalt in der Bevölkerung fand und immer noch findet. Noch bei den Föderalwahlen war er derjenige mit dem besten persönlichen Wahlergebnis überhaupt. Allerdings schlug sich dies nicht in großen Verbesserungen in den Umfrageergebnissen nieder. Seit der Auflösung des Kartells mit der N-VA schwanken die Umfragewerte zwischen 20,5% und 22,0%, zuletzt mit steigender Tendenz.[4] Die Christdemokraten sind damit wieder stärkste Partei Flanderns, auch wenn sie an vergangene Ergebnisse lange nicht heranreichen.

Open VLD hatte von den politischen Reibereien zunächst profitieren können und landete bei einer Umfrage im Juni 2008 noch bei 21,1%. Der mit finanziellen Versprechungen verbundene Wechsel eines LDD-Abgeordneten der belgischen Kammer zur Open VLD (und zurück) kostete vor allem den Vorsitzenden der Open VLD, Bart Somers, einiges an Sympathie, was auch die 17,6% erklären dürfte, auf die die Open VLD derzeit kommt. Immer noch sehr beliebt hingegen ist der ehemalige belgische Ministerpräsident Guy Verhofstadt, der derzeit den Wahlkampf zum Europäischen Parlament anführt. Seine Ambitionen auf ein hohes europäisches Amt lassen sich kaum verbergen.

4 Vgl. zu den Umfragen: Overwinningsnederlaag wenkt voor LDD, in: De Standaard vom 18.05.2009, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Interessanterweise konnte der Vlaams Belang, der rechtsextreme und nationalistische „Paria“ der belgischen Parteienlandschaft, nicht von der Dauerkrise profitieren. Von den 24,3% der Regionalwahlen 2004 ist er derzeit weit weg und dürfte ein solches Ergebnis auch nicht erreichen, selbst wenn er in den letzten Monaten etwas aufholte. Hier wird er auch von den Problemen der LDD profitiert haben, deren enttäuschte Anhänger sich dem Vlaams Belang zuwendeten.

Die Sozialisten müssen, auch aufgrund der Trennung von ihrem Kartellpartner, mit weiter fallenden Ergebnissen rechnen. Nur noch 14,2% der Wählerinnen und Wähler würden sich derzeit für die SP.A entscheiden. Hier mag eine Rolle spielen, dass sie kein Regierungspartner auf belgischer Ebene ist und somit auch weniger mediale Beachtung findet. Allerdings rücken die flämischen Wählerinnen und Wähler generell immer stärker nach rechts, das zeigen die vergangenen Wahlen.

Obgleich auch die LDD bereits mit politischen Skandalen zu kämpfen hat und kurzfristig an Zustimmung verlor (im Oktober 2008 stand sie kurz bei über 16%), ist sie insgesamt doch als Gewinnerin zu sehen. Bei den Föderalwahlen 2007 lag sie noch bei 6,5%, jetzt bei 10,5%. Sie dürfte von denjenigen profitieren, die mit der Politik von CD&V und Open VLD unzufrieden sind und für die der Vlaams Belang zu extrem ist. Die LDD ist derzeit eine klassische Protestpartei, entsprechend volatil verhält sich auch deren Wählerschaft. Inwieweit sich die LDD dauerhaft in der flämischen Parteienlandschaft etablieren kann, ist daher fraglich.

Die N-VA ist relativ stark auf ihr Hauptthema – die flämische Autonomie – konzentriert und zeigt sich als eine Partei, die in hohem Ausmaß von der Popularität ihres Vorsitzenden, Bart de Wever, profitiert. Sie hat es bislang nicht geschafft, aus den politischen Verhältnissen und ihrer Trennung vom Kartellpartner CD&V Kapital zu schlagen. Auch wenn sie – was die flämische Autonomie betrifft – recht fordernd auftritt, ist sie insgesamt doch relativ pragmatisch ausgerichtet. In europäischen Fragen gehört sie zu den pro-europäischsten Parteien überhaupt.

Die flämischen Grünen schließlich sind – neben der LDD – als zweite Gewinner zu betrachten. Mit den 9,2% der Umfragen schließen sie auf zu ihrer wallonischen Schwesterpartei, was ihnen bislang versagt war. Die großen Parteien (CD&V sowie Open VLD) spielten denn auch schon mit dem Gedanken einer „Jamaika-Koalition“ nach den Wahlen.

2. Die Wahlprogramme der flämischen Parteien zur Regionalwahl 2009

Um zu einer besseren Einschätzung darüber kommen zu können, was von den flämischen Parteien nach den Wahlen mit Blick auf BHV und Staatsreform zu erwarten ist, lohnt sich ein Blick in deren Wahlprogramme. Mit Sicherheit lässt sich sagen, dass die

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

flämische Seite nicht ruhen wird, eine Staatsreform zu fordern. Zu diesem Schluss muss man jedenfalls bei der Lektüre der Wahlprogramme kommen.[5]

2.1 CD&V

Wie auch andere Parteien hebt die CD&V hervor, dass Flandern mittlerweile schuldenfrei ist und dass dies auch so bleiben soll.[6] Sie verwahrt sich gegen einen „Konsumföderalismus" (*consumptiefederalisme*), der finanzielle Verantwortlichkeiten im Unklaren lässt bzw. Kompetenz und Finanzierung nicht in einer Hand sieht. Das richtet sich gegen die als unfair empfundene, „erzwungene" Solidarität mit dem südlichen Landesteil, bei der Flandern als ökonomisch und finanziell stärkerer Partner große Transfers leisten muss. Da die dazu notwendigen Regelungen auf belgischer Ebene getroffen werden, hat Wallonien Mitspracherecht, was zunehmend als ungerecht empfunden wird.

CD&V geht mit Blick auf eine weitere Staatsreform davon aus, dass Verhandlungen nicht mehr auf belgischer Ebene geführt werden, sondern dass der so genannte Gemeinschaftsdialog fortgeführt wird, den der flämische Ministerpräsident Kris Peeters 2008 initiiert hatte, nachdem Leterme auf belgischer Ebene gescheitert war. Der Schwerpunkt liegt damit bei Flandern und Wallonien und nicht mehr bei der belgischen Regierung. Ein solcher Denkansatz stellt in der Tat eine fundamentale Umkehr mit Blick auf die Legitimationsquelle für Staatsreformen dar.

Für die CD&V hat die nächste Staatsreform – und dass diese kommen wird, wird überhaupt nicht infrage gestellt – vor allem eine wichtige sozio-ökonomische Dimension. Mit den Worten der CD&V heißt es:

> „Die Teilstaaten müssen die Chance erhalten, durch spezifische zielgerichtete Instrumente und Maßnahmen den Wohlstand und das Wohlergehen ihrer Bürger zu fördern und zu sichern."[7]

Konkret und in einzelnen Maßnahmen bzw. Forderungen heißt dies:[8]

- Verwirklichung eines vollwertigen Teilstaats Flandern mit einem starken Band mit Brüssel, der Hauptstadt Flanderns.
- Die grundlegenden Kompetenzen müssen bei Flandern und dem französischsprachigen Teilstaat liegen.

5 Eine große Rolle spielen hierbei die fünf Resolutionen, die das Flämische Parlament 1999 mit den Stimmen aller Parteien (mit Ausnahme des damaligen Vlaams Blok, jetzt Vlaams Belang) verabschiedete. In diesen Resolutionen hielt das Parlament fest, worin es seiner Meinung nach weiteren Reform- bzw. Regionalisierungsbedarf sah. Diese Forderungen sind bis heute der Grundkonsens der flämischen Parteien und beziehen sich zum großen Teil auf die in diesem Text genannten Politikbereiche.

6 Die Aussagen sind dem Wahlprogramm zu den flämischen Regionalwahlen entnommen; *CD&V* 2009: Sterk in moeilijke tijden. CD&V-Verkiezingsprogramma voor de Vlaamse verkiezingen van 7 juni 2009, Brüssel. Vgl. auch die Homepage der CD&V: http://www.cdenv.be.

7 Vgl. ebenda, S. 110; hier und im Weiteren Übersetzung durch den Autor.

8 Verkürzte und sinngemäße Wiedergabe der Aufzählung im Wahlprogramm, vgl. ebenda, S. 110f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Region Brüssel und die Deutschsprachige Gemeinschaft entscheiden über ein spezifisches Statut.
- Bewahrung der Solidarität (der Landesteile) nach gerechten Kriterien und mit gerechter Verantwortung.
- Vollständige fiskalische und sozio-ökonomische Autonomie für die Teilstaaten mit finanzieller Verantwortlichkeit der Regierungen.
- Vollständige Übertragung der Kompetenzen in den Bereichen Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Gesundheit, Familie, Verkehr, Wissenschaft und Technologie, Energie, Wohnen und Kompetenzen in weiteren Bereichen.
- Konstitutive Autonomie für die Teilstaaten.
- Direkte Beteiligung Flanderns am Entscheidungsprozess des Ministerrats der EU und direkter Zugang zum Europäischen Gerichtshof.

Weitere Forderungen der CD&V betreffen die Aufteilung des Wahlbezirks BHV und damit einhergehend die Reform des Verfahrens der „Notbremse“ sowie die weitere Förderung des niederländischsprachigen Charakters der Gemeinden mit Spracherleichterungen rund um Brüssel. In den entsprechenden Kapiteln stellt CD&V klar, dass Brüssel für die Partei die Hauptstadt Flanderns ist und dass es eine der wichtigsten Aufgaben ist, Sprache und Kultur Flanderns dort zu fördern und zu erhalten. Dabei betont CD&V die Zweisprachigkeit des Gebiets und das institutionelle Gleichgewicht zwischen Frankophonen und Niederländischsprechenden. Ebenso betont die CD&V die Bedeutung einer entsprechenden Unterrichts- und Integrationspolitik mit Blick auf Anderssprachige. Interessanterweise ist dann der Satz zu finden: „Das Gleichgewicht in Brüssel ist gekoppelt an das Gleichgewicht auf föderaler Ebene.“[9] Man kann das als Warnung an frankophone Brüsseler Parteien verstehen, die Minderheitsposition der flämischen Brüsseler (in der Bevölkerung ca. 85% Frankophone, 15% Flamen) nicht anzugreifen, da die Flamen ansonsten auf gesamtbelgischer Ebene ihre Mehrheit (ca. 60%) ausspielen könnten.

Die Christdemokraten fordern also eine weitere, weitgehende Staatsreform, die Aufteilung des Wahlbezirks BHV sowie eine Politik, die Brüssel fest an Flandern bindet. Von einer flämischen Unabhängigkeit findet sich im Wahlprogramm nichts.

2.2 Open VLD

Die Liberalen unterscheiden sich von CD&V in ihrem Wahlprogramm schon alleine dadurch, dass es kein eigenes Kapitel zur Staatsreform gibt.[10] In den Kapiteln zu einzelnen Politikfeldern und Bereichen wird hier und da Bezug genommen auf den allgemeinen flämischen Konsens der fünf Resolutionen von 1999. Das gilt z. B. für den Bereich Arbeitsmarkt, den Open VLD voll und ganz in flämischer Hand sehen will, weil

9 Vgl. ebenda, S. 114.

10 *Open VLD* 2009: Er zit meer in Vlaanderen. Verkiezingsprogramma. Vlaamse verkiezingen 7 juni 2009. Vgl. auch die Homepage der Open VLD: http://www.openvld.be.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 effizienter und effektiver sei als die jetzige Regelung, bei der alle Ebenen des belgischen Staates (Teil-)Kompetenzen haben.

Auch mit Blick auf die Finanzierung der öffentlichen Hand in Belgien sieht Open VLD die beste Lösung darin, zu einem neuen System der Finanzverteilung zu kommen:

> „Open VLD will ein neues Finanzierungsgesetz, mit neuen finanziellen Absprachen zwischen den Teilstaaten und der föderalen Regierung. Parallel zu mehr Kompetenzen, auch fiskalischen, müssen die Regionen und Gemeinschaften eine größere finanzielle Verantwortlichkeit auf sich nehmen."[11]

Auch hier wird also wieder angedeutet, dass es ein Ende haben muss mit den Transferströmen in den südlichen Landesteil und dass der Föderalismus Belgiens mehr auf Wettbewerb und Eigenverantwortung gegründet werden soll. Die Liberalen unterstützen den Konsens der flämischen Parteien nach einer weiteren Staatsreform, für sie ist dieser Punkt aber nicht in der Weise konstitutiv wie für andere Parteien.

2.3 Vlaams Belang

Eine ganz andere Richtung schlägt der Vlaams Belang ein.[12] Schon mit dem Slogan „Dit is ons land" („Das ist unser Land") macht der Vlaams Belang klar, wohin die Reise für ihn gehen soll: in die Unabhängigkeit Flanderns. Zudem positioniert sich die Partei klar als Gegnerin der anderen und vor allem der regierenden Parteien. Das fällt ihr insofern leicht, als es weiterhin als ausgemacht gilt, dass keine der anderen Parteien mit dem Vlaams Belang auf regionaler Ebene kooperiert. Die zweite Grundrichtung des Programms besteht darin, sich gegenüber allem abzuschotten, was nicht flämisch ist. Hier wird vor allem das Bild einer zunehmenden „Islamisierung" flämischer Städte und einer damit einhergehenden Verminderung der Sicherheit gezeichnet.

Im Wahlprogramm wird zu Beginn dargelegt, dass die anderen Parteien in den letzten zwei Jahren dabei versagt hätten, flämische Interessen wirkungsvoll zu vertreten und durchzusetzen.[13] Der flämische Ministerpräsident Peeters wird im Kontext des bereits erwähnten Gemeinschaftsdialogs als „Schoßhund" der Frankophonen bezeichnet. Auch in der Darlegung der Sichtweise, wie sich die innerbelgischen Beziehungen und die Föderalisierung des Landes entwickelt haben, scheut der Vlaams Belang keine scharfen Formulierungen. Mit den nach und nach erläuterten konkreten Forderungen setzt er sich in Diktion und Radikalität deutlich von den anderen Parteien ab. Forderungen des Vlaams Belang beinhalten:[14]

11 Vgl. ebenda, S. 15.

12 *Vlaams Belang* 2009: Dit is ons land. Programma Vlaamse verkiezingen 7 juni 2009. Vgl. auch die Homepage des Vlaams Belang: http://www.vlaamsbelang.org.

13 Vgl. ebenda, S. 2.

14 Verkürzte und sinngemäße Wiedergabe relevanter Forderungen des Vlaams Belang, vgl. ebenda, S. 9-14.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- Korrekte Aufteilung des Wahlbezirks BHV und des Gerichtsbezirks Brüssel-Halle-Vilvoorde, ohne dass hierüber verhandelt wird und ohne jede Gegenleistung.
- Abschaffung der Spracherleichterungen für Frankophone in den Gemeinden der Region Flandern.
- Der Vlaams Belang will die flämische Unabhängigkeit so schnell wie möglich.
- Er will, dass die flämische Regierung den Weg zur Unabhängigkeit Flanderns einschlägt, wenn sich Wallonien weiterhin weigern sollte, die belgische Föderation auf der Basis der flämischen Forderungen zu reformieren.
- Im Falle einer flämischen Unabhängigkeit soll Brüssel Hauptstadt sein. Dort soll es dann eine kulturelle und sprachliche Autonomie für Frankophone geben.

Andere Forderungen des Vlaams Belang betreffen die Direktwahl des flämischen Ministerpräsidenten und Elemente der direkten Demokratie. Der Vlaams Belang gibt mit seinem Wahlprogramm ein klares Bild ab. Er ist mit seinen Forderungen und vor allem mit seiner Diktion die radikalste Partei Flanderns, nicht nur, aber auch mit Blick auf Staatsreform, BHV und der Zukunft des belgischen Staates. Sein eigentliches Ziel ist die Unabhängigkeit Flanderns.

2.4 SP.A

Die Sozialisten haben in ihrem Wahlprogramm ein eigenes Kapitel zur Staatsreform, das bezeichnenderweise mit „Een sociale staatshervorming“ („Eine soziale Staatsreform“) betitelt ist.[15] Auch für die Sozialisten gilt, dass sie hinter den fünf Resolutionen von 1999 stehen. Die Unterstützung für eine Staatsreform ergibt sich für die SP.A aus den Notwendigkeiten einer effizienten und zielgerichteten sozialen Politik, etwa im Bereich Beschäftigung. Um hier zu guten Lösungen für die Menschen zu kommen, brauche es eine Politik aus einer Hand und klar zusammengesetzten Befugtheitspaketen.[16] Auch die finanzielle Verantwortung ist für die Sozialisten von großer Bedeutung. Sie fordern deshalb, dass mehr und stärkere Kompetenzen auch einhergehen müssen mit der entsprechenden finanziellen Verantwortung.

Mit Blick auf Brüssel und BHV legt SP.A eine eher zurückhaltende Sichtweise an den Tag – etwa im Vergleich zu CD&V. Wohl machen die Sozialisten klar, dass es keinesfalls zu einer Ausbreitung des Gebiets von Brüssel kommen dürfe, aber die von anderen Parteien immer wieder hervorgebrachte Sprachproblematik ist für sie nur einer von mehreren Punkten. Mindestens ebenso wichtig seien für eine gute Politik am Brüsseler Rand Gesichtspunkte wie Verstädterung, Mobilität und Wohnen.

Für die SP.A ist die Aufteilung Belgiens keinesfalls das endgültige Ziel. Auch gehe es nicht um die Aufkündigung der Solidarität. Es gehe vielmehr darum, gute, effektive Politik zu machen, die klare Verantwortlichkeiten aufweist. Mit dieser Positionierung

15 *SP.A* 2009: Een zekere en eerlijke toekomst voor Vlaanderen. Programma sp.a voor de Vlaamse verkiezingen van 7 juni 2009. Vgl. auch die Homepage der SP.A: http://www.s-p-a.be.

16 Vgl. hier und im Folgenden ebenda, S. 149-152.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

legen die Sozialisten eine recht moderate Haltung an den Tag. Wenn sie sich zu den Themen der Staatsreform äußern, tun sie dies aus den aus ihrer Sicht wichtigen politischen Sachnotwendigkeiten heraus.

2.5 LDD

Die LDD weist wahrscheinlich die größte Nähe zu den inhaltlichen Positionen des Vlaams Belang auf, ohne dessen radikale Diktion zu übernehmen bzw. Positionen ins Extrem zu entwickeln. Die Analyse im Wahlprogramm ist eindeutig.[17] Bereits der erste Satz lautet: „Dit Belgie werkt niet" („Dieses Belgien funktioniert nicht"). Im Weiteren wird dann hergeleitet, dass Flandern in der jetzigen Staatsstruktur nicht zu seinem Recht komme und dass es deshalb zu weiteren, weitgehenden Reformen kommen müsse. Der entscheidende Satz lautet dann: „We streven naar een zelfstandig Vlaanderen als lidstaat van een Belgische confederatie" („Wir wollen ein selbstständiges Flandern als Mitglied einer belgischen Konföderation").[18] Angesichts der Tatsache, dass die LDD Brüssel als Hauptstadt Flanderns behalten will, sieht sie keine andere Möglichkeit als ein konföderales Modell. Die Idee einer belgischen Nation jedenfalls verneint die LDD klar. Die LDD fordert daher Verhandlungen zwischen den Flamen, Wallonen und Brüssel, um festzulegen, was die konföderale Ebene überhaupt noch an Kompetenzen haben soll. Diese sollen abschließend in der Verfassung aufgezählt werden. Alle anderen Kompetenzen sollen den Mitgliedern der Konföderation übertragen werden. Mit dem Übergang zu einer Konföderation sollen die institutionellen Strukturen des belgischen Staates radikal vereinfacht werden: Abschaffung von Senat und Provinzen, Fusion der Region Wallonien mit der Französischen Gemeinschaft, Selbstbestimmung der Deutschsprachigen Gemeinschaft über ihre institutionelle Zukunft. Die Abgeordnetenkammer schließlich soll aus Abgeordneten der Parlamente Flanderns, Walloniens und Brüssels bestehen.

Für die LDD ist klar, dass BHV aufgeteilt werden muss, ebenso der Gerichtsbezirk Brüssel-Halle-Vilvoorde. Da die LDD ein konföderales Modell vorschlägt, ergibt sich daraus auch eine klare Verantwortung für die Finanzierung der Politik, also eine Einnahmen- und Ausgabenautonomie. Auch wenn die LDD seinerzeit noch gar nicht als Partei existierte, unterstützt sie wie fast alle anderen flämischen Parteien auch die fünf Resolutionen von 1999. Allerdings will sie die Autonomie Flanderns bis zur Konföderation entwickeln und kann sich auf lange Sicht auch ein unabhängiges, souveränes Flandern vorstellen.

2.6 N-VA

Die LDD beginnt ihr Programm mit dem Satz: „Dieses Belgien funktioniert nicht". Die N-VA formuliert es fast gleich: „Het vorbije jaar heeft aangetoond dat dit land niet meer werkt. Belgie kan het niet" („Das letzte Jahr hat gezeigt, dass dieses Land nicht mehr

17 *LDD* 2009: LDD-programma Vlaamse verkiezingen. Vgl. auch die Homepage der LDD: http://www.lijstdedecker.com.

18 Vgl. ebenda, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

funktioniert. Belgien kann es nicht“).[19] Und doch ist die N-VA weniger radikal in ihren Forderungen als LDD und Vlaams Belang. Natürlich unterstützt die N-VA jeden Versuch, Flandern zu mehr Autonomie zu verhelfen, und auch die Unabhängigkeit Flanderns dürfte für sie kein Alptraum sein. Doch legt sie sich in ihrem Programm weniger auf entsprechende Positionen fest. Sie schreibt selbst:

> „Wir füllen unsere Autonomie maximal aus, aber wir werden nicht nachlassen, darauf hinzuweisen, dass ein stärkeres Flandern nur dann zustande kommt, wenn es weitere Kompetenzen übertragen bekommt.“[20]

Im Weiteren zeigt sich dann, dass die N-VA ebenso wie die anderen Parteien die fünf Resolutionen unterstützt, dass sie den Wahlkreis BHV aufteilen will und dass sie die Bedeutung Brüssels als Hauptstadt Flanderns stärken möchte. Im Übrigen konzentriert sich die N-VA ganz darauf, in ihrem Programm aufzuzeigen, was vor allem Flandern für Flamen tun kann und versucht so den Eindruck zu erzeugen, dass der Weg aus der Krise darin besteht, in Flandern – und damit weniger in Belgien – die Lösung der Probleme zu sehen.

2.7 Groen!

Die Grünen nehmen in der flämischen Parteienlandschaft insofern eine besondere Stellung ein, als sie mehr als alle anderen Parteien immer wieder auch gesamtbelgische Gesichtspunkte betonen und versuchen, in den politischen Prozess einzubringen. Das zeigt sich auch in ihrem Programm.[21] Das heißt allerdings nicht, dass sie gegen eine Staatsreform wären. Entscheidend für die Grünen ist die Frage, wie moderne Verwaltung aussehen muss, um zeitgemäße Antworten auf Probleme geben zu können. Wenn es nun um zukünftige Verhandlungen über eine Staatsreform geht, sehen die Grünen eine Liste von Ausgangspunkten, die akzeptiert werden müssen. Dazu gehören:[22]

- Groen! betont, dass Niederländisch die Amtssprache in der Region Flandern und damit auch im Brüsseler Randgebiet ist. Sie wollen eine Politik, die Anderssprachige unterstützt, Niederländisch zu lernen, weisen aber auch darauf hin, dass es nicht zu einer Beschränkung der Grundrechte aufgrund entsprechender gesetzlicher Vorschriften zum Sprachgebrauch kommen darf.
- Die Grünen betonen besonders die föderale Solidarität, die die beste Garantie sei, um das Land auf die Zukunft vorzubereiten und fit zu machen.
- Groen! will daran mitwirken, BHV aufzuteilen. Die derzeitige Situation mache das Zusammenleben in den betroffenen Gemeinden schwieriger und führe zu einer Radikalisierung des Landes.

19 *N-VA* 2009: Afrit Vlaanderen, uitrit crisis. Voor een sterker Vlaanderen. Programma Vlaamse verkiezingen. Vgl. auch die Homepage der N-VA: http://www.n-va.be.

20 Vgl. ebenda, S. 3.

21 *Groen!* 2009: De toekomst will vooruit. Programma Groen! voor de Vlaamse verkiezingen 2009. Vgl. auch die Homepage von Groen!: http://www.groen.be.

22 Vgl. ebenda, S. 241.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- Bestehende Sprach- und Regionsgrenzen können nicht in Frage gestellt werden.
- Eine Staatsreform soll die föderale Solidarität fördern und eine bessere Politik ermöglichen, aber nicht das Auseinanderfallen des Landes befördern.

Ebenso wie die anderen Parteien setzen sich die Grünen für ein neues Finanzierungsmodell des belgischen Föderalismus mit mehr Verantwortung für Regionen und Gemeinschaften ein, wobei aber besonders der Solidaritätsaspekt betont wird. Ebenso sehen sie Möglichkeiten, im Bereich Arbeitsmarkt zu einer Regionalisierung zu kommen. Allerdings fordern die Grünen auch eine Rückgabe regionaler und gemeinschaftlicher Kompetenzen an die föderale Ebene in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Außenhandel und Waffenexport.

Ebenso wie die LDD verlangen die Grünen eine Vereinfachung der Staatsstruktur (etwa die Fusion von Französischer Gemeinschaft und Region Wallonien). Einen Gegenakzent zu den anderen Parteien setzen die Grünen durch ihre Forderung, einen föderalen Wahlkreis einzuführen. Dazu soll der Senat abgeschafft und die Kammer um 50 Abgeordnete vergrößert werden (von 150 auf dann 200 Mitglieder). Diese fünfzig Mandatsträger sollen in einem gesamtbelgischen Wahlkreis gewählt werden, was den Zusammenhalt beider großer Landesteile fördern soll. Ebenfalls in diese Richtung zielt der Vorschlag, nach dem Vorbild des deutsch-französischen Senders Arte einen entsprechenden frankophon-niederländischen TV-Sender zu gründen.

Auch die Grünen wollen sich dem allgemeinen Trend der Forderung nach einer weiteren Staatsreform nicht entziehen. Sie betonen allerdings stärker als alle anderen Parteien die ihrer Meinung nach notwendige Solidarität mit den Wallonen und machen dazu auch besondere, eigene Vorschläge. Das ist sicherlich ein Alleinstellungsmerkmal in der flämischen Parteienlandschaft.

3. Ausblick

Wie sich zeigt, treten alle flämischen Parteien für eine weitere Staatsreform ein. Dabei reicht das Kontinuum von einer behutsamen Reform mit Betonung der föderalen Solidarität bis hin zur Reform des Staates als Vorbereitung einer möglichst rasch herbeizuführenden flämischen Unabhängigkeit. Grundlage der parteipolitischen Positionierung sind zumeist die fünf Resolutionen des flämischen Parlaments von 1999. Diese beinhalten vor allem eine Regelung in Bezug auf Brüssel, einen neuen Finanzierungsmechanismus des belgischen Staates samt eigener Steuererhebungskompetenzen für die Regionen und Gemeinschaften und eine größere Verantwortlichkeit für die Ausgaben sowie die Regionalisierung weiter Politikbereiche wie Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Gesundheit, Soziales etc.

Es dürfte klar sein, dass sich die wallonischen Parteien bald nach den Wahlen wieder den Forderungen nach Verhandlungen ausgesetzt sehen. Die flämischen Parteien sind hier sehr eindeutig positioniert. Die flämischen Wählerinnen und Wähler können zu Recht erwarten, dass die Parteien entsprechende Positionen vertreten. Es darf dabei auch nicht vergessen werden, dass den letzten Umfragen zufolge diejenigen Parteien,

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 sich sehr stark und zum Teil radikal für mehr Autonomie, ja sogar die Souveränität Flanderns einsetzen (N-VA, LDD und Vlaams Belang), zusammen 34% der Wählerstimmen erwarten dürfen. Zählt man dann noch die CD&V hinzu, die hierzu ebenfalls ein klares Profil aufweist, kommt man sogar auf 56%.

Wichtig wäre es, eine Reform des Staates sachorientiert und bestückt mit guten Argumenten für jeden in Frage kommenden Politikbereich zu betreiben, denn die frankophone Seite wird nicht bereit sein, einfach so die Autonomieträume flämischer Parteien zu verwirklichen. Auch wird es kaum möglich sein, zu einer Neuregelung der Finanzen zu kommen, ohne eine Form der finanziellen Solidarität mit den Wallonen zu akzeptieren. Die frankophone Seite sollte erkennen, dass es nun an der Zeit ist, tatsächlich und ernsthaft zu verhandeln. Die derzeitige Blockadehaltung führt sonst zu einer weiteren Radikalisierung des politischen Spektrums in Flandern.

Allerdings wird für die meisten Flamen vor allem im Mittelpunkt stehen, ob die politischen Akteure es schaffen, das Land durch wirtschaftlich schwierige Gefilde zu steuern. Ob dazu dann eine Staatsreform notwendig ist, um entsprechende Voraussetzungen zu schaffen, dürfte für die meisten schon zweitrangig sein. Und so dürfte die Haltung der Belgier so sein wie in vielen anderen föderalen Staaten auch: Ihnen geht es um die Lösung von Sachproblemen und weniger um Kompetenzverteilungen. Bislang allerdings ist noch jede Staatsreform in Belgien nur mit großen Schwierigkeiten realisiert worden, weil die Parteien bis zuletzt erbittert stritten. Und so ist tatsächlich zu erwarten, dass wir uns derzeit nur im Auge des Hurrikans befinden, bevor der Sturm weitergeht.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Frankreich: Wandlungen des jakobinischen Staates – „faire mieux avec moins“?

Sabine Kuhlmann

1. Einführung

Aufgrund seiner napoleonisch-zentralistischen Staats- und Verwaltungstradition kann Frankreich als besonders instruktiver Fall der Staatsreform angesehen werden. Im europäischen Ländervergleich galt es lange Zeit als eines der am stärksten zentralisierten Verwaltungsmodelle, so dass die seit den 1980er Jahren von der französischen Regierung verfolgte Dezentralisierungspolitik als ein tiefer institutioneller Einschnitt erscheint. Allerdings gehen die Meinungen in der Frage, ob und inwieweit die Dezentralisierung in Frankreich zu einem „Systemwechsel“ oder nur zu graduellen Veränderungen, zu Verbesserungen oder aber zu signifikanten Verschlechterungen in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung geführt hat, nach wie vor stark auseinander:

> „Over the past 20 years France has moved from one of the most centralized systems in Europe to one of the most decentralized.“[1]

> „In administrative terms, the French model remains one of the most centralized in the world.“[2]

> „Das Ergebnis der bisherigen Dezentralisierung ist nur ein semi-zentralistisches System, das komplex, undurchsichtig und weniger demokratisch ist als man sagt und kostspieliger als man denkt.“[3]

Vor dem Hintergrund dieser rivalisierenden Einschätzungen sollen im folgenden Beitrag die Veränderungen im französischen subnationalen System, die durch die Dezentralisierungspolitik ausgelöst worden sind, anhand vorliegender empirischer Befunde[4] ana-

1 *Joumard, Isabelle/Kongsrud, Per Mathis* 2003: Fiscal Relations across government levels, OECD Economic Studies Nr. 36, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, S. 71.

2 *Hoffmann-Martinot, Vincent* 2003: The French Republic, One yet Divisible?, in: *Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (Hrsg.)*: Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency?, Opladen: Leske + Budrich, S. 157-182, hier S. 159.

3 *Balligand, Jean-Pierre/Zeller, Adrien* 2006: Pour une volonté politique forte d’aggiornamento, in: *Institut de la Décentralisation (Hrsg.)*: Propositions pour une nouvelle décentralisation, Paris: Institut de la Décentralisation, S. 7-10, hier S. 8 (Übersetzung S. K.).

4 Diese wurden durch die Verfasserin im Rahmen eines Habilitationsprojekts erhoben (siehe *Kuhlmann, Sabine* 2009a: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos; *Kuhlmann, Sabine* 2009b (i. E.): Analyse comparative de la décentralisation en France et en Allemagne, in: Pouvoirs Locaux, Nr. 81). Neben intensiven Dokumenten- und Literaturanalysen wurden zwischen 2004 und 2005 Fallstudien in den Städten Paris (2 148 000 Einwohner; Region Ile-de-France), Le Havre (193 000 Einwohner; Region Haute-Normandie) und Rouen (109 000 Einwohner; Region Haute-Normandie) sowie ergänzende Experteninterviews in Staatsbehörden sowie im Conseil Général Seine-Maritime,

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lysiert und bewertet werden. Der Schwerpunkt wird auf die aktuellen Entwicklungen seit Beginn der 2000er Jahre gelegt, wenngleich für die Gesamtbilanz auch ein Blick auf weiter zurückliegende Phasen nötig ist. Die Darstellung erfolgt in vier Schritten: Nach einem kurzen Rückblick auf die wichtigsten Dezentralisierungsmaßnahmen im Zuge von Acte II (Kapitel 2) soll zunächst die Frage diskutiert werden, ob das operative Dezentralisierungsziel der französischen Regierung „faire mieux avec moins" (mit weniger Ressourcen bessere Leistungen erzielen) erreicht wurde (Kapitel 3). Sodann werden die weiterreichenden „Systemwirkungen" der Dezentralisierung betrachtet und es soll der seit den 1980er Jahren zu beobachtende Wandel des jakobinisch-zentralistischen Politik- und Verwaltungssystems hin zu einer „teilbaren" Republik mit gestärkten dezentralen Akteuren bilanziert werden (Kapitel 4), gefolgt von einem Fazit und Ausblick (Kapitel 5).

2. Die zweite Welle der Dezentralisierung: ein Rückblick

Die Dezentralisierungspolitik Frankreichs lässt sich grob in zwei „Wellen" unterteilen, deren erste in den 1980er Jahren unter der damaligen sozialistischen Regierung mit den so genannten Lois Defferre eingeleitet wurde. An diese erste Dezentralisierungswelle, die rückblickend als Acte I bezeichnet wird,[5] schloss sich zu Beginn des neuen Jahrtausends eine zweite Welle, der so genannte Acte II, an, die mit der Verfassungsänderung vom März 2003 ausgelöst wurde.[6] In Artikel 1 der Verfassung wurde festgeschrieben, dass die „Organisation der französischen Republik dezentralisiert" ist,[7] womit die Dezentralisierung erstmals Verfassungsrang erhielt.[8] Zudem ist in der Einführung einer Art von Subsidiaritätsprinzip ein für die „unteilbare Republik" bislang ungewöhnlicher

d. h. insgesamt 51 Experteninterviews mit französischen Politik- und Verwaltungsakteuren durchgeführt.

5 *Balligand/Zeller* 2006 (Fn. 3).

6 Ausführlicher zu den einzelnen Maßnahmen vgl. *Zimmermann-Steinhart, Petra* 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; *Marhold, Hartmut* 2008: Frankreich: Von der Dezentralisierung „Acte II" zur neuen Leitbilddebatte eines französischen Regionalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 314-326; *Kuhlmann, Sabine* 2008a: Reforming local public services: trends and effects in Germany and France, in: Public Management Review, Jg. 10, Nr. 5, S. 573-596.

7 „[…] son organisation est decentralisée" (Loi constitutionnelle no. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République).

8 Weitere Gesetze richteten sich auf die Konkretisierung des Dezentralisierungsprogramms, so das Gesetz über das lokale Referendum, das Gesetz über lokales Experimentieren (Loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales) und das Gesetz über die lokalen Freiheiten und Zuständigkeiten (Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Vorstoß zu erkennen. Gleiches gilt für die „experimentelle Politik", die zum neuen Verfassungsprinzip erklärt worden und als ein wichtiger Schritt zur Anerkennung von Unterschiedlichkeit und Variabilität im ansonsten vom Gedanken der Einheitlichkeit und Unteilbarkeit geprägten französischen Verfassungsarrangement anzusehen ist. Allerdings weist Acte II eine klare Privilegierung der Departements und Regionen auf, wohingegen die Kommunen und ihre Zusammenschlüsse (Établissements de coopération intercommunale – EPCI) erneut eine eklatante Leerstelle der Reform bilden. Anstelle der noch in den 1990er Jahren debattierten möglichen Abschaffung der Departements als Gebietskörperschaften haben diese durch Acte II eine deutliche Stärkung erfahren. Vor diesem Hintergrund kritisieren die Interessenverbände der Städte und Gemeinden (Assemblée des Communautés de France – ADCF, Association des Maires de Grandes Villes de France – AMGVF) Acte II als departementale und regionale „Hochzonung".[9] Betrachtet man die Ebene der Departements, so schlägt zweifelsohne der Bereich der „Sozialen Aktion", für den die Generalräte nun vollständig – auch finanziell – die Kompetenz haben, am stärksten zu Buche. Die komplette „Departementalisierung" des RMI (Revenu minimum d'insertion*)*, eines der Sozialhilfe vergleichbaren Minimaleinkommens für Langzeitarbeitslose, und der damit zusammenhängenden „Wiedereingliederungsmaßnahmen" (*actions d'insertion*) stellen eine enorme funktionale Aufwertung der Generalräte und einen wichtigen Vorstoß zu einer integrierten lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Verantwortung der Departements dar.[10] Die Kehrseite dieses Zugewinns an Kompetenzen und Aufgaben ist jedoch einerseits in wachsenden finanziellen Belastungen der Departements und andererseits in einer zunehmenden Einbindung der Gebietskörperschaften in den staatlichen Politikvollzug zu sehen.

3. Ressourcen- und Leistungsentwicklung („faire mieux avec moins"): Performanzeffekte der Dezentralisierung

Ein sichtbarer Effekt der Dezentralisierung ist darin zu erkennen, dass mit wachsendem Zuständigkeitsprofil der Gebietskörperschaften die lokale Ressourcenausstattung erheblich erweitert wurde. So haben sich die Beschäftigtenzahlen der Gebietskörperschaften infolge des Personaltransfers von Staatsbehörden sowie durch massive Neurekrutierungen innerhalb von ca. 20 Jahren verdoppelt, wohingegen das staatliche Personal zwischen 1980 und 2003 lediglich um 12% angewachsen ist. Außerdem ist die Personaldichte bei den territorialen Gebietskörperschaften (mit einem Anstieg seit 1980 von

9 *Portier, Nicolas* 2003: Les „gagnants" et les „perdants" de „l'Acte II", in: Pouvoirs Locaux, Nr. 59, S. 62-68, hier S. 62.

10 Den Departements wurden mit dem Gesetz vom 13. August 2004 außerdem Aufgaben des Bildungswesens (Übertragung der technischen Bediensteten der *collèges*), der Infrastruktur (20000 km Nationalstraßen; Personaltransfers aus den Directions Départementales d'Equipement), des sozialen Wohnungsbaus sowie aus den Bereichen Kultur und Sport übertragen. Außerdem ist als weiteres wichtiges „Dezentralisierungspaket" im Bereich der „Sozialen Aktion" die Behindertenfürsorge betroffen ; vgl. im Einzelnen *Fonrojet, Séverin* 2005: Les nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales, in: Regards sur l'actualité, Nr. 308, S. 17-39, hier S. 17ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sechs Bediensteten pro 1000 Einwohner) deutlicher angewachsen als im Staatsdienst, wo der Anstieg zwischen 1980 und 2003 nur bei zwei Personen pro 1000 Einwohner lag. 55% der zwischen 1984 und 2004 neu geschaffenen Stellen im öffentlichen Dienst Frankreichs sind auf der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften entstanden.[11] Es zeigt sich also, dass sich der Lokalsektor (Fonction Publique Territoriale – FPT) personell deutlich stärker als der Staatsdienst entwickelt hat.[12] Eine besonders dramatische personelle Dynamik ist als Ergebnis des Gesetzes zur Interkommunalisierung von 1999 (Loi Chevènement) bei den interkommunalen Gemeinschaften (EPCI) zu beobachten, deren Beschäftigtenbestände allein zwischen 2002 und 2003 um 12% gestiegen sind. Das interkommunale Personal umfasst inzwischen mehr als ein Zehntel des gesamten Lokalpersonals und hat damit – numerisch betrachtet – beispielsweise die Regionen (0,7%) um ein Vielfaches „überholt" und sich auch den Departementverwaltungen (16%) zumindest angenähert.

Dem Bild einer prosperierenden Lokalverwaltung, welches diese Daten nahelegen, sind jedoch mehrere kritische Punkte entgegenzuhalten. Zum einen umfasst der Staatsdienst nach wie vor das Gros der öffentlichen Beschäftigten und ist die Beschäftigtendichte des Staatsdienstes mit 41 Beamten pro 1000 Einwohner noch immer etwa doppelt so hoch wie jene des Lokaldienstes, die bei 25 liegt. Allerdings hat dies auch damit zu tun, dass die Lehrer Staatsbeamte sind und bei dieser Zählung einen beachtlichen Anteil ausmachen. Darüber hinaus hat sich die Dezentralisierung in den zahlreichen kleinen und ländlichen Kommunen personell kaum niedergeschlagen. Dies wird daraus ersichtlich, dass noch immer mehr als 30000 lokale Gebietskörperschaften (54%) weniger als fünf Beschäftigte und nur knapp 300 Lokalverwaltungen (0,5%) mehr als 1000 Bedienstete haben.[13] Die Dezentralisierung hat somit nicht zum Ausgleich, sondern tendenziell eher zur Verstärkung der Disparitäten im Frankreich der „zwei Geschwindigkeiten" („France à deux vitesses") geführt. Während die wenigen großen Städte, in denen die Mehrzahl der Franzosen lebt, administrativ und funktional prosperieren, bleibt das Gros der kleinen Kommunen, die allerdings auch nur eine Minderheit der Bevölkerung umfassen, von dieser Entwicklung ausgeklammert.

Trotz dieses Ungleichgewichts in der Ressourcenausstattung und -entwicklung wird deutlich, dass das Reformkonzept, wonach durch die Dezentralisierung Ressourcen eingespart und die öffentlichen Haushalte entlastet werden sollten, ohne dabei die Leistungsqualität einzuschränken („faire mieux avec moins"), bislang nicht aufgegangen ist. Misst man den Erfolg der Dezentralisierung an den „input-seitigen" Effekten, so scheint sich eher das Gegenteil abzuzeichnen, dass nämlich der Ressourcen-, vor allem Personalaufwand, angewachsen ist („faire mieux avec plus"). Kritische Beobachter monieren, die Dezentralisierung habe öffentliches Handeln in Frankreich nicht nur schwie-

11 *Richard, Pierre* 2006: Solidarité et Performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, Paris, S. 2. http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000886/0000.pdf (am 04.03.2009).

12 *Kuhlmann* 2009a (Fn. 4), S. 95.

13 Ebenda, S. 94ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

riger und unübersichtlicher (dazu weiter unten), sondern vor allem auch teurer gemacht.[14]

Um die Wirkungen der Dezentralisierung auf den Umfang der lokalen Leistungsproduktion zu messen, kann als Indikator zunächst das Ausgabenvolumen der lokalen Gebietskörperschaften herangezogen werden, da sich hierin der wachsende lokale Interventionsradius monetär widerspiegelt. Darin, dass sich die Lokalausgaben seit den 1980er Jahren bis 2005 mehr als verfünffachten, ist der enorme funktionale Bedeutungsgewinn der lokalen Gebietskörperschaften in Frankreich – sowohl absolut als auch relativ zu den anderen Ebenen – zu erkennen. Dies zeigt sich auch darin, dass der Anteil der lokalen Ausgaben am BIP von 8,5% (1982) auf 11% (2005)[15] und an den öffentlichen Gesamtausgaben von 16% (1985) auf inzwischen mehr als ein Fünftel angestiegen ist. Mit wachsendem Aufgabenvolumen und Aktionsradius der Gebietskörperschaften hat sich das institutionelle Gefüge der Lokalverwaltung ausdifferenziert,[16] haben Arbeitsteilung und Spezialisierung zugenommen, wurden Personalstäbe und Organisationseinheiten ausgebaut, nahmen Art und Anzahl kommunaler Berufe zu. So hat die Anzahl lokaler Verwaltungslaufbahnen, für die ein formaler Qualifikationsabschluss mit entsprechendem *concours* zu absolvieren ist, stark zugenommen. Inzwischen gibt es zehn kommunale Verwaltungslaufbahnen (*filières*) mit jeweils eigenen Ausbildungsgängen und dienstrechtlichen Regelungen sowie insgesamt 59 kommunale Berufsgruppen mit wiederum zwischen zwei und fünf Dienstgraden.[17] Institutionell gesehen, wurden die „Governance-Strukturen" vielfältiger, da seit den 1980er Jahren öffentliche, gemischtwirtschaftliche und private Leistungsformen miteinander kombiniert worden sind.

Die Befunde lassen keinen Zweifel daran, dass die Dezentralisierung in Frankreich zu einem Zuwachs und zu einer Ausdifferenzierung des Leistungsspektrums in den Kommunen und Departements geführt hat. Ein Beispiel bietet die kommunale Planungstätigkeit, die seit der Dezentralisierung durch Acte I einen regelrechten Schub erlebt hat. So stieg die Zahl der rechtskräftigen Bodennutzungspläne seit den 1980er Jahren auf mehr als das Doppelte (von 6764 auf 15500),[18] so dass inzwischen etwa die Hälfte der französischen Kommunen überplant ist, was ca. 50% des Gesamtterritoriums Frankreichs und drei Vierteln der Bevölkerung entspricht. Jedoch sind hinsichtlich der administrativen Performanz im Planungsbereich die großen und mittelgroßen Städte (ab

14 Siehe obiges Zitat von *Balligand/Zeller* 2006 (Fn. 3).

15 Der Staatsanteil am BIP dagegen stieg moderater (um 1,4% von 1982–2005; vgl. *Richard* 2006 (Fn. 11), S. 2).

16 *Borraz, Olivier* 1998: Gouverner une Ville. Besançon 1959–1989, Rennes: Presses Universitaires Rennes.

17 *Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg* 2007: Public Servants at Subnational and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison, in: *Raadschelders, Jos C. N./Toonen, Theo A. J./Van der Meer, Frits M. (Hrsg.)*: Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 137-151.

18 Vgl. *Jacquot, Henri/Priet, François* 2004: Droit de l'Urbanisme, Paris: Dalloz; *Wollmann, Hellmut* 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 185ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

50000 Einwohner) von den kleinen Kommunen, die das Gros der französischen Kommunalverwaltung bilden, zu unterscheiden. Während die Städte mit über 50000 Einwohnern über professionalisierte Personalstäbe im Planungsbereich verfügen und somit in der Lage sind, städtebauliche Planungen allein auszuführen,[19] blieben die kleinen Kommunen auch nach der Dezentralisierung auf die (zunächst kostenfreie) Amtshilfe der Staatsverwaltung (Direction départementale de l'Équipement – DDE) angewiesen. Erst im Gefolge der „interkommunalen Revolution"[20] kommt auch in diese traditionelle „Symbiose" von peripheren Kommunen und Staatsverwaltung Bewegung.[21] Die Gesetze zur Interkommunalisierung (Loi Chevènement von 1999) und zur Reform des Städtebaurechts (Loi SRU von 2000) haben dazu beigetragen, dass die Bauleitplanung sich zunehmend zu einem Handlungsfeld der interkommunalen Ebene entwickelt hat und die monofunktionale Staatsverwaltung in der „Fläche" zukünftig verzichtbar werden könnte. Die weitere „Emanzipation" von staatlicher Verwaltungshilfe wird zudem im Infrastruktur- und Planungsbereich dadurch zusätzlich befördert, dass die Dienste der DDE seit dem Dezentralisierungsgesetz von 2004 (Loi relative aux libertés et responsabilités locales) nicht mehr kostenfrei, sondern entgeltpflichtig für Kommunen mit mehr als 10000 Einwohnern sind.

Auf der Ebene der Departements ergibt sich das Problem, dass diese sich als Folge der Dezentralisierung im Bereich der „Sozialen Aktion" immer stärker auf soziale Aufgaben beschränkt sehen. Es wird befürchtet, die Departements könnten von vollwertigen multifunktionalen Gebietskörperschaften zu „großen Sozialämtern" mutieren[22] und ihre eigene politische Gestaltungsmacht zugunsten staatlich definierter Aufgaben verlieren. So ist inzwischen der weitaus größte Teil der departementalen Ausgaben sozialen Aufgaben gewidmet. Zugleich beklagen die Gebietskörperschaften, dass dem wachsenden Aufgabenvolumen, vor allem im Sozialbereich, eine unzureichende lokale Ressourcenausstattung gegenübersteht. Zwar werden die zusätzlichen Ausgaben zumindest teilweise durch staatliche Ausgleichszahlungen (*compensation*) an die Gebietskörperschaften „abgefangen", die für Acte II von der Regierung auf ca. 11,5 Mrd. Euro beziffert worden sind (3 Mrd. für die Regionen; 8 Mrd. für die Departements). Dennoch ist aus Sicht der lokalen Akteure schon jetzt abzusehen, dass diese Zahlungen die finanziellen Lasten der Departements nicht abdecken werden. Zudem ist die kommunale Finanzautonomie in den 1990er Jahren sogar erheblich beschnitten worden. Vor allem in den kleineren,

19 *Mouton, Philippe* 1994: Enquête sur les services d'urbanisme des villes de plus de 20.000 habitants, in: Les Cahiers du CNFPT, Nr. 41, S. 137-150, hier S. 141.

20 *Borraz, Olivier/Le Galès, Patrick* 2005: France: the intermunicipal revolution, in: *Denters, Bas/Rose, Lawrence E. (Hrsg.)*: Comparing Local Governance. Trends and developments, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 12-28.

21 Im Jahre 2004 waren 82% der gesamten Bevölkerung und 86% aller Kommunen in Frankreich von interkommunalen Gemeinschaften mit Steuerhoheit erfasst. In einigen Spitzenreiterregionen liegt der „Deckungsgrad" mittlerweile bei fast 100% der Kommunen, vgl. *Kuhlmann* 2009a (Fn. 4), S. 92 m. w. N.

22 Vgl. *Portier* 2003 (Fn. 9), S. 64: „[…] transformer les départements en vastes bureaux d'aide sociale […]".

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ökonomisch schwachen und sozial „problematischen“ Departements führt diese Entwicklung dazu, dass die Leistungsgewährung eingeschränkt wird, indem die lokalen Sozialverwaltungen beispielsweise die Bewilligungsvoraussetzungen für RMI restriktiver ausgelegen. Damit zeichnet sich eine Entwicklung ab, in welcher die zunehmend unterschiedliche lokale Ressourcenausstattung und ökonomische Lage zu Disparitäten und Ungleichheiten in der Leistungsgewährung führt.[23]

Hinsichtlich der Qualitätsentwicklung lokaler Leistungserbringung ist einerseits ein klarer Zuwachs an Bürger- und Problemnähe, lokaler Professionalisierung und Responsivität zu erkennen.[24] Der Aufgabentransfer im Bereich der „Sozialen Aktion“ hat beispielsweise dazu geführt, dass auf departementaler Ebene neue Strukturen einer bürgernahen, „territorialisierten“ Verwaltung aufgebaut worden sind, und das Leistungsangebot organisatorisch gebündelt wurde (*one-stop-agencies*). Andererseits trägt die zunehmende Regionalisierung und „Territorialisierung“ lokaler (departementaler) Selbstverwaltung dazu bei, dass der bestehende Trend einer „Überinstitutionalisierung“ der subnationalen Ebene in Frankreich weiter verstärkt wird (siehe weiter unten „Systemeffekte“). Dies kann sogar ausgesprochen „bürgerunfreundliche“ Effekte zur Folge haben, wie sich am Beispiel des ÖPNV zeigt. So sind im Ballungsraum von Rouen teils die Stadt selbst (innerstädtischer Busverkehr), teils die Agglomeration (Communauté d’Agglomération de Rouen – CAR) (Metro, spezifische Buslinien), teils das Departement Seine-Maritime (außerstädtische Schulbusse) zuständig. Diese Kompetenzzersplitterung im städtischen Ballungsraum wirkt sich vielfach zulasten der Nutzer aus.

4. Systemveränderungen: Gestärkte Gebietskörperschaften, Politikverflechtung und Verhandlungsdemokratie

Zunächst ist unstrittig, dass sich die Städte und Agglomerationen inzwischen zu leistungsstarken Handlungseinheiten entwickelt haben, die auf die institutionelle „Amtshilfe“ staatlicher Akteure nicht mehr angewiesen sind. Sie fungieren außerdem in vielen Bereichen als „natürliche Laboratorien“ für Reformen und *policy*-Innovationen, etwa im Planungsbereich, in der Stadtentwicklung, in der lokalen Sozialpolitik etc., die dann teilweise in nationale Gesetzgebung übernommen worden sind. Zwar erweist sich der „exekutive Zentralismus“ institutionell als erstaunlich beharrungskräftig. Jedoch sind die staatlichen Akteure innerhalb der expandierenden und prosperierenden urbanen Institutionenwelt nur noch einer unter vielen Regulierungseinflüssen. Mit dem Autoritäts- und Funktionsverlust des Staates „vor Ort“ hat sich das Abhängigkeitsverhältnis zwi-

23 *Avenel, Marie/Nabos, Cécile* 2006: Les disparités départementales d’organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation, in: Solidarité et Santé, Nr. 2-2006, S. 73-85; *Observatoire national de l’Action Sociale decentralisée (ODAS)* 2006: Action sociale 2005: la décentralisation à l’épreuve des faits, La lettre de l’Odas, Juni 2006, Paris : ODAS. http://www.anem.org/fr/dossiers/documents/ODAS-2006.pdf (am 04.03.2009).

24 *Kuhlmann, Sabine* 2008b: Dezentralisierung in Frankreich: Ende der unteilbaren Republik?, in: der moderne staat (dms), Jg. 1, Nr. 1, S. 201-220.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schen Städten bzw. Agglomerationen und Staat zum Teil umgekehrt, da die funktional geschwächten Staatsbehörden nunmehr auf eine Einbindung in lokale Projekte angewiesen sind, um ihre institutionelle Existenzberechtigung zu sichern. Ihre Legitimität beruht zunehmend darauf, dass sie lokale Projekte in „Partnerschaft" (*partenariat*) mit den Kommunen voranbringen. Die gestärkten Lokalexekutiven nutzen dabei die geschwächte Staatsbürokratie, um Zugang zu wichtigen Entscheidungskanälen und -akteuren zu erhalten. Der Funktionsverlust der Staatsbehörden bei gleichzeitigem institutionellen und ressourcenmäßigen Ausbau der Kommunalverwaltung hat bewirkt, dass die lokalen Exekutiven heute eine sogar mächtigere Position im lokalen Raum einnehmen als die Präfekten und staatlichen Behördenleiter:

> „One key consequence is that the mayor or the president of a territorial council becomes a much stronger actor than before within his own territorial jurisdiction stronger even than the prefect and the state representatives."[25]

Aber auch im peripheren Frankreich ist durch die „Interkommunalisierung" inzwischen eine Entwicklung in Gang gekommen, die mehr und mehr auf eine funktional lebens- und handlungsfähige kommunale Selbstverwaltung hinausläuft. Infolge der „interkommunalen Revolution"[26], die das Ende der Ära gescheiterter Territorialreformen zu markieren scheint, könnten sich die EPCI zukünftig als die dominante Leistungsebene des französischen Kommunalmodells erweisen und in den stark urbanisierten Regionen durchaus die Departements ersetzen. Dezentralisierung und Interkommunalisierung haben somit dazu beigetragen, dass das traditionelle, funktional schmächtige französische Kommunalmodell zunehmend durch ein multifunktionales, starkes Modell ersetzt wird, in welchem vor allem die Departements und Städte sowie zunehmend die interkommunalen Zusammenschlüsse über ein breites Aufgabenrepertoire und administrative Leistungskraft verfügen.

Ein problematischer Effekt der Dezentralisierung ist darin zu sehen, dass sie zu einer verstärkten Verwaltungsverflechtung und institutionellen Konkurrenz im subnationalen Raum geführt hat. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass nicht, wie ursprünglich anvisiert, separate „Kompetenzblöcke" (*blocs de compétences*) mit jeweils klar abgegrenzten Zuständigkeiten zwischen Staat und Gebietskörperschaften sowie zwischen den subnationalen Ebenen transferiert wurden, sondern die verschiedenen Ebenen und die staatlichen Behörden jeweils eigenen Zugriff auf jedes einzelne Politikfeld haben. Vor diesem Hintergrund scheint eine Ablösung des überkommenen „Mischsystems" (*fused system*) durch ein vertikales Trennmodell, in welchem Staat und Kommunen ihre Aufgaben jeweils separat wahrnehmen,[27] nach wie vor nicht in Sicht. Zwar zielte insbesondere Acte II darauf ab, die vielfältigen Formen von *co-gestion* und *co-financement* zu reduzieren und die Kompetenzen zwischen den Ebenen klarer abzugrenzen und zu

25 *Thoenig, Jean-Claude* 2005: Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France, in: Public Administration, Jg. 83, Nr. 3, S. 685-708, hier S. 700.

26 Vgl. *Borraz/Le Galès* 2005 (Fn. 20).

27 Vgl. *Wollmann* 2008 (Fn. 18), S. 259 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„entflechten". Jedoch ist die Mehrzahl der lokalen Handlungsfelder, einschließlich der „Sozialen Aktion", nach wie vor durch Mehrebenenverschränkung, Misch-Finanzierung[28] und Multiakteurs-Management gekennzeichnet.[29] Dies wirft im Hinblick auf die Zurechenbarkeit und demokratische Kontrolle von Politikergebnissen erhebliche Probleme auf, so dass man von organisierter, aber teils durchaus politisch erwünschter Unverantwortlichkeit (*déresponsabilisation*) sprechen kann.[30]

Wachsende Probleme politischer Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit von Politikergebnissen ergeben sich zum anderen aus der verfassungsmäßigen Benachteiligung der inzwischen funktional prosperierenden interkommunalen Verwaltungsebene, die eine Leerstelle von Acte II darstellt (siehe oben). Nach wie vor sind die EPCI keine vollwertigen lokalen Gebietskörperschaften (*collectivités locales*), sondern haben lediglich den Rechtsstatus „öffentlicher Einrichtungen" (*établissements publics*). Im Gegensatz zu „normalen" Kommunen (und Gebietskörperschaften) sind die Repräsentanten der interkommunalen Vertretung (*conseil communautaire*) nur indirekt (durch die Räte der beteiligten Kommunen) gewählt, weshalb auch von „Mandatsträgern zweiten Grades" (*élus du deuxième degré*)[31] die Rede ist.[32] Da sie aber über eigene Steuerhoheit verfügen und ein zunehmend breites Spektrum an kommunalen Aufgaben wahrnehmen, stellen sich Legitimitäts- und Kontrollprobleme hier mit besonderer Schärfe. Insgesamt ist der erwartete Demokratisierungseffekt infolge von Dezentralisierungsmaßnahmen in Frankreich nur sehr begrenzt und allenfalls mit Blick auf die gewählte lokale Exekutive (*maire/président du conseil général/régional*) eingetreten. Trotz ihrer formalen Ausgestaltung als überwiegend „echte" oder „politische" Dezentralisierung[33] hat die Abschichtung von Staatsaufgaben in erster Linie die indirekt gewählten Bürgermeister und

28 So werden große Teile der regionalen Haushalte (in den Regionen Nord-Pas-de-Calais und Limousin jeweils ca. zwei Drittel) für ko-finanzierte Projekte reserviert (*Gilbert, Guy/Thoenig, Jean-Claude* 1999: Les cofinancements publics: des pratiques aux rationalités, in: Revue d'Economie financière, Jg. 51, Nr. 1, S. 45-78). In den 1990er Jahren ko-finanzierten die Regionalräte in Frankreich jährlich je ca. 1300 Einzelprojekte (vgl. ebenda).

29 *Balligand/Zeller* 2006 (Fn. 3), S. 8.

30 *Richard* 2006 (Fn. 11), S. 3.

31 *Guéranger, David* 2004: French intermunicipal institutions as political levels? Institutionalization and governance in the Greater Chambéry, Diskussionspapier, Workshop 23 „Governing the Metropolis – The Impact of Global Trends on Urban Governance", ECPR-Joint Session am 13.-18.04.2004 in Uppsala, S. 6. http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws23/Gueranger.pdf (am 05.03.2009).

32 Bislang ist der Präsident der EPCI zumeist der Bürgermeister der größten Mitgliedsgemeinde und seine formale Wahl folgt einer informalen Übereinkunft zwischen den beteiligten Kommunen. Der interkommunalen Exekutive steht eine – im Personalbesatz je nach Bevölkerungsstärke des Zusammenschlusses und nach Umfang der übertragenen Aufgaben variierende – Verwaltung (*administration communautaire*) zur Seite.

33 Von der Variante einer „politischen Dezentralisierung", die für den „französischen Fall" charakteristisch ist, wäre die (für Deutschland typische) Variante der administrativen Dezentralisierung zu unterscheiden, bei der den Selbstverwaltungsinstanzen zwar staatliche Aufgaben übertragen werden, jedoch ein politisches Mitspracherecht der Kommunalvertretung ausgeschlossen bleibt (so genannte „unechte Kommunalisierung"; vgl. *Wollmann* 2008 (Fn. 18); *Kuhlmann* 2009b (Fn. 4)).

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ratspräsidenten gestärkt, wohingegen die Ratsgremien nach wie vor kaum Veto-Macht besitzen.

Da außerdem auf eine Hierarchisierung der Gebietskörperschaften ebenso verzichtet wurde (Prinzip der *non-tutelle*) wie auf einen konsequenten Rückbau der dekonzentrierten Staatsverwaltung, haben Ausmaß und Intensität der vertikalen Verwaltungsverflechtung erheblich zugenommen. Den strangartig organisierten territorialen Staatsbehörden (*services extérieurs)* gelingt es immer weniger, den Zugriff auf „ihr" Territorium abzuriegeln und sie müssen zunehmend mit den lokalen Gebietskörperschaften und neu hinzukommenden Akteuren, wie interkommunalen Verwaltungen, quasi-autonomen und „paramunizipalen" Einrichtungen sowie privaten Leistungsanbietern, kooperieren. So sind im Bereich der Stadtentwicklung in Extremfällen bis zu neun subnationale Behörden auf dem Gebiet einer einzelnen Kommune tätig.[34] Damit sind extrem zersplitterte, unübersichtliche, sich überlappende und konkurrierende Zuständigkeiten entstanden. Die lokale Ebene krankt an *institutional thickness* und „Überinstitutionalisierung"[35] mit der Konsequenz, dass koordiniertes Handeln mit wirksamen Politikergebnissen kaum oder nur noch zu extrem hohen Verhandlungskosten und unter enormem Zeitaufwand möglich ist.

Die traditionell zentralistisch-hierarchische Steuerung, in welcher der Staat (zumindest formell) die Oberhand hatte, ist zunehmend einer verhandlungsbasierten Regulierung gewichen. Da einerseits die Gebietskörperschaften zu wichtigen institutionellen Akteuren geworden sind, der Staat sich aber andererseits nicht in gleichem Maße aus dem lokalen Geschehen „zurückgezogen" hat, ist der Abstimmungs- und Kompromissbildungsbedarf im Zuge der Dezentralisierung gestiegen. Lokale Politik ist heute vom Erfolg oder Misserfolg der Verhandlungen und Kompromissbildung zwischen staatlichen und territorialen Akteuren sowie zwischen den verschiedenen lokalen „Mitspielern" untereinander abhängig. Um die Koordinations- und Steuerungsprobleme dieses hochgradig fragmentierten und überinstitutionalisierten Entscheidungssystems in den Griff zu bekommen, wurde zunehmend auf das Instrument der Vertragspolitik (*contractualisition*) und Partnerschaften (*partenariat*) gesetzt. Aufgrund der *non-tutelle* (siehe oben) können die Regionen beispielsweise die Planverträge, die sie mit dem Staat im Rahmen der Raumordnungspolitik (*aménagement du territoire*) abschließen, nicht unmittelbar in den Departements oder Kommunen umsetzen, sondern müssen mit diesen wiederum Verträge abschließen. Wenngleich es auch bereits vor der Dezentralisierung innerhalb des so genannten „gezähmten Jakobinismus"[36] informale Strukturen verhandlungsbasierter, „partnerschaftlicher" Politikkoordination gegeben hatte, ist eine wichtige Folgewirkung der Dezentralisierung doch darin zu sehen, dass diese Regulierungsmuster generalisiert worden sind und sich die Anzahl der Veto-Akteure im Mehrebenensystem multipliziert hat. Es ist ein Verwaltungsmodell entstanden, in welchem die Akteure

34 *Thoenig* 2005 (Fn. 25), S. 688.

35 Ebenda, S. 689 ff.

36 *Grémion, Pierre* 1976: Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris: Le Seuil.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nur dann zu Politiklösungen gelangen, wenn sie innerhalb eines verschachtelten Systems von Vertragspolitik (*contractualisation*) und Konzertierung (*concertation*) die Handlungsressourcen unterschiedlicher institutioneller Ebenen und Funktionsbereiche bündeln und koordinieren. Diese generalisierte Form der nicht-hierarchischen, ebenenübergreifenden kontraktuellen Steuerung weist jedoch erhebliche Blockierungen, Reibungsverluste und Transaktionskosten auf, die einer effektiven und wirksamen Politikgestaltung vor Ort im Wege stehen.

5. Fazit und Ausblick

Die Dezentralisierungspolitik in Frankreich hat einerseits dazu beigetragen, dass die subnational-lokale Ebene gestärkt worden ist und somit eine Aufwertung dezentraler Politik und Verwaltung in Europa stattgefunden hat. Dieser Wandel hat sich jedoch nicht als abrupter Wechsel vollzogen, sondern stellt das Ergebnis eines kontinuierlichen „Aufstiegs" und Machtgewinns der Städte und lokalen Gebietskörperschaften seit der Nachkriegszeit dar,[37] der mit der staatlichen Gesetzgebung zusätzlich befördert worden ist. Die Gebietskörperschaften haben an Autonomie, Handlungsressourcen und Funktionen gewonnen, worin eine Annäherung an das nordmitteleuropäische Modell der funktional starken lokalen Gebietskörperschaften zu erkennen ist, dem in der vergleichenden Forschung auch Deutschland und die skandinavischen Länder zugerechnet werden.[38] Als Folge der Dezentralisierung ist es insgesamt zur Verbesserung der Bürgernähe und räumlichen Erreichbarkeit öffentlicher Verwaltung gekommen, was zudem häufig mit Schritten der Verwaltungsmodernisierung und zum Ausbau der „Kundenorientierung" verbunden wurde (z. B. *one-stop-agencies*, E-Government, Qualitätsmanagement[39]). In den Aufgabenfeldern mit unmittelbarem Bürgerbezug sowie im lokalen Planungs-, Bau- und Infrastrukturbereich erfolgt Verwaltungshandeln heute problemgerechter und bürgerorientierter, so dass hier insgesamt eine positive Bilanz zu ziehen ist.

Andererseits haben mit der Stärkung des Territorialprinzips die regionale Varianz und institutionelle Variabilität im subnationalen Raum zugenommen, mit der Folge, dass sich auch interlokale Disparitäten verstärken werden und der tradierte Grundsatz von *égalité* beeinträchtigt wird. Das Frankreich der „zwei Geschwindigkeiten" ist nach wie vor ein Wesensmerkmal des subnationalen Systems mit der Tendenz, dass die Unterschiede und Varianzen gar zunehmen. Auch lief die Dezentralisierung bislang nicht auf eine klare Aufgabentrennung zwischen den Ebenen (vertikales Trennsystem) hinaus, sondern sie hat politikverflochtene Strukturen und eine zunehmend komplexe subnationale Verwaltungslandschaft erzeugt, die institutionell überfrachtet, kostenträchtig und schwerfällig ist. Die beharrungskräftige dezentral-lokale Präsenz des Staates, aber auch

37 *Borraz* 1998 (Fn. 16).

38 *Heinelt, Hubert/Hlepas, Nikolaos-K.* 2006: Typologies of Local Government Systems, in: *Bäck, Henry/Heinelt, Hubert/Magnier, Annick (Hrsg.):* The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 21-42.

39 Siehe *Kuhlmann* 2009a (Fn. 4), S. 200ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Verzicht auf Gebietsreformen und auf die Abschaffung institutioneller Ebenen tragen dazu bei, dass sich die intergouvernementalen Verflechtungen verstärken und die institutionelle Konkurrenz staatlicher und subnationaler Akteure zunimmt. Anstelle der anvisierten neuen „Pyramide" von Staat–Region–Intercommunalité konstituieren die alten und neuen Ebenen je nach Politikbereich und Handlungserfordernissen unterschiedliche Mehrebenenarrangements, bei denen der Steuerungsmodus des Netzwerks und der Tauschgeschäfte – und nicht die Vorstellung einer „Pyramide" – bestimmend ist. Der Siegeszug von *contractualisation*, *partenariat* und *concertation* als Steuerungsinstrumente auf allen Ebenen ist geradezu symptomatisch für die neuen Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem. Hierdurch werden aber zusätzliche Ressourcen gebunden, die dem Sparziel der Regierung entgegenlaufen und längerfristig aufzubringen sein werden. Eine konsequentere Aufgabenabschichtung, ein Rückbau der dekonzentrierten Staatsverwaltung, gekoppelt mit einer klaren Aufwertung der interkommunalen Ebene (oder – wenn auch unwahrscheinlich – Gemeindefusionen) könnten hier Abhilfe schaffen. Inwieweit eine solche „echte" Neuordnung des Mehrebenensystems durch einen möglichen „Acte III de la décentralisation" zukünftig angegangen wird (auf dessen „Verliererseite" sich dann allerdings wieder national einflussreiche lokale Akteure finden dürften), oder ob sich der Ruf nach einer „Denkpause" in der Dezentralisierung durchsetzt,[40] bleibt abzuwarten.

40 *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. 316-327.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wechselwirkungen im Frankreich der drei Ozeane: unterschiedliche Auswege aus der *Impasse* zwischen Assimilation und Emanzipation

Elisabeth Alber

> „La distance, pas plus que la dimension des territoires ou l'importance des populations ne sauraient constituer des critères de discrimination au sein de notre République."[1]

Die Frage, ob die Grenzen des französischen Staates in Europa ausfindig gemacht werden können, ist einfach mit einem klaren „Nein" zu beantworten. Europa ist auch in der Übersee präsent. Es gibt sogar eine kleine unbewohnte Insel, die den Namen Europa trägt. Bei der Frage, in welchem Verhältnis und Wechselspiel die französischen Überseegebiete mit dem Mutterland und der Europäischen Union stehen, bedarf es einer genaueren Analyse, um sich Klarheit in der sehr komplexen Materie zu verschaffen.

Die Überseegebiete der Republik Frankreich, unterteilt in Übersee-Départements (Départements d'outre-mer – DOM) und Überseegebietskörperschaften (Collectivités d'outre-mer – COM), erstrecken sich quer über die Erdkugel von Französisch-Polynesien im Pazifik über Guadeloupe in der Karibik bis hin zu Mayotte im Indischen Ozean. Sie gehören alle dem französischen Mutterland an, auch wenn ihr staatsrechtlicher Status und ihre Beziehungen zu ihm und zur EU von ganz unterschiedlicher Natur sind. Während Französisch-Polynesien und Neukaledonien eine weitgehende Autonomie genießen bzw. Neukaledonien sich auf dem Weg zur Unabhängigkeit befindet, hat die Bevölkerung auf Mayotte Ende März 2009 entschieden, das fünfte Übersee-Département der französischen Republik zu werden.

Die komplexen Beziehungen zu Paris und Brüssel werden beeinflusst durch die räumliche, geografische und geschichtliche Ungleichheit der Ex-Kolonien Frankreichs. Die auf ihrem Inseldasein beruhende Abgeschiedenheit und die sich daraus ergebende Abgeschnittenheit von den Institutionen wirken sich einerseits teilweise deutlich negativ auf das Verhältnis von Staat und Überseegebieten aus und andererseits sind sie Risikofaktoren für das Verhältnis der Überseegebiete untereinander und mit ihren Nachbarländern.[2]

Nach einer kurzen Schilderung der Verhältnisse der Überseegebiete Frankreichs zum Mutterland und zur Europäischen Union, folgt ein Überblick über die jüngsten Ereignisse in den DOM, die eine neue Austarierung der Verhältnisse von effizienter Verwaltung, Förderungspolitiken und verstärktem Mitspracherecht zur Folge haben werden. In einem weiteren Schritt wird kurz die Situation auf der Insel Mayotte beleuchtet, deren

1 Staatspräsident Nicolas Sarkozy 2007 in einem Brief an die Einwohner von Saint-Pierre-et-Miquelon: „Weder die Entfernung noch die Dimension der Territorien oder die Rolle der Bevölkerungen können Diskriminierungskriterien innerhalb unserer Republik ausmachen." (Übersetzung E. A.).

2 Vgl. dazu die Beiträge zu Überseegebieten von Mitgliedstaaten der EU in: *Frosini, Tommaso Edoardo (Hrsg.)* 2007: Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo, Torino: Giappichelli.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Einwohner mittels Volksabstimmung am 29. März 2009 entschieden haben, integraler Bestandteil Frankreichs sein zu wollen.

Eine abschließende Bewertung läuft darauf hinaus, dass sich Frankreichs Überseegebiete in unterschiedliche Richtungen bewegen. Das Bündel an asymmetrischen bilateralen Beziehungen zwischen Paris und der Übersee gleicht einer Baustelle, wobei das Elysée die Rolle des Bauherrn innehat und letztendlich die Regeln für die DOM vorgibt, während es den COM ein gewisses Ausmaß an regionaler Gesetzgebungsbefugnis bzw. weitgehende Autonomierechte einräumt.[3]

1. Das Verhältnis der französischen Überseegebiete zu Frankreich nach der Verfassungsreform von 2003: ein *window of opportunity?*

Mit der Verfassungsänderung vom 28. März 2003[4] wurden die Überseegebiete Frankreichs neu organisiert.[5] Titel XII der französischen Verfassung ist den Gebietskörperschaften gewidmet, welche Gemeinden, Départements, Regionen, Körperschaften mit Sonderstatus und überseeische Körperschaften umfassen (Art. 72 Abs. 1). Von den vier darin enthaltenen Artikeln sind drei den Überseekörperschaften und Übersee-Départements gewidmet (Art. 72, 73 und 74).

Bei den Überseegebieten Frankreichs unterscheidet man zwischen den Übersee-Départements und -Regionen (DOM/ROM), den Überseegebietskörperschaften (COM) und Neukaledonien sowie den Süd- und Antarktisgebieten (TAAF) mit ihren jeweiligen Besonderheiten.[6] Die DOM (Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guyana und La

3 Vgl. *Alber, Elisabeth/Parolari, Sara* 2009 (i. E.): Aperture asimmetriche nel decentramento d'oltremare francese e britannico: considerazioni comparative sulle relazioni con le 'madrepatrie' e l'Unione Europea, in: La costituzione francese, Padua: Cedam.

4 Loi constitutionnelle n°2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République. Vgl. dazu *Uterwedde, Henrik* 2003: Dezentralisierungsreform in Frankreich: Auf dem Weg zur bürgernahen Demokratie?, 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; *Zimmermann-Steinhart, Petra* 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.

5 Vorausgegangen ist der Neuordnung durch die Verfassungsreform das Übersee-Rahmengesetz vom 13. Dezember 2000. Es legte Änderungen fest, die vor allem den Übersee-Départements mehr Autonomie zusichern (Loi n°2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer).

6 Um allen Unterschiedlichkeiten der Überseegebiete Rechnung zu tragen, reicht eine Aufteilung der Gebiete in DOM/ROM und COM nicht aus. Die Statute sehen sowohl minimale legislative Anpassungen an die lokalen Gegebenheiten vor als auch so genannte „lois du pays" wie in Französisch-Polynesien; Neukaledonien genießt ein „régime des compétences partagées" (geteilte Kompetenzen); vgl. *Campanile, Giovanna* 2004: Un laboratorio di sperimentazione costituzionale: la décentralisation nell'Outre-mer de la République, in: Diritto pubblico comparato ed europeo, Nr. 4, S. 1603-1627.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Réunion), denen per Gesetz vom 19. März 1946 (Loi n°46-451) der Status eines Départements übertragen wurde, sind integraler Bestandteil der französischen Republik und verfügen folglich über denselben Rechtstatus wie die Départements in Kontinentalfrankreich. Die Gebiete Französisch-Polynesien, Wallis und Futuna, Mayotte, Saint Pierre et Miquelon, Saint Barthélemy und Saint Martin wurden infolge der Verfassungsreform von 2003 zu Überseegebietskörperschaften (COM).[7] Sie genießen einen staatsrechtlichen Sonderstatus, wobei ihre Rechtstellung deren jeweiligen Eigeninteressen innerhalb der Republik Frankreich Rechnung trägt (Art. 74 Abs. 1). Die unterschiedlichen Statute, geregelt durch Organgesetze, spiegeln verschiedenste institutionelle und organisatorische Ausgestaltungen wider. Die so genannten „lois organiques" beziehen sich auf Bereiche, die von der Verfassung als besonders wichtig erachtet werden, und nehmen in der Normenhierarchie einen besonderen Rang ein. Sie stehen unterhalb der Verfassung und über dem einfachen Gesetz, gekennzeichnet durch ein erschwertes Entstehungsverfahren (Art. 46).

Titel XIII der französischen Verfassung hingegen regelt die Rechtstellung der Überseegebietskörperschaft sui generis Neukaledonien, die auf der Grundlage des Abkommens von Nouméa vom 5. Mai 1998 festgelegt wurde.[8] Für Neukaledonien gelten eigene Übergangsbestimmungen (Art. 76 und 77). Die administrativ und finanziell autonomen Süd- und Antarktisgebiete (TAAF) werden vom Gesetz des 6. August 1955 geregelt, sind unbewohnt und haben ihren Verwaltungssitz seit 1997 in St. Pierre auf La Réunion.[9]

Die Überarbeitung der Statute der Überseegebiete war unter anderem eine der großen Aufgaben der Verfassungsreform von 2003, um mehr Klarheit in die komplexe Aufteilung der Gewalten in Frankreich zu bringen und Überlagerungen der administrativen und politischen Ebene zu vermeiden.[10] Die Dezentralisierungsreform regelt die Bezie-

7 Vorher Übersee-Territorien (TOM).

8 Die Regierung in Paris hat in den vergangenen Jahren immer mehr Autonomie für Neukaledonien zugelassen. Ein Großteil der Bevölkerung strebt einen eigenständigen Staat Kanaky (Urbevölkerung) an. Ein Referendum über die Unabhängigkeit soll bis spätestens 2018 Klarheit schaffen. Zu den Neuerungen gehören u. a. die Festlegung einer kaledonischen Staatsbürgerschaft sowie eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Neukaledonien, vor allem im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (zum Beispiel der Bereich der internationalen Beziehungen). Die weitgehenden autonomen „lois du pays" des neukaledonischen Kongresses unterliegen aber letztlich der Kontrolle durch den Verfassungsrat. Wie sich die komplizierte Liebe zum Stiefmutterland austarieren wird, werden die kommenden Jahre zeigen; vgl. *Mazza, Mauro* 2004: Decentramento e riforma delle autonomie territoriali in Francia, Torino: Giappichelli, S. 48-91.

9 Vgl. *Giannangeli, Emanuela* 2009: Le terre australi ed antartiche francesi, in: federalismi.it, Jg. 7, Nr. 6 vom 25.03.2009. Via http://www.federalismi.it (am 14.04.2009).

10 Ausdruck der verfassungsmäßigen Anerkennung der Dezentralisierung sind insbesondere Art. 1 der französischen Verfassung. Infolge der Verfassungsreform 2003 wurde dem Artikel hinzugefügt, dass die Republik dezentral organisiert ist. Art. 72 räumt den Regionen Verfassungsrang ein und nimmt das Subsidiaritätsprinzip mit in die Verfassung auf. Art. 72 legt jedoch auch fest, dass der Verfechter des Staates als Vertreter eines jedes Regierungsmitglieds die nationalen Interessen zu wahren, die Verwaltungsaufsicht auszuüben und über die Einhaltung der Gesetze zu wachen hat. An der Spitze aller Gebietskörperschaften steht ein Präfekt. Vgl. *Zimmermann-Steinhart, Petra* 2006: Dezentrali-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hungen zu den Überseegebieten neu. Letztere sind dem Ministerium für Inneres, Überseegebiete und Gebietskörperschaften (Staatssekretariat für Überseeangelegenheiten) untergeordnet.[11]

Der Gesetzgeber erkennt die Besonderheiten der überseeischen Institutionen an und sieht vor, dass diesen Rechnung getragen wird.[12] Außerdem erkennt er die Gesamtheit der Überseebevölkerung (also DOM und COM) „innerhalb des französischen Volkes in einem gemeinsamen Ideal von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit an" (Art. 72-3 Abs. 1). Die Anerkennung der Vielfalt und das Recht auf Verschiedenheit finden somit ihren Platz im französischen Staat. Ein Recht, das den überseeischen Gebieten erlaubt, sich mit verschiedenen Geschwindigkeiten zu entwickeln und einen institutionellen Aufbau anzustreben, der ihren Erfordernissen entgegenkommt. Die überseeische Dezentralisierungsreform hat eine Diskussion zwischen den Befürwortern der Assimilation und jenen der institutionellen Autonomie entfacht, die mit den Delokalisierungs-, Dekonzentrations- und Dezentralisierungsdebatten einhergeht.[13]

Was die Änderung der Rechtsstellung von Überseekörperschaften betrifft, setzt die Verfassung fest, dass eine solche durch ein Organgesetz zu beschließen und nicht ohne die vorherige Zustimmung der Wähler der Körperschaft oder des Teils der in Frage kommenden Körperschaft durchführbar ist. Dabei kann der Präsident der Republik auf Vorschlag der Regierung oder auf gemeinsamen Vorschlag beider Kammern beschließen, die Wähler der überseeischen Gebietskörperschaft über eine Frage, die ihre Organisation, ihre Befugnisse oder ihr Gesetzgebungssystem betrifft, abstimmen zu lassen (Art. 72-4). Die Konsultation ist verpflichtend und hat bindenden Charakter. Für die

---

sierung 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.

11 Siehe http://www.outre-mer.gouv.fr.

12 Vgl. *Calamo Specchia, Marina* 2007: Il tramonto di un mito: dall'unité et indivisibilité de la République alla souveraineté partagée, in: *Frosini, Tommaso Edoardo (Hrsg.)*: Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo, Torino: Giappichelli, S. 9-39. Calamo Specchia spricht von einer Neuordnung („a geometria variabile") mit verschiedenen Geschwindigkeiten und Eigenschaften.

13 Vgl. *Jan, Pascal* 2004: L'outre-mer français ou la mise en évidence des différents modèles étatiques, in: Revue Juridique Polynésienne (RJP), Numéro Hors Série Nr. 4: L'autonomie en Polynésie Française. The concept of autonomy in French Polynesia, S. 7-17. Via http://www.upf.pf/IRIDIP/RJP/RJP.htm (am 14.04.2009); *Joyau, Marc* 2004: Décentralisation, adaption, autonomie, in: RJP, Numéro Hors Série Nr. 4: L'autonomie en Polynésie Française. The concept of autonomy in French Polynesia, S. 18-41; *Marhold, Hartmut* 2008: Von der Dezentralisierung „Acte II" zur neuen Leitbilddebatte eines französischen Regionalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 314-326; *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. 316-327; *Ziller, Jacques* 2008: The Delocalisation Issue in France and in a European Union Perspective, in: Le Regioni, Nr. 1, S. 25-52.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

DOM und COM gelten dieselben Regeln wie auch für die Gebietskörperschaften auf französischem Staatsgebiet:

- die Gebietskörperschaften treffen die Entscheidungen in allen Zuständigkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 72 Abs. 2);
- sie verwalten sich selbst nach den gesetzlich vorgegebenen Entscheidungen durch gewählte Räte und verfügen bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten über eine Verordnungsbefugnis (Art. 72 Abs. 3);
- sie verwalten sich nach gesetzlichen Vorgaben autonom, d. h. keine Gebietskörperschaft kann einer anderen vorstehen und eine Kontrollfunktion über eine andere ausüben (Art. 72 Abs. 5);
- einzelne oder der Zusammenschluss mehrerer können durch das Gesetz ermächtigt werden, die Modalitäten ihrer gemeinsamen Aktion(en) zu organisieren, falls für die Wahrnehmung einer Befugnis die Mitwirkung mehrerer Gebietskörperschaften notwendig ist (Art. 72 Abs. 5).

Außerdem legt das Gesetz die Bedingungen fest, unter denen Wähler einer jeden Gebietskörperschaft durch die Wahrnehmung des Petitionsrechts beantragen können, dass eine Frage, die in den Zuständigkeitsbereich der Gebietskörperschaft fällt, auf die Tagesordnung der beratenden Versammlung dieser Körperschaft gesetzt wird (Art. 72-1 Abs. 1). Was die finanziellen Mittel anbelangt, werden allen Gebietskörperschaften Mittel zur Ausübung ihrer Zuständigkeiten bereitgestellt, über die sie entsprechend der gesetzlichen Vorgaben frei verfügen können, wobei ihre Steuereinnahmen und sonstigen Eigenmittel einen entscheidenden Teil der Mittel der Körperschaft ausmachen (Art. 72-2 Abs. 1). In Bezug auf die Überseegebiete muss Folgendes betont werden: Sie hängen mehr oder weniger am französischen Geldtropf und stehen wirtschaftlich nicht auf eigenen Füßen. Daraus resultiert ein hoher Lebensstandard im Vergleich zu den nicht-französischen Nachbarländern, ein niedriger im Vergleich zu Kontinentalfrankreich. Vorgesehen werden von der Verfassung auch Ausgleichsmaßnahmen, um die Gleichstellung der Gebietskörperschaften zu fördern (Art. 72-2 Abs. 5).

Alle Überseegebiete Frankreichs sind in der Pariser Nationalversammlung vertreten. Von den 577 Abgeordneten ist die Anzahl der Überseeabgeordneten wie folgt verteilt: 15 Abgeordnete für die vier Übersee-Départements, zwei für die Gebietskörperschaften Mayotte und Saint-Pierre et Miquelon und fünf für die Überseegebietskörperschaften Neukaledonien, Französisch-Polynesien und Wallis und Futuna.[14] Um der demografischen Entwicklung und der Veränderung der territorialen Verteilung der französischen Bevölkerung Rechnung zu tragen, wird die Anzahl der Überseevertreter erhöht. Mit dem Beschluss des Ministerrates vom 17. September 2008[15] wird die Anzahl der Abgeordneten in der Nationalversammlung von 22 auf 28 erhöht.

14 Für die genaue Aufteilung der 577 Abgeordnetensitze der Nationalversammlung siehe: http://www.assemblee-nationale.fr/deutsch/8cj.asp (am 10.04.2009).

15 Siehe dazu Pressemitteilung „L'Outre-Mer voit sa représentation augmentée à l'Assemblée nationale" vom 17.09.2008. Via http://www.outre-mer.gouv.fr (am 14.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der Änderung des Senatswahlsystems im Jahre 2003 sollte ebenfalls die Wahl der Vertreter der Zweiten Kammer im Parlament der demografischen Entwicklung und Umverteilung angepasst werden. Das Organgesetz Nr. 2003-696 vom 30. Juli 2003 stärkt die institutionelle Repräsentation der überseeischen Gebietskörperschaften im Senat.[16]

2. Die Beziehungen der Übersee-Départements zum Mutterland und der EU

Wie schon erwähnt, sind die DOM rechtlich gesehen fast vollständig den Départements des kontinentalen Mutterlandes gleichgestellt. Infolgedessen sind sie auch Teil der EU. Deshalb kommen die jeweiligen Gesetze und Verordnungen unmittelbar von Rechts wegen zur Anwendung, wobei die französische Verfassung (Art. 73) vorsieht, dass Gesetzgebung und Verwaltung den besonderen Gegebenheiten dieser Gebiete angepasst werden können. Um die Interessen der Gebiete zu berücksichtigen, sind sie auch in der Pariser Nationalversammlung und im Europäischen Parlament vertreten.

Die überseeischen Départements sind Gebiete, die schon seit langem Teil Frankreichs sind und sich, im Unterschied zu den COM, seit jeher mehr mit dem Gedankenmodell des französischen Einheitsstaates identifizieren.[17] Die in ganz Frankreich seit 1981 eingeleitete Dezentralisierung fand auch in denjenigen DOM statt, die seit 1982 gleichzeitig den Status einer Region besitzen (DOM/ROM). Im Zuge der Dezentralisierung wurden ebenfalls einige Rechte der Regionalräte auf den Gebieten Wirtschaft, Soziales und Kultur gestärkt und u. a. zum ersten Mal direkte Wahlen zu diesen Gremien abgehalten.

Die Rechtstellung der DOM wird in Art. 73 der französischen Verfassung geregelt. Einerseits bestätigt er das Prinzip der „identité et assimilation législative", andererseits räumt er den Körperschaften im zweiten Absatz das Recht ein, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen Anpassungen der Gesetze und Verordnungen zu beschließen

16 Die Senatorenanzahl wird stückweise von 321 auf 348 erhöht und sieht u. a. vor, dass innerhalb 2011 306 von ihnen aus den Départements des Mutterlandes und in der Übersee, zehn aus den überseeischen Gebietskörperschaften und weitere zwölf als Ausland-Senatoren gewählt werden; vgl. http://www.senat.fr/role/senate.html (am 10.04.2009). Allgemein sei an dieser Stelle auch darauf verwiesen, dass infolge des Modernisierungsprozesses der Institutionen eine Neuorganisation der beiden Kammern im Gange ist. Staatspräsident Sarkozy hat im Juli 2007 ein Gremium „zur Modernisierung der Institutionen der V. Republik und Herstellung eines neuen Gleichgewichtes zwischen denselben" eingesetzt (Balladur-Kommission: http://www.comite-constitutionnel.fr). Das Verfassungsänderungsgesetz vom 21. Juli 2008 wurde mit knapper Mehrheit angenommen und beinhaltet eine neue Machtverteilung zwischen den politischen Akteuren, die sich ebenfalls in mehr Mitspracherecht der Vertretung aus der Übersee widerspiegeln sollte; nähere Informationen unter http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/reforme_5eme.asp (am 14.04.2009).

17 Mit dem Gesetz vom 22. Dezember 1789 wurde das französische Gebiet in Départements aufgeteilt. Als die Kolonien Frankreichs im Jahre 1958 über ihren politischen Status (Département, Territorium, Staat) abstimmten, entschieden sich lediglich die bereits durch das Loi d'assimilation 1946 (Loi n°46-451) so klassifizierten Altkolonien Guadeloupe, Martinique, Guyana und La Réunion für den Status eines DOM. Der Gesetzgeber von 1958 trug dem Rechnung und bestätigte den Status.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

(vorausgesetzt, dass sie durch ein Gesetz oder eine Verordnung dazu ermächtigt sind). Des Weiteren räumt der Gesetzgeber den DOM das Recht ein, die für ihr Gebiet geltenden Vorschriften in einer begrenzten Anzahl von Bereichen, die in den Gesetzgebungs- oder Verordnungsbereich fallen können, selbst festzulegen, falls sie ein Gesetz oder eine Verordnung dazu ermächtigt. Abgesehen von der Einschränkung des Handlungsspielraumes der DOM durch die Tatsache, dass sie nur in den wenigen, ihnen übertragenen Zuständigkeitsbereichen nach Ermächtigung durch die Zentrale agieren können, schreibt die Verfassung auch fest, dass die Bereiche Staatsangehörigkeit, bürgerliche Rechte, die Garantie der Grundfreiheiten, der Personenstand und die Geschäftsfähigkeit, die Organisation der Justiz, das Strafrecht, die Strafverfolgung, die Außenpolitik, die Verteidigung, die öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung, die Währung, das Kreditwesen und der Devisenhandel sowie das Wahlrecht von diesen Vorschriften ausgeklammert sein müssen (Art. 73 Abs. 3). Ebenfalls räumt sich der Gesetzgeber den Freiraum ein, diese Aufzählung durch ein Organgesetz zu präzisieren und zu vervollständigen. Das Übersee-Département La Réunion bildet eine Ausnahme, da das vorhin genannte Recht, selbst Vorschriften erlassen zu können, nicht zur Anwendung kommt.[18] Diese Anomalie beruht auf der Annahme des Abänderungsantrags Virapoullé,[19] der die Insel vor zukünftigen Statutenerneuerungen infolge sezessionistischer Absichten bewahrt.

Auf europäischer Ebene spiegelt Art. 299-2 des Vertrags von Amsterdam den Grundgedanken des Art. 73 der französischen Verfassung wider. Er liefert die Rechtsgrundlage für das Konzept der „Regionen in äußerster Randlage“ (RÄR), denen die französischen Übersee-Départements angehören.[20] Die EU erkennt die Besonderheiten der weit entfernten Regionen und die Notwendigkeit der Anpassung der Gemeinschaftspolitiken an ihre Bedingungen an. Aufgrund ihrer besonderen Geschichte und Lage räumt die EU diesen Regionen Sonderregelungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ein. Im Gegensatz zu den COM ist das Europarecht unmittelbar anwendbares Recht in den DOM. Der Euro ist gesetzliches Zahlungsmittel und wurde am 1. Januar 2002 zu denselben Bedingungen wie in Frankreich eingeführt. Die EU-Zugehörigkeit kommt auch in den Eurobanknoten zum Vorschein.[21] Bezüglich der Zölle und der Um-

18 Art. 73 Abs. 3 und 4 kommen für La Réunion nicht zur Anwendung.

19 Amendement n°85 du senateur Virapuollé et du groupe Union Centriste.

20 Neben den französischen überseeischen Départements gehören den RÄR ebenfalls die Azoren, Madeira und die Kanarischen Inseln an. Die RÄR kommen in den Genuss von Förderpolitiken durch die Strukturfonds und sind Empfänger von speziell entwickelten Programmen wie POSEIDOM für die französischen Übersee-Départements (1989). Vgl. dazu die Informationen auf der Webseite der Europäischen Union: http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/rup_de.htm (am 14.04.2009). Vgl. ebenfalls *Ziller, Jacques* 2005: L’Union Européenne et l’Outre-mer, in: Pouvoirs, Nr. 113, S. 145-158. http://www.revue-pouvoirs.fr/L-Union-Europeenne-et-l-Outre-Mer.html (am 14.04.2009).

21 Die DOM sind kartenmäßig skizziert auf der linken unteren Seite der Europakarte auf der Rückseite der Euro-Scheine abgebildet. Der Euro kommt ebenfalls auf den Inseln Mayotte (noch COM mit Sonderstatus) und auf Saint-Pierre et Miquelon als Zahlungsmittel zum Einsatz. Der CFP-Franc bleibt in den überseeischen Gebietskörperschaften (COM) gesetzliches Zahlungsmittel. Er wird durch das Institut d’émission d’Outre-mer in Umlauf gebracht und ist mit einer festen Parität an den

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

satzsteuern gibt es Ausnahmen, mit denen die Benachteiligung dieser Regionen ausgeglichen werden soll (z. B. Schaffung von Freizonen, zollfreie Einfuhr bestimmter Waren).[22] Ebenfalls sind die DOM – wie auch die COM – nicht Teil der Schengen-Zone.[23]

3. Die Beziehungen der Überseegebietskörperschaften zum Mutterland und der EU

Die institutionelle und legislative Flexibilität bzw. Autonomie bekommt eine neue Bedeutung in Bezug auf die COM. Deren Besonderheiten sind in Art. 74 der französischen Verfassung geregelt, getragen vom Prinzip der Selbstbestimmung (Art. 53 Abs. 3), und reichen von weitgehenden Formen legislativer Anpassung bis hin zur Anerkennung eines autonomen Sonderstatus. Die Rechtsstellung der unter diesen Artikel fallenden überseeischen Körperschaften trägt deren jeweiligen Eigeninteressen innerhalb der französischen Republik Rechnung und wird durch ein Organgesetz geregelt. Letzteres wird nach Anhörung der beratenden Versammlung beschlossen und legt Folgendes fest:

- die Bedingungen, unter denen die Gesetze und Verordnungen im Gebiet zur Anwendung kommen;
- die Befugnisse der Körperschaft;[24]
- die Regeln für die Organisation und die Funktionsweise der Institutionen der Gebietskörperschaft sowie das Wahlsystem der beratenden Versammlung;
- die Bedingungen, unter denen die lokalen Institutionen zu Gesetzesentwürfen und Gesetzesvorschlägen sowie Entwürfen von gesetzesvertretenden Verordnungen oder Dekreten mit besonderen Bestimmungen für die in Frage kommende Körperschaft sowie bei der Ratifikation oder Billigung der in ihren Zuständigkeitsbereichen eingegangenen internationalen Verpflichtungen angehört werden.

Des Weiteren kann für die autonomen Körperschaften wie Französisch-Polynesien[25] das Organgesetz auch folgende Bedingungen festlegen:

Euro gekoppelt. Die Befugnis, in den Überseegebietskörperschaften eigene Geldzeichen auszugeben, wurde Frankreich durch das 13. Protokoll zum EG-Vertrag zuerkannt.

22 Vgl. dazu die weiterführenden Informationen auf der Homepage der Europäischen Kommission. http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/tariff_aspects/suspensions/index_de.htm (am 10.04.2009).

23 Artikel 138 des Übereinkommens bekräftigt in Absatz 1, dass das Abkommen nur auf die europäischen Gebiete der französischen Republik Anwendung findet; vgl. *Ziller, Jacques* 2007: The European Union and the Territorial Scope of European territories, in: Victoria University of Wellington Law Review, Jg. 38, Nr. 1, S. 51-64.

24 Ausgenommen sind die in Art. 73 Abs. 4 aufgeführten Bereiche, die eventuell präzisiert und ausgeweitet werden können.

25 Vgl. *Luchaire, François* 2004: L'autonomie de la Polynésie Française et la République, in: Revue Juridique Polynésienne, Numéro Hors Série Nr. 4: L'autonomie en Polynésie française. The concept of autonomy in French Polynesia, S. 2-5. Französisch-Polynesien ist nicht nur ein COM, sondern auch ein POM, ein „pays d'outre-mer" (Überseeland), und kann so genannte „lois du pays" erlassen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Ausübung der Kontrolle seitens des Staatsrates über bestimmte Rechtsakte der beratenden Versammlung, die diese bei der Wahrnehmung ihrer gesetzgeberischen Befugnisse erlässt;
- die Abänderung von bereits verkündeten Gesetzen, nachdem der von den lokalen Behörden angehörte Verfassungsrat festgestellt hat, dass das Gesetz im Zuständigkeitsbereich der Körperschaft erlassen wurde;
- spezifische Maßnahmen, die aufgrund lokaler Erfordernisse zugunsten der Bevölkerung gerechtfertigt sind, wie der Zugang zur Beschäftigung und die Wahrnehmung des Niederlassungsrechts zwecks Ausübung einer Berufstätigkeit.

Der letzte Absatz des Art. 74 legt zudem fest, dass alle weiteren Modalitäten für die spezielle Organisation der überseeischen Körperschaften durch Gesetz nach Anhörung der beratenden Versammlung festgelegt und geändert werden. Zusammenfassend kann man sagen, dass die Gesetzgebungsbefugnisse und der institutionelle Aufbau der überseeischen Gebietskörperschaften mittels Organgesetz festgelegt sind und somit abänderbar, ohne auf Verfassungsänderungen angewiesen zu sein. Art. 74 ist im Endeffekt ein Behälter für unterschiedlichste Statuten, einerseits gekennzeichnet durch starke legislative Besonderheiten, andererseits durch Mischsysteme,[26] die wenig von denen der Départements Kontinentalfrankreichs abweichen.

Was die Beziehungen dieser Überseegebiete Frankreichs zu der Europäischen Union anbelangt, gehören sie zu den 21 Überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) der EU.[27] Für die EU von Bedeutung ist insbesondere die Tatsache, dass die ÜLG an die AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) und die Kleinen Inselentwicklungsländer (SIDS) grenzen. Die ÜLG sind nicht integraler Bestandteil der EU.

4. „Un oui à la France" – neue Regeln für Mayotte?

In einer Volksabstimmung am 29. März 2009 haben sich 95,2% der Mahorais (Bewohner auf Mayotte) für die Integration der Insel in die französische Republik und somit auch in die EU[28] entschieden. Die Beteiligung an der Volksabstimmung betrug 61,02% und bekräftigte abermals den Willen der Bewohner, ganz zu Frankreich zu gehören. Bis

26 Saint-Pierre et Miquelon ist eine Überseegebietskörperschaft mit besonderem Statut. Mayotte gehört bisher auch noch in diese Kategorie.

27 Zu den ÜLG gehören Anguilla, die niederländischen Antillen, Aruba, die Bermudas, Südgeorgien und die südlichen Sandwichinseln, Grönland, die Caymaninseln, die Falklandinseln, Monserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène, Tristan da Cunha, die Britischen Arktisgebiete, die Britischen Territorien im Indischen Ozean, die Inseln Turks und Caïcos und die französischen Gebiete Mayotte, Neukaledonien, Französisch-Polynesien, Saint-Pierre et Miquelon, die französischen Süd- und Arktisgebiete und Wallis und Futuna. Vgl. Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States: http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/regionscountriesocts_en.cfm und http://www.octassociation.org.

28 Frankreich muss die Mitgliedschaft von Mayotte erst noch beantragen, da die EU das Referendum als interne Angelegenheit Frankreichs betrachtet. Nach der Vertragsänderung wird die Insel vollständig ins EU-Recht miteinbezogen und ebenfalls in den EU-Entwicklungsfonds.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2011 sollen die nötigen Schritte zur definitiven „Départementalisation de Mayotte“[29] getätigt werden.

Als einen „historischen Moment für Mayotte“ und als „die Erfüllung eines Traumes mehrerer Generationen“ bezeichnete Staatspräsident Sarkozy das Ergebnis.[30] Mayotte gehört mit seiner überwiegend muslimischen Bevölkerung schon seit 1841 zum französischen Staat. Die Vulkaninsel hatte sich als einzige Insel nicht dem Unabhängigkeitsbestreben der Komoren angeschlossen und 1976 mit 98,83% gegen eine Unabhängigkeit von Frankreich gestimmt.[31] Ein Großteil der Bevölkerung erwartet von der vollständigen Integration Hilfe und Stabilisierung durch weitere Gelder aus Paris und den Zugang zu den Strukturfonds in Brüssel.

Die fundamentalistischen Muslime vor Ort stehen hingegen einer Aufnahme Mayottes als vollwertiges französisches Département negativ gegenüber. Auf der Insel gilt teils das französische Recht, teils das Recht islamischer Prägung (das so genannte „statut personnel“, beherrscht von islamischen Richtern und religiös bestimmt). Eine Änderung des Status hätte zur Folge, dass die lokalen Bräuche mit dem Recht Frankreichs in Einklang gebracht werden müssten. Das würde bedeuten, dass die Vielehe sowie die Verheiratung junger Mädchen in Zukunft verboten werden würde.[32] Auch muss die „justice cadiale“, nach der die Kadis (islamischen Richter) bislang nach der Scharia richten, abgeschafft werden. Der UMP-Abgeordnete Didier Quentin sieht in der Eingliederung von Mayotte ins französische Rechtssystem eine Chance für Frankreichs Verhältnis zum Islam. Auf Mayotte seien die islamischen Richter zu sozialen Vermittlern geworden und Frankreich solle so diese Erfahrungen als Labor nutzen, um Probleme in Kontinentalfrankreich anzugehen.[33] Zudem wirke die Aufwertung zu einem Département wie ein Katalysator für nötige Reformen.

Im Laufe des Sommers 2009 soll ein Organgesetz für die Statutenänderung der Insel ausgearbeitet werden. 2011 soll Mayotte dann zum 5. Übersee-Département Frankreichs werden. Bis 2014 sollen seine Bewohner in den Genuss neuer Rechte und Pflichten kommen. Es wird eine schrittweise und problemangepasste Entwicklung sein, um die

29 Les Mahorais approuvent largement la création du department de Mayotte, in: Le Monde vom 31.03.2009, S. 11.

30 Mayotte: un oui massif pour la départementalisation, in: Le Figaro vom 30.03.2009, S. 4. (Übersetzung: E. A.).

31 Mit dem Gesetz vom 24. Dezember 1976 (Loi n°76-1212) wurde Mayotte zu einer Gebietskörperschaft mit besonderem Statut („collectivité territoriale à statut particulier“); seither hat sich Mayotte immer wieder um die Eingliederung in den französischen Staat bemüht. 2001 wurde die Insel zu einer Département-Gebietskörperschaft (Loi n°2001-616). Das Organgesetz vom 21. Februar 2007 sieht mit wenigen Ausnahmen das „régime de l’identité législative“ für Mayotte vor, um dessen Eingliederung als DOM in die französische Republik zu erleichtern. Der Volksabstimmung vom 29. März 2009 ging das Versprechen des Staatspräsidenten Sarkozy während seiner Wahlkampfkampagne voraus, die Mahorais zu dieser Frage zu konsultieren.

32 Vgl. http://www.malango-actualite.com (am 10.04.2009).

33 Les réactions au „oui“ à 95,2% de Mayotte au référendum sur la départementalisation, in: Nouvel-Obs.com vom 30.03.2009. Via http://tempsreel.nouvelobs.com/actualites/politique (am 10.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kaum vorhandenen sozio-ökonomischen Grundlagen der Insel nicht zu schwächen.[34] Ob dies in so wenigen Jahren gelingen wird, sei dahingestellt. Vor dem Hintergrund der Reaktionen aus den Nachbarländern wohl kaum.

Die Verhältnisse der Insel Mayotte zum Nachbar-Archipel sind schwierig, geprägt von historischen Ereignissen und Problemen aufgrund des gewaltigen Zustroms von Armutsflüchtlingen. Der Staat der Komoren erhebt seit 1974 Anspruch auf Mayotte, indem er sich auf die UN-Resolution A/31/4 aus dem Jahr 1976[35] stützt. Geografisch gesehen gehört Mayotte zu den Komoren, welche von der Afrikanischen Union[36] unterstützt werden. Der benachbarte Archipel bezeichnete das Referendum als nichtig und protestierte in der komorischen Hauptstadt Moroni gegen die Abstimmung. Auch der Präsident der islamischen Bundesrepublik der Komoren, Ahmed Abdallah Mohamed Sambi, hat am 28. März 2009 eine kritische und konfliktgeladene Botschaft an die Mahorais gerichtet.[37] Unterstützt von der Liga der arabischen Staaten,[38] verurteilt der Präsident die Volksabstimmung und fordert die Wiederaufnahme von Gesprächen zwischen der französischen und der komorischen Regierung, um eine Rückkehr der Insel Mayotte zu der Union der Komoren einzuleiten.

5. Die Krise in den Übersee-Départements: Bevormundung als gemeinsamer Nenner?

Transferzahlungen aus dem Mutterland und aus der Europäischen Union sollen dafür sorgen, dass der Lebensstandard insbesondere in den Übersee-Départements europäischem Niveau angenähert wird. Aus zentralstaatlicher Sicht Frankreichs ist dies auch ein Mittel, um die Bildung von Unabhängigkeitsbestrebungen zu verhindern. Dieser „künstlich" herbeigeführte Zustand birgt zahlreiche Risiken und Nebenwirkungen, da der daraus hervorgehende Lebensstandard nicht ein Indikator für das eigene Wirtschaftsniveau, sondern ein Spiegel der Leistungen von Paris und Brüssel ist.

Seit Anfang des Jahres 2009 kam es immer wieder zu Ausschreitungen, mit denen die Überseebevölkerung gegen die Missstände protestiert.[39] Am 20. Januar 2009 be-

34 La départementalisation de Mayotte, Regierungsmitteilung Nr. 100-30 vom März 2009. Via http://www.porte-parole.gouv.fr/category/cles-actu/ (am 14.04.2009).

35 Question of the Comorian Island of Mayotte, UN-Resolution A/RES/31/4 vom 21.10.1976. http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/31/4&Lang=E (am 10.04.2009).

36 Homepage der Afrikanischen Union (UA): http://www.africa-union.org; die UA hat am 4. Februar 2009 das Ende des Départementalisations-Prozesses der Insel Mayotte gefordert. In ihren Augen ist Mayotte noch immer von einer fremden Macht besetzt; siehe: Le Figaro vom 10.03.2009, S. 4.

37 Message du chef de l'État aux mahorais, Union des Comores. http://www.beit-salam.km/article.php3?id_article=553 (am 10.04.2009).

38 Le Sommet de la Ligue Arabe dénonce le processus de départementalisation de l'Ile comorienne de Mayotte, Union des Comores. http://www.beit-salam.km/article.php3?id_article=556 (am 10.04.2009).

39 Für eine Chronologie der Ereignisse in den französischen Antillen siehe: Chronologie du conflit social aux Antilles et à La Réunion, in: NouvelObs.com vom 06.03.2009. Via http://tempsreel.nouvelobs.com (am 10.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gann ein Generalstreik[40] auf Guadeloupe gegen die Teuerung der Lebenshaltungskosten. Nach langwierigen Verhandlungen wurde nach sechs Wochen eine Vereinbarung[41] zwischen dem Präfekten Nicolas Desforges und dem Gewerkschaftsführer Élie Domota[42] unterzeichnet, die Preis- und Steuersenkungen, das Einfrieren der Mieten und eine Erhöhung der Gehälter und Sozialgelder vorsieht. Die Sozialkrise, die sich als eine Krise der Gesellschaft entpuppte, schwappte auch auf Martinique[43] und La Réunion über. Alle Proteste haben einen gemeinsamen Nenner: den Unmut gegen die weiße Oberschicht (die so genannten Béké) und die Unzufriedenheit mit dem Lebensstandard. Es handelt sich immer um Proteste gegen die im Vergleich zu Kontinentalfrankreich überdurchschnittlich hohen Lebenshaltungskosten und niedrigen Löhne der wenig entwickelten heimischen Wirtschaft. All dies ist Ausdruck der extrem ungleichen Verteilung von Reichtümern in den Übersee-Départements.

Der soziale Konflikt verbirgt eine allgemeine politische Krise, die die Beziehungen zum Mutterland Frankreich nachhaltig bestimmen und prägen wird. Staatspräsident Nicolas Sarkozy beruft sich zunächst auf das im November 2008 ausgearbeitete Strategiepapier für das Wachstum Überseefrankreichs,[44] und der Staatssekretär für Überseeangelegenheiten, Yves Jégo, betont die Wichtigkeit des Lodeom-Gesetzes.[45] Mit einer reinen Aufstockung von Subventionsgeldern wird es aber nicht getan sein. Zu groß ist der Unmut in den Überseegebieten, in denen die jahrelange Gleichgültigkeit und Geringschätzung von Seiten des Mutterlandes den Geduldsfaden der lokalen Bevölkerung zum Reißen gebracht hat. Zu groß der Wille, selbst über eine bessere Zukunft mitbestimmen zu wollen und nicht nur als Ferienparadies für Touristen oder Aussteigerland für Festlandfranzosen betrachtet zu werden.

40 Zum Streik aufgerufen haben ein Bündnis von Gewerkschaften (die stärkste Gewerkschaft ist die Union Générale des Travailleurs de Guadeloupe (UGTG)) und das „Kollektiv gegen die Ausbeutung“ (LKP, auf kreolisch „Liyannaj konnt Pwofitasyon“).

41 Protocole de fin de conflit. Via http://www.guadeloupe.pref.gouv.fr (am 10.04.2009).

42 Élie Domota, ein Kreole, ist Anführer des Bündnisses der Gewerkschaften und Verbände, das die Protestbewegung „Kolletiv gegen die Ausbeutung“ vorantreibt. Sein Credo lautet: „Guadaloupe gehört uns, nicht ihnen“, in: Le Monde vom 13.02.2009, S. 19 (Übersetzung: E. A.).

43 Das „Collectif du 5 février“, welches den Generalstreik auf Martinique am 5. Februar 2009 lanciert hat, unterzeichnete am 13. März 2009 nach 37 Tagen Streik in Fort-de-France das Protocole de fin de conflit. Vgl. http://www.martinique.pref.gouv.fr (am 14.04.2009).

44 Siehe Stratégie de croissance pour l’Outre-Mer. http://www.outre-mer.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_Stracom.pdf (am 14.04.2009).

45 Loi pour le développement économique des outre-mer, vgl. http://www.outre-mer.gouv.fr/?loi-pour-le-developpement-economique-des-outre-mer.html (am 10.04.2009); das Gesetz wurde am 12. März 2009 vom Senat mit großer Mehrheit verabschiedet, bevor es Anfang April 2009 zur Diskussion in der Nationalversammlung stand.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Ausblick auf die Generalstände für die Zukunft Überseefrankreichs: erstens Vision, zweitens Strategie, drittens Modernisierung?

Die Krise, die anfangs 2009 insbesondere die Übersee-Départements Guadeloupe, Martinique und La Réunion getroffen hat, wirft die Frage nach einem neuen Sozial- und Wirtschaftsmodell für alle Überseegebiete Frankreichs auf. Die Antwort Sarkozys dazu kam nach einem Treffen mit den Vertretern der Übersee am 19. Februar 2009 im Elysée. Das war die Geburtsstunde der „Generalstände" der Übersee, die die bisher allumfassendste Konsultation zwischen Paris und den Überseegebietskörperschaften sein werden. Der Präsident der Republik und die Regierung haben die Reflexion zum Status der Überseegebiete und den Beziehungen zu Paris auf die Tagesordnung der politischen Geschehnisse des ersten Halbjahrs 2009 gesetzt.[46] Auf nationaler Ebene werden die Generalstände vom Präfekten Richard Samuel koordiniert. Er wird die gesamten Konsultationen im Namen der Regierung lenken. An der Spitze der Tagesordnung der Generalstände werden zunächst die DOM stehen. Es sollen aber auch die COM an den Beratungen mitwirken. Zur Ausarbeitung der Themenbereiche für die Beratungen hatte der Staatspräsident die Vertreter aus der Übersee zu Rate gezogen. Die Diskussionsateliers umfassen folgende Themen:[47]

- die institutionellen Entwicklungen lokaler Behörden und deren Beziehungen bzw. Anpassung an die Zentralverwaltung (*gouvernance*);
- das Sozialmodell und die Berufsbildung;
- die Chancengleichheit, die Förderung der Vielfalt und die Integration von Jugendlichen;
- die Identität, Kultur und Aufarbeitung der Vergangenheit;
- die Projektentwicklung für einen nachhaltigen Fortschritt;
- die stärkere regionale Einbindung der Gebiete;
- die Preisbildung, das Vertriebsnetz und die Kaufkraft;
- die endogenen Bedingungen lokaler Wirtschaftsförderung und Produktion.

Laut derzeitigem Standpunkt werden ab Mitte April die lokalen Konsultationsrunden stattfinden.[48] Eine Zusammenfassung der aus den Generalständen resultierenden Vorschläge wird im Juni in Paris vorgelegt. Der erste interministerielle Rat zur Übersee ist für Anfang Juli 2009 geplant. Inwiefern den Forderungen der Bewegungen „von unten" Rechnung getragen wird und sich die Beziehungen zwischen Frankreich und der Übersee nachhaltig verändern werden, bleibt abzuwarten.

46 Protokoll bzgl. „La préparation des états généraux de l'outre-mer". Via http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=4&press_id=2444 (am 10.04.2009).

47 Vgl. http://www.guadeloupe.pref.gouv.fr/sections/etats_generaux_de_l/les_ateliers (am 10.04.2009).

48 Die Internetplattform http://www.etatsgenerauxdeloutremer.fr bietet eine Übersicht zu den Konsultationen und den Arbeiten der Generalstände für die Zukunft Überseefrankreichs.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Internationale Handlungsfähigkeit von Italiens Regionen: Steter Tropfen höhlt nicht jeden Stein – Entwicklungszusammenarbeit als Lackmustest

Carolin Zwilling

Die Föderalismusdebatte verlor auch 2008 keinesfalls an Intensität und wurde äußerst strittig und konträr geführt.[1] Im Zentrum der politischen Diskussionen und Parlamentsdebatten des zweiten Halbjahres stand der so genannte „federalismo fiscale", die italienischen Vorstellungen eines Finanzföderalismus. Doch erst am 24. März 2009 hat sich die Abgeordnetenkammer nach zahlreichen Abänderungen am ursprünglichen Gesetzentwurf von Roberto Calderoli, Lega Nord-Minister für gesetzliche Vereinfachung, auf ein Rahmengesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Staat und Regionen einigen können. Dieses Gesetz, das den 2001 eingeführten Art. 119 der Verfassung (itVerf) endlich umsetzen soll, ist am 29. April 2009 mit geringen Abänderungen auch vom Senat in abschließender Lesung angenommen worden und tritt am 21. Mai 2009 in Kraft.[2] Es stellt somit den Ausgangspunkt für die voraussichtlich bis 2016 in Kraft tretende Reform dar. Nach Ausführungsgesetzen, die mittels Regierungsdekreten innerhalb der nächsten 24 Monate erlassen werden müssen und z. B. die neu eingeführten Konvergenzkriterien zur Bestimmung der vertikalen Finanztransfers festlegen, folgen dann noch weitere fünf Jahre für die Ausarbeitung von Einzelregelungen. Die autonomen Regionen und Provinzen haben auf besonderen Druck von Südtirol und Trentino erreicht, nicht am nationalen Ausgleichsfond teilnehmen zu müssen, sondern auch zukünftig gemäß ihren Autonomiestatuten in bilateralen Verhandlungen mit dem Staat jährlich in Durchführungsbestimmungen[3] ihren konkreten Beitrag festlegen zu können. Der Weg zum italienischen Fiskalföderalismus ist noch weit und voraussichtlich äußerst beschwerlich. Die Normalstatutsregionen finden sich wieder einmal in einer schwächeren Position als die autonomen Regionen, da sie auch im neuen Steuersystem nur begrenzt über ihre Ausgaben selbstständig bestimmen können, sondern sich der Staat auf sämtliche Entscheidungen bedeutende Einflussmöglichkeiten vorbehalten hat.

Die Reaktion seitens der Regionen ist, durchaus nachvollziehbar, ihre weiter fortschreitende Individualisierung und Konzentration auf eigene Kompetenzen, Bedürfnisse

1 Zu den Parlamentswahlen im April 2008, deren Ergebnissen und dem veränderten politischen System siehe *Palermo, Francesco/Woelk, Jens* 2008: Die italienischen Regionen zwischen Richtungswahl, Europafähigkeit und mehr Autonomie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 328-349.

2 Gesetz Nr. 42/2009, in: Amtsblatt Nr. 103 vom 06.05.2009.

3 Siehe zum Verhandlungsprinzip als Kern der Sonderautonomie *Zwilling, Carolin* 2008: Verfassungsrechtliche Asymmetrie in Italien am Beispiel der Südtiroler Sonderautonomie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 341-354.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Stärken, begleitet von regelmäßigen Attacken auf die finanzstärkeren Regionen wie die norditalienischen Sonderautonomien.[4] Gerade dadurch rückt ein alle Regionen umfassender funktionierender finanzrechtlicher Solidaritätspakt in ferne Zukunft. Vielmehr stand in den letzten Monaten die eigene Positionierung im italienischen Verfassungsgefüge im Mittelpunkt des regionalen Interesses und wurde durch die Umsetzung von weiteren im Zuge der Verfassungsreform[5] erhaltenen Kompetenzen versucht.

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts hat dabei entscheidende Beiträge geleistet und die regionale Gesetzgebung in ihre verfassungsrechtlichen Schranken verwiesen. Die Frage nach einer regionalen Kompetenz zur Entwicklungszusammenarbeit ist 2008 eindeutig zu einem bedeutenden Testfall geworden, vor allem unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf eine mögliche Rolle italienischer Regionen auf EU-Ebene. Auch wenn es sich hierbei nicht um einen der wichtigsten Kompetenzbereiche einer Region handeln mag, so zeigt dieses Beispiel besonders deutlich das schwierige Dreiecksverhältnis zwischen Staat, Regionen und Verfassungsgericht. Der Versuch einer Grenzziehung zwischen staatlicher „Außenpolitik" und „internationalen Beziehungen der Regionen" ist zwar nicht wirklich geglückt, aber dennoch konnte sie ein wenig Klarheit in den Handlungsspielraum der Regionen bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit bringen. Dies ist für die Regionen von zentraler Bedeutung, um sich sowohl nach außen als ernst zu nehmende Partner auf internationalem Parkett präsentieren zu können als auch nach innen, um den Föderalisierungsprozess weiter voranzutreiben. Der vorliegende Beitrag setzt sich daher mit der Rolle der Regionen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auseinander, unter Berücksichtigung der jüngsten dazu ergangenen Urteile.

Italiens Regionen als Mitspieler auf internationaler Bühne?

Gerade das von Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy als EU-Ratspräsident forcierte Projekt der „Mittelmeerunion" hat erneut die schwierige Lage der italienischen Regionen deutlich gemacht: trotz weitreichender verfassungsrechtlicher Kompetenzen nur zaghafte internationale Beziehungen aufgrund weit verbreiteter Rechtsunsicherheit. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts bleibt von zentraler Bedeutung, um die Reichweite der verfassungsrechtlich verankerten Kompetenzen zu erkennen.

Italiens Regionen haben langjährige Erfahrung in Einzelprojekten mit grenzüberschreitendem Bezug gesammelt und zahlreiche Netzwerke in angrenzenden Nachbarregionen, wie auch in Regionen anderer Mittelmeeranrainerstaaten innerhalb wie außerhalb der EU, aufgebaut. Dies erfolgte meist mit dem Ziel der Internationalisierung der regionalen Wirtschaft und üblicherweise durch Finanzierung und Organisation von Informations- und Werbeveranstaltungen wie z. B. Messen oder Handelstreffen. *Para-*

4 Italien besteht aus fünf Sonderregionen mit verfassungsrechtlich verankerter Autonomie (Aostatal, Trentino-Südtirol, Friaul-Julisch Venetien, Sardinien und Sizilien) und 15 Regionen mit Normalstatut, welches lediglich den Rang eines ordentlichen Parlamentsgesetzes hat.

5 Verfassungsgesetz Nr. 3/2001.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

diplomacy[6] hat mithin für die Regionen einen bedeutenden Stellenwert eingenommen, da sich in den internationalisierten Handelszonen die klare Unterscheidung zwischen in- und ausländischen Angelegenheiten zunehmend schwieriger gestaltete und sich die Verantwortungsbereiche zwischen Staat und Region zunehmend überschnitten.

Auf der Gründungstagung am 13. Juli 2008 machte die französische Ratspräsidentschaft deutlich, dass mit dem „Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum" keine neuen Instrumente geschaffen, sondern die im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft bestehenden weiter ausgebaut und gefördert werden sollen. Die vorrangig verfolgten Ziele bleiben dieselben und der Wunsch nach einer „Zone des Friedens und der Stabilität im Mittelmeerraum" ist ebenso lebendig wie schon 1995. Die rein wirtschaftlichen Abkommen zwischen der EU und den Mittelmeeranrainerstaaten, also eine Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft, flankieren eine politische und Sicherheitspartnerschaft sowie eine Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich. Die allgemeinen Kooperationsschwerpunkte wie Stabilität und Sicherheit, Wirtschaftswachstum, Energie, Klima- und Umweltschutz, aber auch Migration sollen vor allem durch direkte Förderung von regionaler und dezentraler Zusammenarbeit erreicht werden.[7] Während bei sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Fragen vorrangig die Staaten die entscheidende Rolle übernehmen, soll die substaatliche Ebene vor allem im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich Vorreiter sein und dem Gesamtprojekt zum Erfolg verhelfen. Damit wird, wesentlich mehr als in den übrigen EU-Bereichen, dem Prinzip der dezentralen und horizontalen Zusammenarbeit[8] entscheidende Bedeutung beigemessen, was zwingend zu einer Zurückdrängung der aktiven Einflussnahme der jeweiligen Regierung auf Staatsebene führt. Allerdings wird von Anfang an dieser

6 Im Zuge der Globalisierung ein weltweites Phänomen: „Recent years have seen an increasing involvement of regional governments in the international arena […], a phenomenon sometimes known as paradiplomacy. […] Globalization and the rise of transnational regimes, especially regional trading areas, have eroded the distinction between domestic and foreign affairs." (*Keating, Micheal* 1999: Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies, in: *Aldecoa, Francisco/Keating, Micheal* 1999: Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments, London: Frank Cass, S. 1-16, hier S. 1).

7 Daher sollen diejenigen Projekte Vorrang erhalten, die besonders die regionale, subregionale und transregionale Dimension z. B. bei Entwicklung und Ausbau der Infrastruktur fördern; *Giordano, Silvia* 2008: La svolta storica dell'Unione per il Mediterraneo nel Medio Oriente, in: federalismi.it, Jg. 6, Nr. 16 vom 30.07.2008. Via http://www.federalismi.it (am 14.04.2009). Die besondere Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften unterstreicht ebenfalls der Ausschuss der Regionen, siehe die Rede vom 22.06.2008 des Mitglieds der RELEX-Commission for External Relations and Decentralised Cooperation: *Aldegren*, *Uno* 2008: The Euro-Mediterranean Partnership and Intercultural Dialogue: the Role of Local and Regional Authorities. http://www.commed-cglu.org/IMG/pdf/Discours_Uno_Aldegren.pdf (am 14.04.2009).

8 *Stocchiero, Andrea/Piccarozzi, Marta* 2007: Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera in ENPI, Papier präsentiert auf der Tagung „La politica di vicinato quali opportunità per l'Italia", Rom, 26.02.2007, S. 4. http://www.cespi.it/PDF/Stocchiero-PEV.pdf (am 10.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hohe Anspruch an die horizontale Zusammenarbeit durch die Voraussetzung, dass sie der rechtlichen Situation des jeweiligen Staates entsprechen muss, relativiert.[9]

Die rechtliche Position der substaatlichen Ebene, d. h. in Italien allein der Regionen, um grenzüberschreitend international tätig werden zu können, lässt sich dementsprechend nach nationalem (Verfassungs-)Recht bestimmen, da die Europäische Union für innerstaatliche Angelegenheiten und Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen nicht zuständig ist. Fraglich ist jedoch, wie viel Italiens Regionen effektiv zur Schaffung der „Zone des Friedens und der Stabilität im Mittelmeerraum" beizutragen vermögen, und ob sie ihrer durch die EU zugedachten Rolle gerecht werden können.

Regionale Außenbeziehungen vor und nach der Verfassungsreform

Bereits seit Beginn der 1970er Jahre unterhielten italienische Regionen Außenbeziehungen, die zunächst nur durch eine Duldung seitens der Zentralregierung,[10] der allein verfassungsrechtlich die Kompetenz für jegliche außenpolitische und grenzüberschreitende Tätigkeit zustand, und anschließend zunehmend durch die Verfassungsrechtsprechung ihre Deckung fanden.[11] Das Verfassungsgericht hatte von Anbeginn eine zentrale Rolle inne, indem es durch seine Rechtsprechung die Kompetenzen und Schranken festlegte und das allgemeine Prinzip des loyalen Zusammenwirkens zum Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit von regionalen Außenbeziehungen erklärte.[12] Durch detaillierte Voraussetzungen für das Verfahren der Kooperation sollte ein Ausgleich zwischen den konträren Positionen von Zentralstaat und Regionen erreicht werden. Erst 2001 sind im Zuge der Verfassungsreform weitreichende Kompetenzen zu Außenbeziehungen, Beteiligung am europäischen Willensbildungsprozess und völkerrechtlicher Vertragsschließung auf die Regionen übertragen worden – letztlich ein eher symbolischer Akt, da es sich um die in den vorangegangenen drei Jahrzehnten erkämpften Freiräume handelte. Allerdings hat sich das Bedürfnis nach Interpretation durch die Rechtsprechung keineswegs verringert, und auch nach der Reform erfolgen die Auslegung der Rechtsbegriffe und die Festlegung der Schranken ausschließlich durch das Verfassungsgericht.

Die neu eingeführte Regelung des Art. 117 itVerf unterscheidet zwischen Außenpolitik und internationalen Beziehungen des Staates und den Beziehungen zur EU, die wei-

9 Allgemein zur Entwicklung der Idee einer Union für den Mittelmeerraum siehe *Balfour, Rosa/ Schmid, Dorothée* 2008: Union for the Mediterranean, Disunity for the EU?, EPC Policy Brief February 2008, Brüssel: European Policy Center. Via http://www.epc.eu (am 14.04.2009); ausführlich zur Mittelmeerpolitik siehe *Maggi, Eva-Maria* 2009 (i. E.): Das Schaf im Wolfspelz: Die Mittelmeerpolitik als Alternative zum EU-Beitritt der Türkei?, in: *Sander, Gerald/Wetter, Ingo (Hrsg.)*: Chancen und Herausforderungen eines EU-Beitritts der Türkei, Hamburg: Dr. Kovač.

10 Etwa in den grenzüberschreitenden Arbeitsgemeinschaften ARGE ADRIA und ARGE ALP.

11 Siehe ausführlich zur Entwicklung der Außenbeziehungen: *Palermo, Francesco* 2002: Die Außenpolitik der italienischen Regionen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 113-128; *Palermo, Francesco* 1999: Die Außenbeziehungen der italienischen Regionen in rechtsvergleichender Sicht, Frankfurt a. M.: Lang.

12 Urteile des Verfassungsgerichts z. B. 170/1975, 179/1987, 42/1989, 204/1993 und 428/1997.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

terhin in ausschließlicher Kompetenz des Staates verbleiben (Abs. 2 Bst. a), und einer konkurrierenden Gesetzgebung der Regionen für Beziehungen mit dem Ausland sowie mit der EU und für Außenhandel (Abs. 3). Außerdem ist den Regionen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen erlaubt, die Durch- und Ausführung der völkerrechtlichen Abkommen und der Akte der EU zu regeln (Abs. 5) sowie mit ausländischen Staaten Verträge oder mit deren Gebietskörperschaften Vereinbarungen zu schließen (Abs. 9) – im Rahmen und unter den in einem spezifischen Staatsgesetz geregelten Voraussetzungen. Zu beachten bleibt außerdem, dass nach italienischer Kompetenzverteilung die konkurrierende Gesetzgebung eher einer Rahmengesetzgebung nach deutschem Verfassungsverständnis gleichkommt, da der Staat zunächst notwendigerweise per Gesetz den Rahmen festlegen muss und die Regionen erst anschließend die detaillierte Ausführungsgesetzgebung erlassen können. Die regionale Mitwirkung in internationalen Angelegenheiten und jenen mit der EU ist in zwei Staatsgesetzen geregelt: im La-Loggia-Gesetz (Nr. 131/2003) und im Buttiglione-Gesetz (Nr. 11/2005).[13]

Dem Wortlaut zufolge scheint es, als sei die Außenpolitik auf die beiden Ebenen von Staat und Regionen aufgeteilt worden. Dies widerspräche aber nicht nur dem Verfassungsprinzip der Einheit des Staates (Art. 5 itVerf), sondern auch dem (noch immer nicht) föderalen Staatsaufbau Italiens. Daher herrscht Einigkeit darüber, dass auch weiterhin der Staat als alleiniger Träger der Völkerrechtspersönlichkeit für die Außenpolitik im klassischen Sinne zuständig ist.[14] Andererseits herrscht ebenso Einmütigkeit darüber, dass internationale Beziehungen sowohl durch den Staat als auch durch die Regionen unterhalten werden dürfen. Ein wenig Klarheit in dieses komplexe System der Zuständigkeiten hat die Rechtsprechung bringen können.

Das Verfassungsgericht hat bereits in seiner Grundsatzentscheidung Nr. 238 vom 19. Juli 2004, mit der es die Verfassungsmäßigkeit des La-Loggia-Gesetzes feststellte, bestätigt, dass die Regionen von der Außenpolitik des Staates ausgeschlossen sind. Gemäß der neuen Verfassungsbestimmungen habe allein der Staat die Kompetenz für die Außenpolitik, den Regionen seien jedoch Aktivitäten mit internationalem Bezug erlaubt, die jedoch einer effektiven Kontrollmöglichkeit seitens des Staates unterliegen müssten, um Widersprüche mit den Leitlinien der nationalen Außenpolitik zu vermeiden. Gleichzeitig dürfe jedoch die Kompetenz des Staates in außenpolitischen Fragen nicht so weit reichen, dass die Regionen ihrerseits (effektiv) ihrer Möglichkeit, internationale Beziehungen zu unterhalten, beraubt würden. Mit dieser Entscheidung ist ausdrücklich eine eigenständige internationale Handlungsfähigkeit der Regionen anerkannt worden, die nicht nur delegierte Kompetenzen des Staates ausführen, sondern autonom mit ausländischen Staaten zusammenarbeiten dürfen. Als Schranken gelten aber selbstredend die staatlichen Leitlinien und Grundsätze der Außenpolitik sowie grundsätzlich die allgemeinen Verfassungsprinzipien. Auch die in Art. 6 des La-Loggia-Gesetzes aufgestellten verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, wie die vorherige Mitteilung an das

13 Ausführlich hierzu siehe *Palermo/Woelk* 2008 (Fn. 1), S. 337ff.

14 *Speranza, Giuliana* 2008: Le competenze delle regioni nei rapporti internazionali, in: federalismi.it, Jg. 6, Nr. 20 vom 21.10.2008. Via http://www.federalismi.it (am 14.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Außenministerium, das sogar Leitlinien für die Vertragsverhandlungen aufstellen kann, hält das Gericht für mit der Verfassung vereinbar, da den Regionen nur ein Verfahren der Zusammenarbeit vorgeschrieben würde und etwa die Leitlinien des Ministeriums nicht rechtlich zwingend seien. Die Regionen seien in ihren verfassungsrechtlich garantierten Kompetenzen nicht beeinträchtigt.[15]

Regionale Außenbeziehungen sind im Folgenden von fast allen Normalstatutsregionen[16] in ihren neu erlassenen Regionalstatuten gesetzlich verankert und anschließend durch regionale Ausführungsgesetzgebung näher geregelt worden. Während die Statute meist nur die Norm der Verfassung wiederholen,[17] zeigt sich die Ausführungsgesetzgebung äußerst innovativ und abwechslungsreich bei der Festlegung der einzelnen Bereiche dieser Regionalkompetenz. Hervorzuheben ist hier die Region Kalabrien, die als einzige bereits im Statut (Art. 3 Abs. 4) den Ausbau der Zusammenarbeit mit den anderen Mittelmeeranrainerstaaten als Ziel festlegt.

Internationale Entwicklungszusammenarbeit als jüngster Prüfstein für die Regionen

Können die Regionen die an sie gerichteten Ansprüche erfüllen und grenzüberschreitende Aktivitäten im Rahmen der Union für den Mittelmeerraum ausführen?

Der Aufbau der angestrebten euro-mediterranen Freihandelszone oder Aktivitäten in rein sicherheitspolitischem Interesse obliegen klarerweise allein dem Staat. Die Regionen werden wohl eher im dritten Korb, Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich, Aktivitäten ausführen können, die angefangen von Städtepartnerschaften bis zur Demokratieförderung durch Dialoge zur Achtung von Kulturen und Religionen reichen können. Die Demokratieförderung von unten und die viel beschworene zivilgesellschaftliche Kooperation können aber ebenso wirtschaftliche und institutionelle Strukturförderung sowie Maßnahmen zum Umweltschutz[18] im Partnergebiet umfassen. In den letzten Jahren haben zahlreiche Regionen durch Regionalgesetze die Internationalisierung ihrer Wirtschaft gerade im Mittelmeerraum vorangetrieben und z. B. gezielt die Teilnahme oder Veranstaltung von Messen finanziert. Ebenso sind sie

15 *Covino, Fabrizio* 2006: Art. 119 IX, in: *Bifulco, Raffaele/Celotto, Alonso/Olivetti, Marco (Hrsg.)*: Commentario alla Costituzione, Milano: Utet Giuridica, S. 2327-2332.

16 Die fünf autonomen Regionen mit Sonderstatut haben noch keine Statutenreform begonnen, vor allem auch aufgrund der komplizierteren Abänderungsverfahren, die auf ihren Verfassungsrang zurückzuführen sind und mithin höhere Anforderungen mit sich bringen.

17 Z. B. Art. 9 Abs. 2 des Statuts von Apulien, Art. 10 desjenigen von Lazio, Art. 25 Abs. 6 des Statuts von Umbrien, Art. 25 des Statuts der Emilia-Romagna, Art. 5 desjenigen von Ligurien und Art. 15 Abs. 2 des Statuts von Piemonte.

18 *Tajani, Francesco* 2009: Lo sviluppo sostenibile nel diritto comunitario e la necessità di cooperazione con i paesi extra-UE, in: federalismi.it, Jg. 7, Nr. 7 vom 31.03.2009. Via http://www.federalismi.it (am 14.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Know-how-Transfer, Erfahrungsaustausch und konkreten Weiterbildungsprojekten interessiert.[19]

Nach italienischem Recht ist jedoch unklar, unter welchen Rechtsbegriff einige dieser Aktivitäten fallen und daher auch, in wessen Kompetenzbereich sie liegen. Das Verfassungsgericht sieht sich deshalb zunehmend mit Streitigkeiten über die Vereinbarkeit dieser Regionalgesetze mit der Verfassung konfrontiert.

Unter Außenbeziehungen der Regionen („potere estero delle Regioni“) wird nach herrschender Lehre die Fähigkeit verstanden, mit ausländischen Staaten und ihren territorialen Körperschaften Vereinbarungen, Erklärungen und ähnliche Akte zu erlassen, aus denen unmittelbare Folgen für die Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis der betroffenen Region sowie echte gegenseitige Verpflichtungen entstehen.[20] Eine Definition ist weder in der Verfassung noch in einem Staatsgesetz enthalten und basiert daher vorwiegend auf der seit der Grundsatzentscheidung Nr. 179 von 1987 erlassenen Verfassungsrechtsprechung. Rechtsgrundlage für diese Aktivitäten ist Art. 117 Abs. 9 itVerf i. V. m. Art. 6 Abs. 2 des La-Loggia-Gesetzes. Zweifelsohne umfassen die regionalen Außenbeziehungen auch die klassische grenzüberschreitende Zusammenarbeit, näher durch das Madrider Rahmenabkommen definiert und seit 2006 um den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (Verordnung (EG) Nr. 1082/2006) erweitert.[21] Höchst strittig zwischen Regionen und Staat ist jedoch die Frage, welche Ebene für die internationale Zusammenarbeit in der Entwicklungshilfe und Entwicklungsförderung („cooperazione internazionale allo sviluppo“) zuständig ist. Das Staatsgesetz Nr. 49 vom 26. Februar 1987 – mithin noch vor der verfassungsgerichtlichen Entwicklung der regionalen Zuständigkeit zu Außenbeziehungen (Entscheidung Nr. 179 von 1987) erlassen und nicht nach der Verfassungsreform von 2001 modifiziert – ordnet in Art. 1 die Entwicklungszusammenarbeit als integrierenden Teil der staatlichen Außenpolitik zu, ohne eine weitere Definition des Rechtsbegriffs zu liefern. Der Staat ordnet daher ausnahmslos die internationale Entwicklungszusammenarbeit seiner Sphäre zu. Fast alle Regionen haben trotzdem in den Jahren nach der Verfassungsreform Gesetze wie etwa „Zusammenarbeit und internationale Beziehungen der Region Kalabrien“ (Nr. 4/2007), „Neue Bestimmungen im Bereich regionaler Maßnahmen zu Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Solidarität“ des Aostatales (Nr. 6/2007) oder „Tätigkeiten und Beiträge zur internationalen Solidarität der Autonomen Provinz Trient“ (Nr. 4/2005) verabschiedet. Dabei gingen sie davon aus, dass, auch wenn grundsätzlich die Entwicklungszusammenarbeit zur staatlichen Außenpolitik gehört, sie trotzdem aufgrund des veränderten Verfassungsgefüges ebenso einzelne Formen von Entwicklungszusammen-

19 *Coletti, Raffaella* 2005: La politica dell'Unione europea nel bacino del Mediterraneo: opportunità per le PMI, in: Promozione Firenze. Quaderno di informazione imprenditoriale, Jg. 22, Nr. 1, S. 5-20, hier S. 9.

20 Siehe zu den terminologischen Schwierigkeiten dieses Begriffs *Palermo* 1999 (Fn. 11), S. 16-20.

21 Als Beispiele seien diesbezüglich die Euroregion Adriatica (mit sieben italienischen Regionen, drei slowenischen Gemeinden, sieben kroatischen Regionen, einem Kanton Bosnien-Herzegowinas, Montenegro und Albanien) sowie der EVTZ Matriosca Adria-Alpe-Pannonia mit vier Regionen in Österreich, Italien, Slowenien, Ungarn, Kroatien und Serbien genannt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

arbeit unter Berücksichtigung der staatlichen Leitlinien und mit eigenen finanziellen Mitteln regeln können. Durch diese Regionalgesetze müssten mithin, wenn nicht schon in anderen Spezialgesetzen, alle Aktivitäten im Rahmen einer Mittelmeerunion ihre Rechtsgrundlage finden.

2008 brachte entscheidende Erkenntnisse für die Regionen, über welchen Spielraum sie für Projekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verfügen. Entgegen der Erwartungen, die die Verfassungsreform mit ihrer grundsätzlichen Aufwertung der Regionen geweckt hat, scheint das Verfassungsgericht die internationalen Beziehungen der Regionen in diesem Bereich zu Gunsten des Zentralstaates möglichst weit einschränken zu wollen.

Mit der Entscheidung Nr. 131 vom 14. Mai 2008 hat das Verfassungsgericht das oben genannte Gesetz der Region Kalabrien (Nr. 4/2007) für verfassungswidrig erklärt. Im Einzelnen lehnt es die „Vorhaben der internationalen Zusammenarbeit" (Art. 5), die „Vorhaben zur humanitären und Notfallzusammenarbeit" (Art. 6) und die „Planung der Maßnahmen und Handlungsmodalitäten" (Art. 8) ab, die sich alle mit eigenen finanziellen sowie personellen Mitteln auf Projekte beziehen, die einer ausländischen Bevölkerung und fremden Staaten sozio-ökonomische Vorteile bringen sollen. Unter Verweis auf seine Entscheidung zum Trentiner Gesetz (Nr. 4/2005)[22] erklärt das Gericht, das Regionalgesetz verstoße gegen das Staatsgesetz von 1987, das die internationale Entwicklungszusammenarbeit dem Staat vorbehalte. Es wiederholt seine Unterscheidung zwischen Außenpolitik und internationalen Beziehungen: Außenpolitik sei eine besondere und typische Tätigkeit des Staates, die eine andere Bedeutung habe als der Begriff der internationalen Beziehungen. Denn während internationale Beziehungen sich auf Einzelaktivitäten mit Auslandsbezug bezögen, sei mit Außenpolitik die Gesamtheit der staatlichen internationalen Aktivitäten gemeint. Damit verstießen alle regionalen Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit aufgrund ihres Sinn und Zwecks *tout court* gegen das staatliche Monopol zur Außenpolitik gemäß Art. 1 des Staatsgesetzes Nr. 49 von 1987, insbesondere durch die Festlegung der Ziele, der konkreten Maßnahmen in Notfällen und der Empfänger der Förderung. Einzig diejenigen Artikel seien verfassungsgemäß, die aufgrund eines weiten Verständnisses des Rechtsbegriffs und mithin über das Staatsgesetz hinausgehend, allgemein Menschenrechte und Demokratie fördern. Denn diese seien nach innen gerichtet, würden in erster Linie die eigene Bevölkerung sensibilisieren, ihre Lebensqualität verbessern und mithin keine Gefahr eines Kompetenzkonfliktes in sich bergen.

Auch in der wenige Wochen später veröffentlichten Entscheidung Nr. 285 von 2008 hat das Verfassungsgericht das oben genannte Gesetz des Aostatals (Nr. 6/2007) aus denselben Gründen für verfassungswidrig erklärt. Nicht jegliche Formen der regionalen Außenbeziehungen sind unvereinbar, sondern nur jene, die die Linien der staatlichen Außenpolitik berühren könnten, und dies wiederum aufgrund Art. 1 des Gesetzes Nr. 49/1987. Eine Entscheidung, wie die beiden Rechtsbegriffe voneinander unterschie-

22 VerfG Urteil Nr. 211/2006.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 werden können, fällt das Gericht jedoch nicht. Diese Unterscheidung bleibt allein dem Staat überlassen, der daher alle Maßnahmen der Regionen zu internationaler Entwicklungszusammenarbeit erklären und damit ablehnen kann.[23]

In genau diesem Punkt unterscheidet sich daher im italienischen Verfassungsrecht die allgemeine Fähigkeit der Regionen zu Außenbeziehungen („potere estero") von internationaler Entwicklungszusammenarbeit. Während zur ersteren die Rechtsprechung, auch nach der Verfassungsreform, allein die Prinzipien festlegen konnte, ist dies zur zweiten aufgrund der geltenden, aber nicht abgeänderten gesetzlichen Regelung nicht möglich. Damit kann bezüglich der zweiten auch nicht der Königsweg beschritten werden, indem ein Ausgleich zwischen den regionalen und den staatlichen Interessen einfach durch die Verfahrensregelungen und das Gebot zum loyalen Zusammenwirken erreicht wird.

Kritik ist in der Lehre sofort geübt und ausführlich diskutiert worden. Einmütig nennt man es eine systematische Herabwürdigung der regionalen Kompetenz zu Außenbeziehungen, eine Verkennung der Tatsache, dass auch die nach innen gerichteten Kompetenzen der Regionen zwingend immer auch eine externe Dimension mit sich bringen, und bringt ein, dass eine einzelfallbezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung durch das Gericht vorzunehmen wäre und nur dadurch eine angemessene Abwägung der Interessen von Regionen und Staat stattfinden könne.[24] Aber festzuhalten bleibt erneut: Das Grundproblem besteht in der Tatsache, dass die Kompetenz für die einzelnen Aktivitäten, z. B. Agrarförderung, Gesundheitsfürsorge, Berufsbildung, unstrittig den Regionen zugeordnet wird, aber die internationale Dimension der Entwicklungszusammenarbeit und mithin dieser einzelnen Aktivitäten quasi automatisch zu einer „Verstaatlichung" führt, da ebenso unstrittig für Außenpolitik und internationale Zusammenarbeit der Staat zuständig ist.[25]

Zukunftsperspektiven für die regionale Beteiligung

Für die italienischen Regionen als Partner in der Union für den Mittelmeerraum ist dies ein äußerst unbefriedigendes Ergebnis. Ihre rechtliche Position zur Unterstützung der gemeinsamen EU-weiten Ziele ist daher eher schwach und aufgrund der zahllosen Einzelfallentscheidungen durch das Verfassungsgericht auch wenig verlässlich, geradezu unvorhersehbar. Rechtsunsicherheit ist die logische Konsequenz. Aber wie es scheint,

23 Siehe zu Inhalt und Kritik an diesen Urteilen *Speranza* 2008 (Fn. 14); *Strazzari, Davide* 2008: Dalla Corte una conferma: la materia della cooperazione allo sviluppo resta sostanzialmente preclusa all'intervento legislativo regionale, in: Le Regioni, Nr. 4-5, S. 918-936; *Palermo, Francesco* 2008: Stato, Regioni e Corte: dialogo tra sordi sulla cooperazione allo sviluppo?, in: Forum di Quaderni costituzionali vom 04.09.2008. http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0015_nota_285_2008_palermo.pdf (am 10.04.2009).

24 *Strazzari* 2008 (Fn. 23); *Palermo* 2008 (Fn. 23).

25 *Marcelli, Fabio* 1996: Le regioni e la cooperazione allo sviluppo, in: Le Regioni, Nr. 3, S. 493-512, hier S. 497.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 die einzige Strategie der Regionen, immer wieder zu versuchen, die Schranken neu abzustecken – in der Hoffnung, dass der Stein doch zu bröckeln beginnt.

Das Grundproblem liegt allgemein in der Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen Einheit des Staates und gleichzeitiger Autonomie seiner Gliedstaaten neu festlegen zu müssen. Die Neuformulierung des Art. 117 itVerf in der Verfassungsreform und die damit einhergehende grundlegende Aufwertung der Regionen – die nun sogar im Rahmen der Gesetzgebungsbefugnisse ausdrücklich für alle Materien zuständig sind, die nicht dem Staat ausschließlich zugeordnet sind, was zu einer Umkehr der bisherigen Wertung der Ebenen geführt hat – hat auch zu einer Neubewertung von Einheit und Autonomie geführt. Unstreitig sollten Merkmale von föderalen Erfahrungen in die neue Staatsorganisationsstruktur einfließen. Deutlichstes Zeichen ist die Anordnung in Art. 117 Abs. 1 itVerf, dass die Gesetzeskompetenzen von Staat *und* von den Regionen ausgeübt werden. Eine stärkere Verknüpfung der Ebenen im Mehrebenensystem war beabsichtigt.

Dieses Abgrenzungsproblem zwischen Einheit und Autonomie spiegelt sich wider in der Abgrenzung zwischen Außenpolitik und internationalen Beziehungen, die zwangsläufig auch in irgendeiner Form den Regionen zugestanden werden müssen. Doch die Außenpolitik wird bislang vom Staat und anscheinend auch vom Verfassungsgericht noch als Kompetenztitel aufgefasst, gefangen in der Verfassungstradition vor 2001. Das neue Verfassungsgefüge erfordert aber, die Außenpolitik eher als eine Funktion des Staates aufzufassen, den Staat als Garant der Einheit des Staates und seiner (außen-) politischen Ausrichtung.[26] Außenpolitik sollte nun eher als programmatische Richtungsweisung für die im Ausland stattfindenden Aktivitäten aufgefasst werden, für die notwendigerweise eine einheitliche Linie vorgegeben werden muss. Davon zu unterscheiden ist der Begriff der internationalen Beziehungen.[27] Diese stellen die institutionellen Beziehungen mit anderen Rechtssubjekten der internationalen Gemeinschaft dar, während hingegen die regionalen Außenbeziehungen („potere estero“) in eingeschränkterem Rahmen jede Form der Ausübung der regionalen Kompetenzen durch Akte mit Außenwirkung bzw. zusammen mit ausländischen Rechtssubjekten sind. Natürlich ist der Begriff der Außenpolitik äußerst schwierig genau zu bestimmen, da er ein sehr weites Feld umfasst und enge Berührungspunkte mit der Ausübung eines konkreten materiellrechtlichen Kompetenztitels (im vorliegenden Fall immer derjenigen der Regionen) aufweist. Aber die Verfassungsrechtsprechung – oder das Parlament – werden nicht umhin kommen, diese in Frage stehenden Termini neu zu bestimmen und an das reformierte Verfassungsmodell anzupassen. Und dadurch anzuerkennen, dass es sich bei der Außenpolitik um eine klassische Querschnittsmaterie handelt, bei der mehrere Ebenen zusammenarbeiten müssen, um sich nicht gegenseitig zu blockieren. Die augenblickliche Aufteilung in einzelfallbezogene Verträge und Vereinbarungen, die Regionen unter Einhaltung der Verfahrensnormen des La-Loggia-Gesetzes abschließen dürfen, und

26 *Spataro, Ornella* 2007a: Il potere estero delle Regioni – Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicata nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, Soveria Mannelli: Rubettino, S. 45ff.

27 Siehe auch das schon oben genannte Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 211/2006.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

alles andere, vor allem die internationale Zusammenarbeit der Regionen, was gleichsam automatisch die ausschließliche Kompetenz des Staates verletzt, ist so nicht mit der Verfassung vereinbar.

Da das Verfassungsgericht in seinen jüngsten Entscheidungen keinerlei Hinweis darauf erkennen lässt, dass es dieses Problem angehen wolle, und vielmehr apodiktisch die Einwände zurückweist, unter Hinweis auf die gesetzliche Regelung von 1987, bleibt abzuwarten, ob und wie ein Lösungsweg gefunden werden kann. Den Regionen bleibt nur übrig, weiter zu hoffen, dass steter Tropfen doch den Stein höhlt.[28]

Neuer politischer Dialog als unverhofftes Sprachrohr für Regionen?

„Die Geographie diktiert die Politik eines Landes". Wenn Napoleon damit Recht gehabt hätte, dann müsste gerade die Insellage Italiens (kein EU-Mitgliedstaat hat mehr Regionen mit Mittelmeerküste) dazu geführt haben, regen Kontakt mit den Nachbarn jenseits des Meeres zu unterhalten. In der Tat leiden Italiens Regionen längst nicht mehr unter ihrer peripheren EU-Randlage. Sie verfügen über ausreichendes Selbstbewusstsein[29] dank zahlreicher Synergieeffekte gerade aufgrund ihrer geographischen Lage, die ihnen neue und andere Märkte eröffnet haben als anderen Regionen in der EU. Rechtlich betrachtet stoßen sie jedoch, wie gezeigt, noch auf zahlreiche Probleme.

Streng genommen dürfte der Satz Napoleons in der heutigen globalisierten Welt nur mehr eingeschränkt gelten. Netzwerke weit über Staatsgrenzen hinaus spielen eine entscheidende Rolle im Hinblick auf Erfolg oder Misserfolg eines Staates, wirtschaftlich genauso wie politisch. Staatsgrenzen haben längst ihre historische Funktion verloren[30] und fast einmütig wird Multilevel-Governance als das einzig wahre Regierungskonzept vertreten. Die Regierungsebenen üben ihre Funktionen zunehmend integriert aus und der Staatsaufbau zeigt sich immer häufiger dezentral. Vielleicht könnte Italiens jüngst aufkeimender politischer Dialog den Regionen unverhofft Hilfestellung leisten?

---

28 Lediglich die Regionen mit Sonderstatut, von denen bislang keine ihr Statut reformiert hat, könnten im Rahmen ihrer bilateralen Verhandlungen mit dem Staat die entsprechenden regionalen Ausführungsgesetze (Durchführungsbestimmungen) bereits im Vorfeld aushandeln und so einen langwierigen Rechtsstreit vermeiden. Ausführlich zu Außenbeziehungen der autonomen Regionen siehe *Spataro, Ornella* 2007b: Il potere estero delle regioni nel nuovo titolo V della costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi (seconda parte), in: federalismi.it, Jg. 5, Nr. 24 vom 19.12.2007, S. 13-26. Via http://www.federalismi.it (am 14.04.2009).

29 Sardinien ist z. B. im Mediterranean Sea Basin Programme 2007–2013 nominiert worden, die europaweite Führungsrolle zu übernehmen.

30 Im Rahmen einer neuen Grenzziehung im Hochgebirge zwischen Italien und der Schweiz soll die Grenze künftig sogar als mobil bezeichnet werden, das heißt sie soll sich der im Verlauf der Jahre klimaabhängigen Korrosion anpassen. Die seit der italienischen Verfassung von 1861 unveränderte, aber infolge Klimaerwärmung und Gletscherschmelze verschobene Staatsgrenze wird nun durch eine Expertenkommission beider Staaten neu bestimmt. Dabei soll sich der Grenzverlauf auf den progressiven Wandel der Bergspitzen und Gletscher stützen. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde im März 2009 von Außenminister Frattini dem Parlament vorgelegt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Parteienlandschaft befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel. Nach der Reform des Wahlgesetzes und der Einführung der Vier-Prozent-Hürde für den Einzug ins Parlament sehen sich immer mehr Parteien gezwungen, feste Wahl- und Regierungsbündnisse einzugehen.[31] Die Zersplitterung des Parlaments in kleine und Kleinstparteien hat zu den bekannten Problemen, wie instabile Koalitionen, schnell wechselnden Regierungen und allgemeinem Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Politik, geführt. Zunehmend waren Stimmen vernehmbar, die Parteien seien grundsätzlich in einer Krise. Als Reaktion bewegt sich Italien nun auf ein Zweiparteiensystem zu, von einem Extrem ins andere, ein Mittelweg scheint unerwünscht. Nach der Gründung der Mitte-Links gerichteten Demokratischen Partei 2007 durch Walter Veltroni hat im Frühjahr 2009 auch Silvio Berlusconi ein neues Sammelbecken für Mitte-Rechts, das „Volk der Freiheit", geschaffen. Seine Forza Italia hat sich mit der Alleanza Nazionale von Gianfranco Fini zusammengeschlossen. Inzwischen hat auch der christdemokratische Pierferdinando Casini der Unione di Centro angekündigt, bis zum Jahresende noch eine große Partei der Mitte gründen zu wollen, um eine effektive Alternative zu den ansonsten nach rechts bzw. nach links tendierenden Parteien anzubieten.

Berlusconis neue Partei, von der er per Akklamation zum Parteivorsitzenden gewählt worden ist, stellt als schon bisher bestehendes Wahlbündnis zusammen mit der separatistischen Lega Nord seit 2008 die Regierung und liegt derzeit nach jüngsten Umfragen mit 40% weit vor der linken Opposition. Es ist durchaus als geschickter Schachzug zu bewerten. Seine Forza Italia war eine allein auf ihn als Person ausgerichtete Partei, der es an möglichen Nachfolgern des 72-Jährigen genauso wie einer echten institutionellen und lokal aufgebauten Parteistruktur mangelte. Mit Gianfranco Fini und der traditionsreichen und konsolidierten Alleanza Nazionale hat er nun beides erhalten, ohne schon selbst abdanken zu müssen. Zudem könnte sich diese Partei auch als Auffangbecken für diejenigen darstellen, die von der Mitte-Links-Opposition im Allgemeinen und der innerlich zerstrittenen Demokratischen Partei im Besonderen enttäuscht sind.

Wenn dieser zaghafte politische Dialog in Zukunft funktionieren sollte, könnten sich vielleicht auch neue Chancen für die Regionen eröffnen. Bislang waren beide Kammern des Parlaments mit internen Problemen und ihrer fast durchgehenden Beschlussunfähigkeit beschäftigt. Die Regierung ihrerseits versuchte, die Gesetzestätigkeit durch fortwährenden Erlass von Regierungsdekreten und Vertrauensabstimmungen an sich zu reißen, und missachtete zunehmend die parlamentarische Rolle sowie einen demokratischen Dialog. Die Regionen konnten in dieser Phase nur selten im Parlament Gehör für ihre regionalen Angelegenheiten finden, sie verfügen zudem über kein Organ wie den deutschen Bundesrat als Regionenkammer. Sollte der politische Dialog zukünftig konstruktiver und themenorientierter werden, könnte gerade die gestärkte regionale Struktur der Regierungspartei zum Sprachrohr für regionale Angelegenheiten werden. Dass dabei auch die internationalen Beziehungen der Regionen als einer der brennendsten Punkte behandelt werden dürften, steht wohl außer Frage.

31 Siehe ausführlich zum Wahlrecht *Palermo/Woelk* 2008 (Fn. 1), S. 331ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Österreich 2008 – Ein föderalistisches Übergangsjahr

Günther Pallaver

1. Föderalismus und Nationalratswahlen 2008

Wenn die mediale Berichterstattung als Gradmesser über die politische Bedeutung des Themas Föderalismus in Österreich herangezogen wird, so lässt sich seit mehreren Jahren ein gleichbleibender negativer Trend feststellen, denn über Föderalismus mit all seinen politischen Implikationen wird kaum berichtet.[1] Dabei wäre das Jahr 2008 prädestiniert gewesen, dass im öffentlichen Diskurs auch Fragen des Föderalismus Platz finden, zumal es zwei Ereignisse gab, die einen solchen Diskurs hätten fördern können. Die Expertengruppe „Staats- und Verwaltungsreform" legte im Frühjahr 2008 der Bundesregierung ein weitreichendes Reformpaket vor, und am 28. September 2008 fanden vorgezogene Nationalratswahlen statt. Beide Ereignisse führten allerdings nicht zu jenem Diskussionsschub, den es benötigen würde, um dem Föderalismus in der öffentlichen Wahrnehmung Österreichs einen politisch relevanten Stellenwert einzuräumen.

Die Koalition aus Sozialdemokraten (SPÖ) und Volkspartei (ÖVP), die 2006 aus den Nationalratswahlen hervorgegangen war, dauerte nicht einmal zwei Jahre. In der Bilanz dieser Regierung zum Föderalismus lässt sich zumindest positiv anmerken, dass es wegen der Kürze der Legislaturperiode keine schweren „Anschläge" gegen den Föderalismus gab. Andernfalls wären die Länder etwa beim Klimaschutz, bei der Staatsreform und bei der Gesundheitsreform in starke Bedrängnis geraten. Bei der Gesundheitsreform wären die regionalen Gebietskrankenkassen eine Art Zweigstelle einer zentralen Holding mit Vorgaben aus Wien geworden. Insgesamt wäre die Gesundheitsplanung und -versorgung zentralisiert worden.

Im Bereich der Schulverwaltung bestand unter den Experten Übereinstimmung darüber, die gesamte Schulverwaltung auf Länderebene in den Ämtern der Landesregierung zu konzentrieren und die Landesschulräte als Sonderbehörden des Bundes zu beseitigen.[2] Insgesamt gab es bei der Staatsreform starke Tendenzen der Zentralisierung, etwa in der Sozialhilfe, beim Jugendschutz, im Bildungswesen und beim Katastrophenschutz.

Immerhin konnte mit einem ersten Paket zur Staatsreform eine Verfassungsbereinigung durchgeführt werden, die auf die Interessen der Länder Rücksicht nahm. In diesem Zusammenhang konnte unter anderem durchgesetzt werden, dass der Bund die Länder vor dem Abschluss von Staatsverträgen, die ihre Zuständigkeiten berühren, nicht nur anhören muss, sondern auch an ihre Stellungnahme gebunden ist.

1 Vgl. *Pallaver, Günther* 2008: Die mediale Berichterstattung über den Föderalismus im West-Ost-Vergleich, in: *Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hrsg.)*: Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945, Wien: Braumüller, S. 59-78.

2 Vgl. Bedauern über Neuwahl hält sich in Grenzen, in: Föderalismus Info 4/2008 vom 26.08.2008. Via http://www.foederalismus.at (am 07.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Wahlkampf selbst wurden föderalistische Themen weniger in einem spezifischen, denn in einem allgemeinen Sinne angeschnitten, besonders wenn es um (finanzielle) Versprechungen ging, deren Umsetzung auf Länder und Gemeinden abgewälzt werden sollte, oder für deren Verwirklichung der Bund gar nicht zuständig ist. Positiv anzumerken bleibt allerdings, dass Modelle, die die Bundesländer in eigener Kompetenz und Verantwortung entwickelt haben, wie etwa die Beseitigung der Vermögensgrenze beim Pflegekostenersatz, bundespolitische Vorbildwirkung gehabt haben. Im Wahlkampf wurde beispielsweise über das kostenlose Kindergartenjahr diskutiert, das von allen politischen Akteuren im Wesentlichen als beschlossene Sache akzeptiert wurde. In mehreren Bundesländern gibt es bereits jetzt eine unentgeltliche Nachmittagsbetreuung von Kindern.

Im Pflegebereich reichten die Vorschläge von der Streichung des Pflegekostenersatzes, den Angehörige für pflegebedürftige Menschen in Heimen leisten müssen, bis hin zur Verdoppelung der Förderung für die 24-Stunden-Betreuung und zur Abschaffung der Vermögensgrenze. Die Beseitigung der Vermögensgrenze beim Pflegekostenersatz war von den Bundesländern Niederösterreich und Vorarlberg ausgegangen.[3]

Die Nationalratswahlen vom 28. September 2008 führten zu einer Neuauflage der SPÖ/ÖVP-Koalition, allerdings mit zwei im Vergleich zu 2006 stark geschwächten Parteien. Die SPÖ wurde mit 29,3% zwar stimmenstärkste Partei, verlor aber gegenüber 2006 6% ihrer Stimmen. Die ÖVP, die den Koalitionspakt aufgekündigt hatte, kam bei einem Minus von 8,3% auf 26%. Gewinner waren die rechtspopulistischen Parteien. Die Freiheitlichen (FPÖ) kamen auf 17,5% (+6,5%), das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ) auf 10,7%. Die Grünen stagnierten bei 10,4% (–0,6%). In der Sitzverteilung kommt die SPÖ auf 57 Mandate (–11), die ÖVP auf 51 (–15), die FPÖ auf 34 (+13), das BZÖ auf 21 (+14) und die Grünen auf 20 (–1). Noch nie in der Nachkriegsgeschichte Österreichs war die Stimmenkonzentration der beiden ehemaligen Großparteien so gering (55,3%). Damit verfügt die Regierungskoalition im Parlament nicht über die notwendige Mehrheit für die Verabschiedung von Verfassungsgesetzen.

Die Wahlniederlage der ÖVP führte zum Wechsel an der Parteispitze. Josef Pröll löste Wilhelm Molterer als Parteiobmann und Vizekanzler ab, in der SPÖ war der Vorsitzende und Bundeskanzler Alfred Gusenbauer bereits einige Monate vor der Nationalratswahl durch Werner Faymann ersetzt worden, der in der XXIV. Gesetzgebungsperiode die Regierung als Bundeskanzler anführt. Der Wahlkampf wurde thematisch stark von den fünf Punkten der SPÖ gegen die Teuerung dominiert: Halbierung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel (mit Ausnahme der „luxuriösen"), Verlängerung der „Hacklerregelung", Abschaffung der Studiengebühren sowie Erhöhung von Pflege- und Kindergeld.[4] Mit 66% wichtigster Themenbereich war allerdings „Schule und Bildung", gefolgt von „Pensionen" (55%) und „Familie und Kinderbetreuung" (54%). Die verbreitete EU-Skepsis und ihre redaktionelle Zuspitzung durch die Kronenzeitung be-

3 Vgl. Föderalismus und Wahlkampf, in: Föderalismus Info 4/2008 vom 26.08.2008. Via http://www.foederalismus.at (am 07.04.2009).

4 Vgl. Hauptthema besetzt, in: Heute vom 12.09.2008, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

einflussten die Realitätsdeutung zahlreicher Wählerinnen und Wähler. Außerdem spielten im Themenbewusstsein der Wählerinnen und Wähler polarisierende Themen wie die Ausländer-, Migrations- und Kriminalitätspolitik eine durchaus relevante Rolle, die zu den großen Stimmengewinnen der FPÖ führten. Kandidatenorientierte Wahlmotive spielten im Wählerverhalten eine vergleichsweise untergeordnete Rolle, Themen des Föderalismus nur in einem allgemeineren Kontext.[5]

Tabelle 1: Nationalratswahlen 2008

	2008		2006		2008–2006		Mandatsstand		
Parteien	**Stimmen**	**%**	**Stimmen**	**%**	**Differenz**	**%**	**2008**	**2006**	**Differenz**
SPÖ	1430206	29,3	1663986	35,3	–233780	–6,0	57	68	–11
ÖVP	1269656	26,0	1616493	34,3	–346837	–8,3	51	66	–15
GRÜNE	509936	10,4	520130	11,0	–10194	–0,6	20	21	–1
FPÖ	857029	17,5	519598	11,0	337431	6,5	34	21	13
BZÖ	522933	10,7	193539	4,1	329394	6,6	21	7	14
FRITZ	86194	1,8	0	0	86194	1,8	0	–	–
DC	31080	0,6	0	0	31080	0,6	0	–	–
KPÖ	37362	0,8	47578	1,0	–10216	–0,2	0	0	0
LIF	102249	2,1	0	0	102249	2,1	0	–	–
RETTÖ	35718	0,7	0	0	35718	0,7	0	–	–
LINKE	349	0	0	0	349	0	0	–	–
KHK	347	0	0	0	347	0	0	–	–
LINKE	1789	0	0	0	1789	0	0	–	–
STARK	237	0	312	0	–75	0	0	0	0
TRP	2224	0	0	0	2224	0	0	–	–

SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs), ÖVP (Österreichische Volkspartei), FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs), BZÖ – Liste Jörg Haider (Bündnis Zukunft Österreich), Fritz (Bürgerforum Österreich Liste Fritz Dinkhauser), DC (Die Christen), KPÖ (Kommunistische Partei Österreichs), LIF (Liberales Forum), RETTÖ (Unabhängige Bürgerinitiative Rettet Österreich), Die Linke, KHK (Diplom.-Ing. Karlheinz H. Klement), Stark (Liste Stark), TRP (Tierrechtspartei – earth–human–animals–nature).

Quelle: Nationalratswahl 2008. http://www.bmi.gv.at/wahl08/.

Im Berichtsjahr fanden außerdem in zwei von neun Bundesländern Landtagswahlen statt. Am 9. Mai 2008 gewann die ÖVP in Niederösterreich mit 54,4% der Stimmen und bestätigte ihren Landeshauptmann Erwin Pröll. In Tirol verlor die ÖVP ihre absolute Mandatsmehrheit und kam nur mehr auf 40,5% der Stimmen. Landeshauptmann Herwig van Staa wurde von Günther Platter abgelöst.[6]

5 Die Wahlanalyse 2008: „Wer hat wen warum gewählt?“, Pressemitteilung der GfK Austria vom 29.09.2008. http://www.gfk.at/public_relations/pressreleases/articles/003046/ (am 07.04.2009).

6 *Vgl. Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hrsg.)* 2009: Politik in Tirol: Jahrbuch 2009, Innsbruck u. a.: Studienverlag.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Regierungsprogramm 2008–2013

Das „Regierungsprogramm 2008–2013. Gemeinsam für Österreich“ beschäftigt sich im Kapitel „Leistungsfähiger Staat“[7] mit einer Reihe von Reformvorhaben, hält sich aber im Wesentlichen recht vage. Nicht nur in diesem Kapitel kommt die Konsenspolitik der beiden Koalitionspartner Faymann und Pröll zum Ausdruck, die sich auf keine Experimente einlassen wollen, sondern eine pragmatische Linie der kleinen Schritte bevorzugen. Eine umfassende Staatsreform, wie sie die vorangegangene Regierung geplant hatte, wird deshalb im Programm nicht angepeilt, auch weil die Koalitionsparteien im Nationalrat über keine Verfassungsmehrheit verfügen.

Dennoch sollen eine Reihe von Reformprojekten umgesetzt werden, die bereits in den Jahren zuvor konsensfähig geworden waren:

1. Verwaltungsgerichtsbarkeit (z. B. Einführung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, Einführung von Landesverwaltungsgerichten, Prüfung der Einführung weiterer Bundesverwaltungsgerichte erster Instanz);
2. Gemeinden und interkommunale Zusammenarbeit (z. B. Verankerung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Gemeinden und Städte, Ausweitung des Verordnungsrechts der Gemeinden und Städte, Aufhebung der Beschränkung zur Bildung multifunktionaler Gemeindeverbände);
3. Verfassungsautonomie der Länder (z. B. Entfall des Einspruchsrechts der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage unter Beibehaltung der Regelungen betreffend Abgaben, Entfall des Zustimmungsrechtes der Bundesregierung hinsichtlich der Organisation des Amtes der Landesregierung, Berufung des Landeshauptmanns/der Landeshauptfrau zum zentralen Entscheidungsträger bei Krisen und in Katastrophenfällen unabhängig von der Zuständigkeit anderer Behörden und Organe);
4. Rechnungshof und Volksanwaltschaft (z. B. Berichterstattung der Volksanwaltschaft über einzelne Wahrnehmungen, Zuständigkeit der Volksanwaltschaft für die Anwendung der Anti-Folter-Konvention, Möglichkeit für die Länder, unbeschadet der bestehenden Zuständigkeit des Rechnungshofs, den Landesrechnungshöfen die Überprüfung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen).

Weitere Schritte einer Verfassungsreform sollen angestrebt werden, wie etwa die Zuständigkeitsverteilung. Darunter fallen etwa

- die zeitgemäße Beschreibung und Abgrenzung der einzelnen Kompetenztatbestände als Grundlage für zweckmäßige Veränderungen;
- Beseitigung noch vorhandener Doppelgleisigkeiten bei Bundes- und Landesbehörden oder im Bereich der Schulbehörden;
- Abschaffung der Bezirks- und Landesschulräte und deren Kollegien;

7 Gemeinsam für Österreich. Regierungsprogramm 2008–2013, S. 254-265. http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965 (am 07.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- Einrichtung von Beiräten als beratende Organe auf Landesebene mit Vertretern von Schülern, Eltern und Lehrern sowie Einrichtung von Bildungsdirektionen;
- Umsetzung des Qualitätsmanagements durch eine neu strukturierte Schulaufsicht im Sinne eines Qualitäts-Controllings;
- Prüfung einer gemeinsamen Koordinierung zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden bei großen raumrelevanten Vorhaben, Planungen und Förderungen.

Angepeilt wird auch eine Finanzverfassung mit einer Reform auf Basis des Entwurfs der Finanzausgleichspartner einschließlich einer einheitlichen Abgabenordnung und einer Verankerung des Verhandlungsgebotes bei Änderungen im Finanzausgleich, bis hin zur Evaluierung und Anpassung der Vereinbarungen über den Konsultationsmechanismus und über den österreichischen Stabilitätspakt im Rahmen der zuständigen Arbeitsgruppe der Finanzausgleichspartner. Eine Verfassungsbereinigung soll mit dem Ziel einer weitgehend einheitlichen Verfassungsurkunde fortgesetzt werden. Im Rahmen des Abbaus und der Verhinderung von Überregulierungen sollen unter anderem die Verwaltungskosten gesenkt werden. Die Ländermitwirkung in EU-Angelegenheiten soll laut Koalitionsprogramm ebenfalls verbessert werden.[8] Außerdem soll die in der Vergangenheit zentralistisch konzipierte Gesundheitsreform nicht in dieser Form kommen. Experten gehen sogar davon aus, dass die Gesundheitsreform eine der größten Herausforderungen für das Bund-Länder-Verhältnis in der XXIV. Gesetzgebungsperiode darstellen werde.[9]

3. Staats- und Verwaltungsreform

Vor den Nationalratswahlen im Herbst hatte die Expertengruppe „Staats- und Verwaltungsreform“ im März 2008 einen Entwurf vorgelegt, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen werden sollte.[10] Die Expertengruppe, der neben je zwei von den Regierungsparteien entsendeten Vertretern auch zwei von den Ländern nominierte Mitglieder angehörten, war bereits 2007 eingesetzt worden. Die Reformer sollten auf der Grundlage der Arbeiten des Österreich-Konvents und des vom Nationalrat der XXII. Gesetzgebungsperiode gebildeten Besonderen Ausschusses zur Beratung der Ergebnisse des gescheiterten Österreich-Konvents Textvorschläge für eine umfassende Verfassungsreform ausarbeiten. 2007 legte die Expertengruppe den Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz vor, der u. a. eine Verfassungsbereinigung und die Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit vorsah. Jene Teile, die die Verfassungs-

8 Ebenda, S. 257-264.

9 Vgl. *Pernthaler, Peter/Rath-Kathrein, Irmgard/Wegscheider, Ernst* 2009 (i. E.)*:* Der österreichische Föderalismus im Jahr 2008, in: *Instituto de Derecho Publico (IDP) (Hrsg.)*: Informe Comunidades Autonomos 2008, Barcelona: IDP.

10 Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt vom 11.03.2008. http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00168/imfname_103254.pdf (am 07.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bereinigung betrafen, wurden später in eine entsprechende Regierungsvorlage übernommen. Das Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, wurde vom Nationalrat im Dezember 2007 beschlossen und im Bundesgesetzblatt kundgemacht.[11]

Der Entwurf orientierte sich am „Drei-Säulen-Modell“: Die erste Säule sollte die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes betreffen, die zweite Säule jene der Länder und die dritte die gemeinsame Gesetzgebung von Bund und Ländern. Der Entwurf legte das Augenmerk auf den Bund, der als Gewinner der Kompetenzverschiebungen von der Peripherie ins Zentrum hätte angesehen werden können (z. B. im Bereich Umweltschutz, Wirtschaftsrecht, Energierecht, Erwachsenenbildung). Im Zuge dieser Reform und der Überlegungen zur Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung waren auch Vorschläge zur Reform des Bundesrates eingebracht worden.[12]

Weiters sollten die Schulkompetenzen neu geregelt und die Landesschulräte als Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung abgeschafft werden. An ihre Stelle sollten Bildungsdirektoren treten. Schließlich hätte die Verfassungsautonomie der Länder gestärkt werden sollen, indem man das Einspruchsverfahren der Bundesregierung gegenüber den Landesgesetzen beseitigt.

Im März 2008 legte die Expertengruppe den Entwurf einer weiteren Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz vor, der die Bereiche Kompetenzverteilung, Schulverwaltung, Länderautonomie und Gemeinden betraf. Der Entwurf wurde von den einzelnen Bundesländern heftig kritisiert, wie auch von der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten und vom Institut für Föderalismus in Innsbruck. Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten in Bregenz merkten an,

> „dass seine Umsetzung eine bedeutende Schwächung, geradezu eine Marginalisierung der Rolle der Länder im österreichischen Bundesstaatsgefüge zur Folge haben kann.“[13]

Dieser Gefahr müsse insbesondere durch ein effektives Mitwirkungsrecht der Länder begegnet werden. Negativ wurden auch die Änderungsvorschläge im Schulwesen angesehen, zumal die Länder ihre Gestaltungsmöglichkeiten verlieren oder auf erhebliche Zusatzbelastungen stoßen würden. Die Ausweitung der Verfassungsautonomie der Länder wurde begrüßt, auch wenn diese Reform nicht als durchschlagend bewertet wurde.

In dieselbe Kerbe schlug das Institut für Föderalismus in Innsbruck, das über dessen Leiter Peter Bußjäger festhielt, dass der Entwurf für die Länder weitaus mehr Risiken als Chancen bringe.

11 Ministerialentwurf betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird. http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00094/pmh.shtml (am 07.04.2009).

12 Siehe dazu Kapitel 5 in diesem Beitrag.

13 Vgl. Erklärung der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten zur Staats- und Verwaltungsreform vom 19.05.2008 in Bregenz.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 schlimmsten Fall müßte man mit einer weitgehenden Marginalisierung der Bedeutung der Länder in Österreich rechnen. Ohne eine starke Ländermitwirkung [...] gekoppelt mit einer deutlichen inhaltlichen Verbesserung der im Entwurf vorgesehenen Kompetenzverteilung erscheint der Entwurf aus Sicht des Föderalismusinstituts nicht akzeptabel."[14]

Die Landeshauptleutekonferenz lehnte den Entwurf am 28. April 2008 ab und zwar mit ähnlichen Argumenten wie die Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten.

Ihre letzte Sitzung hielt die Expertengruppe im Juni 2008 ab. Zu einer Beschlussfassung des Nationalrates über die Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit beziehungsweise über den Inhalt des zweiten Entwurfes der Expertengruppe kam es wegen des vorzeitigen Endes der XXIII. Gesetzgebungsperiode nicht mehr.[15]

4. Neue (Verfassungs-)Bestimmungen mit föderalistischen Auswirkungen

2008 wurden zwei Novellen zum Bundes-Verfassungsgesetz, zwei Bundesverfassungsgesetze wie auch weitere elf einfache Bundesgesetze verabschiedet, die insgesamt 30 Verfassungsbestimmungen enthalten.

Noch am 5. Dezember 2007 hatte der Nationalrat im Rahmen der geplanten Staats- und Verwaltungsreform ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz verabschiedet, das 2008 im Bundesgesetzblatt kundgemacht wurde. Damit wurde u. a. ein Bundesasylgerichtshof eingerichtet. Die zweite Novelle wurde am 6. Dezember 2007 verabschiedet und Anfang des Jahres 2008 als Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und des Bundeshaushaltsgesetzes kundgemacht. Inhalt der Novelle ist die Modernisierung des Haushaltsrechts und seine Adaptierung an die Vorgaben der Europäischen Union (EU).

Das immer größer werdende Problem der Betreuung und der Pflege von älteren Menschen hat in Österreich zur Notwendigkeit geführt, eine entsprechende gesetzliche Regelung dieser Tätigkeiten, vor allem aber auch deren Finanzierung zu finden. Mit dem Haushaltsbetreuungsgesetz wurden die Grundlagen für eine 24-Stunden-Betreuung pflegebedürftiger Personen in privaten Haushalten gefunden. Bund und Länder einigten sich auch über die gemeinsame Förderung dieser Betreuung. Damit verbunden ist das Pflege-Verfassungsgesetz, das eine umfassende Amnestie für illegales Pflegepersonal in Privathaushalten vorsieht. Schließlich wurde mit dem Bundespflegegeldgesetz die Einstufung von schwer behinderten Kindern und Jugendlichen verbessert. Außerdem wurde das Pflegegeld stufenweise erhöht.

Mit einfachen Bundesgesetzen wurden neue Bestimmungen in den Bereichen Unterricht, Dienstrecht, Gesundheit, Energierecht und Absicherung des Wirtschaftsstandortes

14 Stellungnahme des Instituts für Föderalismus zum Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform für ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird (Stand: 11.03.2008), S. 9. http://www.foederalismus.at/contentit25/uploads/361.pdf (am 07.04.2009).

15 Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform. http://www.bka.gv.at/site/5732/default.aspx (am 07.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Österreich verabschiedet. Darin befinden sich zum Teil auch Verfassungsbestimmungen mit föderalistischen Auswirkungen. Es handelt sich dabei um folgende Gesetze: Berufsausbildungsgesetz, Konjunkturbelebungsgesetz, Erdöl-Bevorratungs- und Meldegesetz, Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz, Ökostrom-Novelle, Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz, Energie-Regulierungsbehördengesetz.

2008 wurden fünf von neun Landesverfassungen geändert oder adaptiert. Inhaltlich betrafen diese Änderungen und Anpassungen die Aufnahme einer Staatszielbestimmung, die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre, die Einführung der Briefwahl, parlamentarische Kontrollrechte, die Einführung geschlechtsspezifischer Bezeichnungen, die Rechte von Mitgliedern der Landtage, die Vorlage des Landeshaushaltes und die Ausstattung der Landtagsdirektion.

Im Berichtszeitraum übermittelten die Landtage der Bundesregierung in den von der Bundesverfassung vorgesehenen Fällen 298 Gesetzesbeschlüsse, wogegen die Bundesregierung keine Einsprüche erhob und in keinem Fall die Zustimmung zur Mitwirkung von Bundesorganen bei der Vollziehung von Landesgesetzen verweigerte. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern gab es bei den anstehenden Vertragsverletzungsverfahren, die gegenüber den EU-Organen abgestimmt wurden. Allerdings wurden die Länder bei den Ratstagungen der EU nicht miteinbezogen.

Der Verfassungsgerichtshof war auch 2008 mit einer Reihe von Fragen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern konfrontiert. Ein Landesgesetz wurde unter diesen Gesichtspunkten aufgehoben.[16]

5. Bundesrat

Der Bundesrat als Länderkammer des österreichischen Parlaments weist eine doppelte Schwäche auf. Er kann Gesetze des Nationalrates mit einem suspensiven Veto an die erste Kammer, den Nationalrat, zurückweisen, der allerdings mit einer einfacher Mehrheit einen Beharrungsbeschluss fassen kann und damit das Veto leicht überwindet. Außerdem werden die Mitglieder des Bundesrats indirekt über die Länder bestimmt.[17] Der Bundesrat spielt deshalb in Österreich keine politisch relevante Rolle, auch weil zusätzlich die politischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat in der Regel jenen des Nationalrates entsprechen.[18]

Deshalb gibt es seit Jahren den Ruf nach einer Reform des Bundesrates. Der im März 2008 von der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform vorgelegte Entwurf enthielt zwei Varianten zur Reform. Laut Vorschlag der „starken Ländermitwirkung“ sollte

16 Zu diesem Kapitel siehe *Pernthaler/Rath-Kathrein/Wegscheider* 2009 (Fn. 9), Kapitel III und IV.

17 Vgl. *Müller, Wolfgang C.* 2006: Das Regierungssystem, in: *Dachs, Herbert u. a. (Hrsg.)*: Politik in Österreich: Das Handbuch, Wien: Manz, S. 105-118, hier S. 113.

18 Vgl. *Pallaver, Günther* 2008: Ein Jahr im Tiefflug – Föderalismus in Österreich: Ein Rückblick auf das Jahr 2006, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 355-372, hier S. 360-362.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bundesrat aus 27 Mitgliedern bestehen. Jedes der neun Bundesländer sollte drei Mitglieder entsenden: den Landeshauptmann bzw. die Landeshauptfrau, den Landtagspräsidenten bzw. die Landtagspräsidentin und ein vom Landtag gewähltes Mitglied. Jedem Land sollte im Bundesrat eine Stimme zukommen. Über die Stimme des Landes entscheidet die unbedingte Mehrheit der Vertreter dieses Landes; bei Stimmengleichheit gilt laut Entwurf die Stimme des Landes als nicht abgegeben. Im Vorsitz des Bundesrates sollten sich die Länder halbjährlich in alphabetischer Reihenfolge abwechseln.

In Angelegenheiten der gemeinsamen Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern hätte es einer unbedingten Mehrheit der abgegebenen Stimmen benötigt, also der Mehrheit der Länder. Am Prinzip des geltenden Beharrungsbeschlusses sollte sich nichts ändern. Aufrecht blieb die Regelung, wonach Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt werden, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Die Variante „schwache Ländermitwirkung" beließ es im Wesentlichen bei der aktuellen Regelung, außer dass ein Einspruch des Bundesrates in Bereichen der dritten Säule vom Nationalrat nur mit einer Zweidrittelmehrheit übergangen werden könnte.[19]

In der Kritik an diesen Vorschlägen, insbesondere an Variante 1 der „starken Ländermitwirkung", wurde auf eine Reihe von Schwachpunkten hingewiesen, die ausgeglichen werden könnten, wenn

- die Generalklausel im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Länder angesiedelt wäre;
- die im Entwurf nur als Variante in der dritten Säule angedachten Materien Vorgaberecht und Energierecht definitiv der dritten Säule zugeordnet würden;
- die Kompetenz in der dritten Säule im Bereich der Katastrophenhilfe gänzlich beseitigt und stattdessen eine Verpflichtung von Bund und Ländern festgeschrieben würde, eine Vereinbarung über die Kooperation im Katastrophenfall zu treffen;
- eine Beschränkung der Kompetenz in der dritten Säule im Baurecht zumindest auf das technische Baurecht erfolgen würde;
- die Durchgriffskompetenz des Bundes im Bereich der EU-Rechtsumsetzung sowie zur integrierten Anlagegenehmigung entfallen würde, da diese ein Einfallstor für die vollständige Vereinheitlichung des Anlagenrechts sei.

Würden diese Kritikpunkte und Gegenvorschläge aufgegriffen, so hätte für das Föderalismusinstitut in Innsbruck die vorgeschlagene Reform eine gangbare Lösung darstellen können. Diesen Kritikpunkten schlossen sich die Landeshauptleute im Wesentlichen an.[20]

Kurz nach den Parlamentswahlen forderte die Nationalratspräsidentin eine Reform des Bundesrates und ein echtes Vetorecht für die Länderkammer. Außerdem sollten die

19 Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform (Fn. 10), S. 3-4.

20 *Nindler, Peter* 2008: Länder lehnen Entwurf für Bundesstaatsreform ab, in: Tiroler Tageszeitung vom 28.04.2008, S. 11; *Mennel, Rose-Marie* 2008: Reform nicht auf Länderkosten, in: Vorarlberger Nachrichten vom 29.04.2008, S. A6.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bundesräte direkt gewählt werden.[21] Im späteren Regierungsprogramm 2008–2013 wurde der Bundesrat aber lediglich im Kapitel über die „Mitwirkung in der Europäischen Union“ angeführt. Laut Regierungsprogramm sollen notwendige Voraussetzungen geschaffen werden, damit der Nationalrat und der Bundesrat (dieser auch für die Länder) ihre Möglichkeiten im Rahmen des neuen Subsidiaritätsprüfungsverfahrens der EU wirksam nutzen können.[22]

Im Jahr 2008 trat der Bundesrat zu elf Sitzungen zusammen, behandelte 89 Gesetzesbeschlüsse des Nationalrats und legte zwei Einsprüche ein. Es handelte sich um das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz sowie um das Kriegsopferversorgungsgesetz. Dabei ist es interessant, dass der Bundesrat eine fehlerhafte Gesetzgebung des Nationalrates korrigierte. Dieser hatte nämlich auf Grund von Parteienanträgen Bestimmungen doppelt sowie widersprüchliche Regelungen beschlossen.

Der Bundesrat stimmte zudem dem Abschluss von 21 Staatsverträgen zu, nahm 27 Berichte der Bundesregierung sowie einen Bericht der Volksanwaltschaft zur Kenntnis und erteilte in zwei Fällen seine Zustimmung zum Abschluss von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern. Wenn der Bund in Zuständigkeiten der Länder eingreift, ist die Zustimmung des Bundesrates zwingend. Eine solche Zustimmung war im Jahre 2008 sieben Mal erforderlich gewesen.[23]

6. Zweisprachige Ortstafeln in Kärnten

Wenn sich Föderalismus-Kontroversen in der Regel zwischen einem starken Zentrum und einer schwachen Peripherie auftun, so gibt es auch umgekehrte Konfliktfälle. Ein solches Paradebeispiel ist die nach wie vor ungelöste Frage der zweisprachigen Ortstafeln in Kärnten. Damit ist Österreich bei der Umsetzung des 1955 unterzeichneten Staatsvertrages immer noch säumig, auch weil das Bundesland Kärnten sich seit 2001 weigert, einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes Folge zu leisten. Dieser hatte jene Bestimmungen des Volksgruppengesetzes von 1976 aufgehoben, die topografische Bezeichnungen nur in Ortschaften mit mehr als 25% Volksgruppenangehörige vorsehen. Hingegen sprach der Gerichtshof von der Verpflichtung zweisprachiger Ortstafeln in Ortschaften mit einem slowenischen Minderheitenanteil von mindestens 10%.[24] Die Anbringung solcher Ortstafeln scheiterte bislang an der Missachtung des höchstgerichtlichen Erkenntnisses durch den im Oktober 2008 tödlich verunglückten Landeshauptmann Jörg Haider. So hatte sich auch im Jahre 2008 das Katz- und Mausspiel zwischen dem Bund und dem Bundesland Kärnten fortgesetzt, ohne dass es zu einer Lösung gekommen wäre.

Die 2005 ins Leben gerufene „Kärntner Konsensgruppe“ forderte im Mai 2008, die im Gründungsjahr vorgelegte Kompromisslösung in der Ortstafelfrage aufzugreifen und

21 Bundesräte direkt wählen lassen, in: Vorarlberger Nachrichten vom 08.10.2008, S. A3.

22 Regierungsprogramm 2008–2013 (Fn. 7), S. 265.

23 Vgl. dazu *Pernthaler/Rath-Kathrein/Wegscheider* 2009 (Fn. 9), Kapitel III.4.

24 Vgl. *Pallaver* 2008 (Fn. 18), S. 362.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 „rechtstaatliche Lösung“ herbeizuführen. Der Konsensgruppe gehören der Obmann des Kärntner Heimatdienstes an, der früher einer der schärfsten Gegner weiterer deutsch-slowenischer topografischer Aufschriften gewesen war, die Vorsitzenden des Zentralverbandes slowenischer Organisationen und der Gemeinschaft der Kärntner Slowenen, der Sprecher der „Plattform Kärnten“ sowie ein Historiker. Die Konsensgruppe erinnerte daran, dass auf dem seinerzeitigen Kompromissvorschlag mehrere Lösungsvorschläge aufgebaut hätten, unter anderem auch jener von Bundeskanzler Alfred Gusenbauer. Sein Kompromissvorschlag scheiterte ebenso wie ein von der ÖVP/BZÖ-Regierung im Jahre 2006 vorgelegter Entwurf, dem die SPÖ im Parlament die verfassungsmäßige Mehrheit versagte.

Wie schon in den Jahren zuvor stagnierte auch im Berichtsjahr 2008 die Ortstafelfrage. Unter anderem hatte der Rat der Kärntner Slowenen den 2008 amtierenden Bundeskanzler Gusenbauer scharf kritisiert, weil nicht einmal eine ohnehin „äußerst restriktive Judikatur des Verfassungsgerichtshofes“ von der Bundesregierung umgesetzt worden sei. Der später tödlich verunglückte Landeshauptmann Jörg Haider lehnte eine Ausweitung der slowenischen Ortschaften mit zweisprachigen Ortstafeln auch weiterhin ab.[25] Die Stagnation in der Ortstafelfrage ließ den Verdacht aufkommen, dass die Konsensgruppe ein Instrument von Jörg Haider und seiner Bündnispartner war.[26]

Die neue österreichische Bundesregierung nimmt sich im Koalitionsprogramm unter dem Kapitel „Grundrechte“ vor, die in der österreichischen Rechtsordnung bzw. die völkerrechtlich verankerten und allenfalls neuen Grundrechte in einem übersichtlichen Grundrechtekatalog zusammenzufassen und in das Bundes-Verfassungsgesetz einzubauen. In diesem sollte die gewachsene sprachliche und kulturelle Vielfalt der autochthonen Volksgruppen verankert und in Zusammenarbeit mit den Volksgruppenbeiräten das Volksgruppengesetz überarbeitet werden. Die Regelung zur Umsetzung der Ortstafelerkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs soll laut Regierungsprogramm in möglichst breitem Konsens mit den Volksgruppen auf der Grundlage der bisherigen Vorschläge verfassungsrechtlich abgesichert werden.[27] Solche Ankündigungen gab es in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten bereits sehr viele, waren aber immer an der stark deutschnational geprägten „Kärntner Seele“ gescheitert.[28]

7. Resümee

Das Jahr 2008 war ein föderalistisches Übergangsjahr. Die Vorschläge zur Staats- und Verwaltungsreform, die von den Bundesländern im Wesentlichen abgelehnt wurden, verfielen mit den im September durchgeführten vorgezogenen Neuwahlen, die zu einer

25 Vgl. Ortstafeln: Lösung wird eingefordert, in: Neue Kärntner Tageszeitung vom 15.05.2008, S. 4.

26 Vgl. *Gstettner, Peter* 2008: Ortstafeln: der Ofen ist aus; dafür soll der Weihnachtsmann jetzt dem KHD Geldgeschenke bringen, Pressemitteilung des Rates der Kärntner Slowenen vom 12.12.2008.

27 Vgl. Regierungsprogramm 2008–2013 (Fn. 7), S. 259.

28 Vgl. *Klenk, Florian* 2009*:* Impressionen aus dem No-go-Idyll, in: Süddeutsche Zeitung Magazin vom 09.04.2009, S. 8-12.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bundesregierung führten. Die neue Koalition aus SPÖ und ÖVP geht im Regierungsprogramm zwar auf Fragen des Föderalismus, der Beziehungen zwischen Bund und Ländern sowie auf einzelne Reformprojekte ein, stellt aber keine umfassende Staatsreform in Aussicht. Grundsätzlich soll der Konsens auf Bundesebene durch den Konsens zwischen Bund und Ländern ergänzt werden. Diese Logik entspricht im Wesentlichen der neuen politischen Kultur der beiden Regierungspartner, die in Zeiten der Wirtschaftskrise und der weltweiten Rezession nicht mit großen politischen Würfen aufwarten, sondern stärker auf pragmatische Lösungen der kleinen Schritte setzen. Auch die angekündigte Reform des Bundesrates blieb im Berichtsjahr 2008 toter Buchstabe und wird es wohl auch noch länger bleiben.

Als ein spezifischer Fall der Beziehungen zwischen Bund und Bundesländer kann der nach wie vor immer noch nicht gelöste Ortstafelstreit in Kärnten angesehen werden. Ein im Staatsvertrag von 1955 verankertes Grundrecht der slowenischen Minderheit auf zweisprachige Ortstafeln wurde trotz zweier Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs noch immer nicht im Sinne des Höchstgerichtes verwirklicht. Es bleibt bei der Feststellung, dass sich in diesem spezifischen Fall ein Bundesland seit Jahren über rechtstaatliche Prinzipien hinwegsetzt, und die Politik nicht imstande ist, einem verbrieften Grundrecht zum Durchbruch zu verhelfen. Die üble österreichische Posse rund um die Kärntner Ortstafeln hat auch 2008 ihre Fortsetzung erfahren.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Keine Ruhe nach dem Sturm? Neuere Entwicklungen im spanischen Föderalismus

*César Colino**

1. Ein neues politisches Szenario nach dem Sturm?

Nach vier Jahren hitziger Debatte über das territoriale Modell und der Verabschiedung sechs geänderter Autonomiestatute, die wohl das einleiten, was eine neue Phase in der Entwicklung des spanischen Föderalismusmodells zu sein scheint, fanden im März 2008 nationale Wahlen statt. Diese haben die erneute Bestätigung der Herrschaft der sozialistischen Partei in der Zentralregierung und eine etwas beruhigtere Atmosphäre, was territoriale Fragen und die Auseinandersetzung der Parteien im Allgemeinen angeht, mit sich gebracht. Im Kontext einer internationalen Krise, die Spanien besonders hart trifft, hat sich die öffentliche Diskussion nun den Problemen der spanischen Wirtschaft zugewendet. Die wichtigsten territorialen Fragen, die die Aufmerksamkeit der Medien und der öffentlichen Agenda auf sich gezogen haben, waren die rechtliche Implementierung der neuen Statute, die Reform des Finanzierungsmodells für die Regionalregierungen – die durch einige Vorschriften in den neuen Statuten vorherbestimmt ist – und die möglichen politischen und rechtlichen Folgen des bevorstehenden Urteils des Verfassungsgerichts über das Statut Kataloniens.[1]

Auf der anderen Seite feierte Spanien 2008 den 30. Jahrestag der Verabschiedung der spanischen Verfassung im Jahre 1978. Die Diskussion über zukünftige Verfassungsreformen, die das System modernisieren und die „Funktionsstörungen", die durch die bisher verfolgten, weitreichenden Reformprozesse „von unten nach oben" entstanden sind, ausgleichen sollen, wurde so gut wie aufgegeben. Geschuldet ist dies dem Mangel an Konsens zwischen den beiden wichtigsten spanischen Parteien. Obwohl sich die Konservative Volkspartei (PP) in ihrem oppositionellen Verhaltensstil verändert hat und die Parteienkongruenz auf nationalem und regionalem Niveau, die die sozialistische Partei begünstigt, zunimmt, ist die Verfassungsreform (insbesondere die Reform des Senats und die Reform des Titels VIII der Verfassung) fürs Erste auf Eis gelegt worden.

Gleichzeitig – und nach all den Jahren der zentrifugalen und dezentralisierenden Spannungen – gibt es einige Anzeichen dafür, dass aufgrund verschiedener Faktoren und politischer Konstellationen das Pendel der spanischen Territorialpolitik möglicherweise begonnen hat, zumindest vorläufig, in die andere Richtung zu schwingen. Vielleicht betreten wir gerade eine neue Phase, in der mehr Zentripetalkräfte im System aufs

* Übersetzung aus dem Englischen: Teresa Wolf.

1 Für die Hintergründe der Entwicklung, über die hier berichtet wird, siehe *Nagel, Klaus-Jürgen* 2008: Die neuen Autonomiestatute in Spanien: mehr Paralyse als Praxis, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 422-434.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Neue aktiviert worden sind. Diese neue Phase der Territorial- und Verfassungspolitik ist in den letzten vier Jahren der regionalen Statutsreformen entstanden und scheint von einigen Veränderungen im Parteiensystem und dem relativen Gewicht der Regionalparteien in ihm untermauert worden zu sein. Möglicherweise wird sie Folgen für kommende Territorialpolitiken und die intergouvernementalen Beziehungen im Land haben. Es ist unsicher, ob die neue Stimmung nur auf die gegenwärtige wirtschaftliche Situation verweist, oder ob sie einen eher strukturell bedingten Grundton der Unzufriedenheit mit der Funktionsfähigkeit des Systems widerspiegelt.

Dieser Wandel war in den nationalen Wahlen im März 2008 deutlich wahrzunehmen. In diesen Wahlen gingen 89% der Stimmen im Land (93% der Sitze) an landesweite Parteien. 7,13% der Gesamtstimmen im Land (7% der Sitze) gingen an regionale oder nationalistische Parteien in fünf Autonomen Gemeinschaften (AGs) – mit 4,19% der nationalen Stimmen für katalanisch-nationalistische Parteien. Jedoch verloren die linken und die rechten katalanischen Nationalisten 2008 400000 Wähler; damit reduzierte sich die Zahl ihrer Abgeordneten im Parlament (Cortes Generales) von 18 auf 13. Die beiden nationalistischen Parteien, die die baskische regionale Regierungskoalition bilden, sowie ihre neuen kleinen Koalitionspartner – die nationalistische baskische Partei (PNV), Eusko Alkartasuna (EA) und Ezker Batua (EB) – verloren 150000 Wählerstimmen. Bei den letzten baskischen Regionalwahlen am 1. März 2009 verloren diese drei Parteien 62000 Stimmen und die Möglichkeit einer Mehrheit im Parlament. In Galicien verlor der Galicische Nationalistische Block (BNG), der seine Stärke ein Jahr zuvor bei den nationalen Wahlen aufrechterhalten konnte, nun die Wahlen und wurde so aufgrund klarer Verluste bei den nationalistischen Stimmen in die Opposition geschickt. Die gesamte Parteiführung hat ihr Amt niedergelegt.

Kurz gesagt, als dieser Beitrag geschrieben wurde,[2] und nach den letzten baskischen und galicischen Wahlen, haben nationalistische Parteien weder eine Mehrheit in Parlamenten noch kontrollieren sie die Exekutiven in einer ihrer traditionellen Hochburgen, mit Ausnahme der Kanarischen Inseln.[3] Es ist unklar, ob dies eine tiefer liegende Krise oder einen vorübergehenden Rückzug der Wähler von regionalen Nationalismen in Spanien widerspiegelt. Auf jeden Fall signalisiert dies einen klaren Erfolg der landes-

2 Abschluss des Manuskripts im Mai 2009.

3 Dies muss natürlich für Katalonien eingeschränkt werden, wo die sezessionistische Partei ERC als kleiner Koalitionspartner regiert und die Vizepräsidentschaft sowie andere relevante Ministerien mit 14% der Stimmen in den Regionalwahlen kontrolliert. Man könnte argumentieren, dass die sozialistische katalanische Partei (PSC), die bei nationalen Wahlen mit dem spanischen PSOE zusammengeschlossen wird, in ihren jüngsten öffentlichen Politiken und Diskursen auch eine katalanisch-nationalistische Partei darstellt; jedoch haben ihre Abgeordneten, die der sozialistischen Fraktion im zentralen Parlament angehören, bis jetzt noch nie gegen die Parteidisziplin gestimmt. Daher sollte sie im landesweiten spanischen Parteiensystem nicht als den nationalistischen Parteien zugehörig angesehen werden, obwohl sie in das nationalistische Lager innerhalb des katalanischen Umfelds eingeschlossen werden können, wo sich lediglich die katalanische Volkspartei und Ciutadans als nichtnationalistisch bezeichnen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

weiten Parteien und ihrer regionalen Ableger, die es geschafft haben, als nationale und als regionale Parteien, entsprechend der jeweiligen Wahlen, aufzutreten.

Paradoxerweise werden die nationalistischen Parteien sowohl in Katalonien als auch im Baskenland weiterhin von Eliten dominiert, die auf ihren souveränistischen Irrweg beharren. Dies wird bei Parteierklärungen und -kongressen offensichtlich und kann vielleicht teilweise den Mangel an Erfolg erklären. Die Convergencia i Unio (CiU) in Katalonien war unfähig, aus dem Rückgang der Wählerstimmen ihres stärksten nationalistischen Wettstreiters (ERC) Vorteile zu ziehen. Auf ihrem Parteikongress im Sommer 2008 konnten die Vorstellung, dass sie das gemeinsame Haus des katalanischen Nationalismus werden könnte, und die rhetorische Ähnlichkeit mit einigen der Ideen Juan José Ibarretxes im Baskenland das Dilemma, mit dem ihre Führung sich konfrontiert sah, nicht verbergen. Sie muss sich entscheiden, ob sie dem souveränistischen Pfad folgen oder ob sie Ämter in der Regionalregierung zurückerlangen will. Gemäß Umfragen, die zur Zeit des Parteikongresses veröffentlicht wurden, lehnten 61,7% der CiU-Wähler ihr Streben nach katalanischer Unabhängigkeit ab und nur 30% unterstützten diese Möglichkeit.[4]

Im Baskenland sind die Führung der Baskischen Nationalistischen Partei (PNV) und ihre Mitglieder gespalten; in eine Fraktion, die die Unabhängigkeit befürwortet und die von Ibarretxe, der bis März 2009 Präsident der regionalen Regierung war und wiederholt versucht hat, die Verfassung mit seinen souveränistischen Plänen in Frage zu stellen, geführt wird, und in die Unterstützer der Autonomie, die mit dem Niedergang von Josu Jon Imaz als Präsident der PNV im September 2007 von den Souveränisten verdrängt wurden. Nach Umfragen, die von der baskischen Regierung durchgeführt wurden, liegt der Prozentsatz der Befürworter einer absoluten Unabhängigkeit oder Sezession des Baskenlandes zurzeit bei 22%, 2006 waren es noch 28% und 2007 27%. Außerdem befürworten nur 26% dieser selbst erklärten Anhänger der PNV die Unabhängigkeit des Baskenlands.[5] Dies erklärt möglicherweise, warum in den letzten baskischen Regionalwahlen die PNV jegliche Erwähnung seiner souveränistischen Pläne vermieden hat.

Schließlich ist ein weiteres Anzeichen der beschriebenen allgemeinen Tendenz das erstmalige Auftreten einer neuen Partei, Union Progreso y Democracia (UPD), die in ihren programmatischen Vorschlägen die Rezentralisierung einiger Kompetenzen – wie beispielsweise der Bildung – zurück an die Zentralregierung fordert. Die Partei erreichte 306079 Stimmen im Land (1,19%), womit sie einen Sitz im Cortes Generales gewann. Aufgrund der Auswirkungen des Wahlsystems erreichten andere Regionalparteien mit derselben Prozentzahl der abgegebenen Stimmen, die aber territorial konzentriert sind, wie die PNV, sechs Sitze.

4 Die Zahlen sind dem Sommerbarometer der Zeitung El Periódico entnommen: El electorado nacionalista no apoya un viraje independentista de CDC, vom 11.07.2008.

5 El independentismo vasco cae al nivel más bajo desde 2001, in: El País vom 13.07.2008; siehe auch *Llera, Francisco J.* 2008: Identity Boundaries in Spain: the Basque case in context, Papier für den Roundtable „Recent advances in research on ethnic conflict resolution", Universität College Dublin, 05.12.2008.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Territoriale Politik und Probleme auf verschiedenen Politikfeldern: Konflikte zwischen den Regierungen und Politisierung der Parteien

In der alltäglichen territorialen Politik und den Beziehungen zwischen den Regierungen haben sich in den letzten Jahren einige Tendenzen verstärkt. Die Institutionen der intergouvernementalen Beziehungen haben weiterhin multilaterale und bilaterale Elemente kombiniert, obwohl erstere klar überwogen haben. Die bilateralen Beziehungen wurden 2007 und 2008 durch die Notwendigkeit für Verhandlungen über neue Übertragungen von Kompetenzen und Ressourcen, die in den neuen Statuten enthalten sind, verstärkt. Auf der anderen Seite ist die erst kürzlich gegründete Konferenz der Präsidenten, die sich seit ihrer Gründung 2005 dreimal auf Initiative des spanischen Ministerpräsidenten hin versammelt hat, 2008 nicht zusammengekommen.

Außerdem haben die Beziehungen der horizontalen Kooperation zwischen den Autonomen Gemeinschaften, die in Spanien traditionellerweise schwach und wenig sichtbar sind, einen deutlichen spontanen Impuls erfahren. In den letzten Monaten haben sich sechs AGs schon dreimal auf eine Initiative hin getroffen, die als regelmäßige Treffen der AGs mit erst kürzlich reformierten Autonomiestatuten bekannt sind. Dieser Club der sechs AGs, der von den regionalen Vize-Präsidenten, den Staatsministern oder Ministern, die für intergouvernementale Angelegenheiten verantwortlich sind, gebildet wird, hat ein ständiges Sekretariat eingerichtet und wird von derjenigen Region koordiniert, die das Treffen leitet. Alle Mitglieder haben zugestimmt, dass auch andere AGs zur Teilnahme eingeladen werden können. Sie haben eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um den Fortschritt der rechtlichen Implementierung der neuen Autonomiestatute und die restlichen Hindernisse zu beurteilen. Außerdem haben sie sich darauf geeinigt, dass in Zukunft mehrere interregionale Verträge unterschrieben werden, so dass Lizenzen und Genehmigungen, die von einer Region gewährt werden, Auswirkungen im Gebiet einer anderen Region haben können. Zudem haben sie einen Warnmechanismus für die Überwachung der Rechtsentwürfe der zentralen Regierung errichtet, die die regionalen Zuständigkeiten beschneiden könnten, und ein Protokoll zur Koordination der Positionen der AGs, wenn sie an Entscheidungen der EU-Institutionen teilnehmen, ausgearbeitet. Die Gruppe der sechs Autonomen Gemeinschaften mit reformierten Statuten und der Präsident der Region Extremadura haben außerdem vor kurzem die Gründung einer Konferenz der regionalen Präsidenten ohne Anwesenheit des spanischen Ministerpräsidenten befürwortet.

Zudem wurden vertikale Regierungsbeziehungen und Politikentscheidungen zunehmend von der größten Oppositionspartei politisiert, die ihre regionalen Regierungen dazu benutzt hat, die Implementierung einiger zentraler Politiklinien aus ideologischen oder einfach wahltaktischen Gründen zu blockieren oder zu behindern. Dies ist so geschehen bei Maßnahmen zur Unterstützung hilfsbedürftiger Erwachsener, bei Anti-Tabak-Gesetzen, bei der Implementierung des Schulfachs „Bürgerkunde“ oder bei Maßnahmen für Frauen, die abtreiben müssen. AGs wie Madrid oder Valencia haben solche zentralen Politiken de facto herausgefordert, sie haben sie bis zur Unkenntlichkeit reinterpretiert oder sie haben sich einfach dazu entschlossen, sie nicht anzuwenden. Die Gemeinschaft Valencia hat vor kurzem ein regionales Gesetz angekündigt, das im Wi-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

derspruch zu dem verkündeten neuen Abtreibungsgesetz der Zentralregierung steht. Der Fall der AG Madrid ist besonders kritisch, eine katalanische Zeitung redet von einer „souveränistischen Madrider Regierung", die sich systematisch den Kompetenzen der Zentralregierung widersetzt hat. So geschehen ist dies bei Anti-Tabak-Gesetzen, bei Vorschriften fürs Fernsehen, bei Wartelisten in der Gesundheitsversorgung, Sicherheit und lokale Polizei, Infrastruktur, Gesetzen für hilfsbedürftige Erwachsene usw. Die Gerichte haben die Kompetenzen der zentralen Regierung in den meisten Fällen gestützt, zum Beispiel beim Bau von Bundesstraßen, und sie haben die regionale Verordnung für Anti-Tabak-Maßnahmen aufgehoben.[6]

Die Sprachpolitik war auch eine wichtige Angelegenheit innerhalb einiger der zweisprachigen AGs. Die Regierung Kataloniens hat sich beispielsweise geweigert, verschiedene Regelungen des Obersten Gerichts von Katalonien, um die Sprachwahl durch die Eltern in der Grundschulbildung zu garantieren, zu befolgen und sie hat sich ebenso geweigert, sich den Regelungen der Zentralregierung zu fügen, die eine minimale Stundenanzahl für Unterricht in Spanien festgelegt hat. Durchgesetzt wurde dies, indem die katalanische Regierung ein regionales Bildungsgesetz verabschiedet hat, dass ihr exklusive Kompetenzen zuspricht, um den minimalen Unterrichtsbedarf in der Grundschule genauso wie alle Stundenpläne festzulegen. Einige dieser Sprachpolitiken der Nationalisten in Katalonien, im Baskenland und in Galicien verfolgen die Vorstellung einer positiven Diskriminierung gegen das Spanische, das als die stärkste Sprache gilt, und sie benutzen die Bildung der Kinder als hauptsächliches Hilfsmittel dafür. Dies provozierte eine Kontroverse unter den Eltern, die gewillt sind, ihre Kinder auf Spanisch zu erziehen. Eine Gruppe von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die alle Unterstützer der Zweisprachigkeit in diesen Regionen sind, hat ein „Manifest" zur Verteidigung des Bürgerrechts, in der spanischen Sprache unterrichtet zu werden, unterzeichnet. Sie wurden in der katalanischen und der nationalen Mitte-Links-Presse als anti-katalanisch oder als „spanische Nationalisten" denunziert.[7] In diesen drei AGs sind ebenfalls mehrere Vereinigungen zur Verteidigung der spanischen Sprache entstanden und manche haben auf die Gerichte zurückgegriffen, um das zu wahren, was sie als ihre Grundrechte erachten – jedoch mit wenig Erfolg wegen ihrer absichtlichen Nichteinhaltung einiger Rechtsvorschriften der regionalen Verwaltung. Von den neuen Regierungen in Galicien und dem Baskenland wird erwartet, dass sie ihren Kurs ändern, was ihre „Exzesse" – als solche werden sie von vielen in diesen AGs und im Rest Spaniens erachtet – in der Sprachpolitik der positiven Diskriminierung angeht.

Schließlich ist die öffentliche Meinung im ganzen Land schockiert von den diversen Korruptionsskandalen; der größte davon war ein Korruptionsnetzwerk, das die Konservative Volkspartei und Unternehmer, die mit ihr in mehreren AGs in Verbindung standen, betraf. Diesem Netzwerk wurde Steuerhinterziehung, Vorteilsgewährung und Bestechung beim öffentlichen Auftragswesen und bei Immobiliengeschäften vorgeworfen;

6 Esperanza Aguirre utiliza la Comunidad de Madrid para fustigar a Zapatero y liderar la oposición, in: La Vanguardia vom 02.02.2009.

7 The party's over: A special report on Spain, in: The Economist vom 11.11.2008, S. 1-20.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

geendet haben diese Praktiken bis jetzt mit dem Rücktritt mehrerer Bürgermeister und regionaler Abgeordneter der Volkspartei in Madrid und mit angespannten Beziehungen, die einige Politiker sowie den Präsidenten der AG Valencia höchstpersönlich einschließen. Auch in der AG Madrid gab es Beweise für einen internen Bespitzelungsskandal von denselben Parteirivalen durch die Regierung der Konservativen Volkspartei. In anderen Fällen waren die Anklagen der Verschwendung durch regionale Präsidenten und Minister in der Aufmerksamkeit der Medien ständig präsent. In einigen Fällen, wie in Galicien, hatten diese Behauptungen für die amtierenden Regierungen in den letzten Regionalwahlen am 1. März 2009 eindeutige Wählerstimmenverluste zur Folge.

3. Der Prozess der rechtlichen Umsetzung der kürzlich geänderten Statute

Während der letzten beiden Jahre konzentrierte sich die Aktivität sowohl der regionalen Parlamente als auch der bilateralen intergouvernementalen Gremien auf die rechtliche Implementierung der neuen geänderten Autonomiestatute, was auch einige Änderungen in nationalen Gesetzen erfordern wird. Die Diskussion unter regionalen Politikern und den Medien hat ihre Aufmerksamkeit auf die wahrgenommene Bereitschaft – oder auf deren Mangel – der Zentralregierung gerichtet, alle notwendigen Maßnahmen, um die neuen Bestimmungen der Statute einzuhalten, zu beschleunigen. In einigen regionalen Gruppen breitete sich ein etwas ungerechtfertigter Pessimismus über die Langsamkeit des Prozesses aus und man redete sogar von einem Scheitern des Statuts.[8] Diese Vorwürfe einer trägen Pflichterfüllung durch die Zentralregierung haben auch an den Beziehungen innerhalb der sozialistischen Partei, zwischen ihrer zentralen Führung und ihrem katalanischen Ableger, und mit ihren Koalitionspartnern in der katalanischen Regierung gezerrt. Eine Rhetorik der Kritik, der Unzufriedenheit und des Viktimismus wurde damit unter der nationalistischen Opposition in Katalonien gegenüber der zentralen Regierung und der sozialistischen Partei ermutigt.

Beispielsweise ordneten einige der Bestimmungen der Statute verschiedene Maßnahmen an, um bis zum 9. August 2008 einer neuen Finanzverfassung zuzustimmen, aber diese Maßnahmen sind bis jetzt aufgrund eines Mangels an Übereinstimmung mit der Zentralregierung noch nicht implementiert worden. Andere Bestimmungen erfordern Änderungen in einigen nationalen Organgesetzen. Mit den zahlreichen regionalen und lokalen Wahlen 2007, den nationalen Wahlen 2008 und einer Situation der beachtenswerten Polarisierung zwischen den beiden größten landesweiten Parteien, war es schwierig für das zentrale Parlament, eine Möglichkeit zu finden, um den notwendigen Veränderungen in einigen Organgesetzen zuzustimmen. Das noch ausstehende Urteil des Verfassungsgerichts über verschiedene Aspekte des neuen katalanischen Statuts war ebenfalls ein Faktor, der zu einiger Vorsicht vonseiten der Zentralregierung geführt hat, bevor diese gesetzliche Änderungen vornahm.

8 *Viver Pi-Sunyer, Carles* 2008: Sobre el fracaso del Estatut, in: La Vanguardia vom 11.02.2008, S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Implementierung der neuen Statute gehört auch in die Verantwortlichkeit der regionalen Parlamente und Exekutiven. In Katalonien beispielsweise macht die rechtliche Implementierung des neuen Statuts die Verabschiedung von mindestens 15 neuen Gesetzen erforderlich, die Änderung zwölf weiterer Gesetze und die Revision aller Vorschriften, die mit den neuen ausschließlichen oder geteilten Kompetenzen der katalanischen Regierung zusammenhängen, daneben die Regulierung der neuen Rechte und Prinzipien in Abschnitt I des neuen Statuts.[9] Die katalanische Regierung hat Gesetze für die katalanische Steuerbehörde, das Regierungsgesetz, die Gesetze für den regionalen Ombudsmann und den regionalen Rechnungshof, das Verwaltungsverfahren, die Beamten oder für Volksabstimmungen verfasst, ihnen zugestimmt oder sie verändert. Sie implementiert ebenfalls die regionale Charta der Rechte mit neuen Gesetzen über staatliche Sozialleistungen oder Wohnungsbau.

Zur gleichen Zeit hatten sowohl die katalanische als auch die zentrale Regierung schon alle bilateralen Gremien zur Kooperation, die in den neuen Statuten vorgesehen waren, aufgebaut, innerhalb derer sie 2007 und 2008 begonnen haben, alle Übertragungen von Kompetenzen, finanziellen und personellen Ressourcen zu verhandeln, die durch die Dezentralisierung neuer Kompetenzen nötig wurden. Trotz einiger Beschwerden über die Lähmung und die Langsamkeit der Verhandlungen wurde 2008 bereits die Einigung in einigen Angelegenheiten, wie der Übertragung von Arbeitsgenehmigungen für Immigranten an regionale Regierungen, der Verwaltung des Hospital Clínic in Barcelona, der Zuständigkeit für den Küstenschutz, der privaten Sicherheit, der elektronischen Kommunikation, der Notare oder der Gründung 16 neuer Gerichtsgebäude usw., erreicht. Bei anderen, kontroverseren Fragen gehen die Verhandlungen weiter, so z. B. beim Schienenverkehr, bei der Arbeitsinspektion, bei Stipendien, beim Nahverkehr, bei der Verwaltung des Flughafens von Barcelona usw.

Auch in Andalusien hat das Parlament ein umfangreiches legislatives Programm vor sich gehabt, um das neue Statut mit seinen um die 40 regionalen Gesetzen zu implementieren. Seit 2007 wurden bereits 18 Gesetze verabschiedet – zur Regelung von Kompetenzen und neuen Bürgerrechten – und 17 Gesetzesvorlagen und 40 Verordnungen müssen noch verfasst werden. Die Krise scheint jedoch das Tempo der Implementierung behindert oder verlangsamt zu haben. Zwei Jahre nach dem Referendum über das neue Statut sind bisher nur 20% des Notwendigen umgesetzt worden.[10] Die andalusische Regionalregierung hat ebenfalls mit der Zentralregierung über die Dezentralisierung, die im neuen Statut für verschiedene Kompetenzen – wie die Zuständigkeit für den innergemeinschaftlichen Verlauf des Guadalquivir-Flusses im September 2008 – vorgesehen ist, verhandelt und außerdem noch über 19 andere Kompetenzübertragungen bei Themen wie Arbeitsinspektion, der Vorbeugung von Arbeitsrisiken, Arbeitsbeziehungen, Museen und Büchereien, Eisenbahntransport, regionale und Vorortzüge, Seetransport usw.

9 *Generalitat de Catalunya (Hrsg.)* 2007: Desplegament de l'Estatut. http://www.gencat.cat/pladegovern/cat/2007_2010/estatut.pdf (am 19.05.2009).

10 El Estatuto se despliega al 20% dos años después de su referéndum, in: El Correo de Andalucía vom 15.02.2009.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kontrovers behandelt wurden auch die Vorschriften über „vorgeschriebene Investitionen“, die in den Zusatzbestimmungen einiger neuer Statute beinhaltet sind und die die Zentralregierung dazu verpflichten, öffentliche Investitionen von ihrem Budget zu übertragen, die für diese Regionen nach bestimmten Kriterien vorgesehen sind. Der Gesetzesentwurf für das zentrale Budget 2009 stellt 12860 Mio. Euro für Investitionen in Katalonien, Andalusien, Kastilien und Leon, Aragon und auf den Balearen zur Verfügung, damit diese jene Bestimmungen und Klauseln in den neuen Statuten erfüllen können.[11]

Im Gegensatz zur Reduzierung in anderen Regionen wird Katalonien mit um die 4000 Mio. Euro zusätzliche 6% für Infrastruktur erhalten. Zusätzlich zu dieser Budgetzuweisung hat die Bilaterale Kommission Zentralregierung–Katalonien im Februar 2009 zusätzlichen Investitionen über 800 Mio. Euro für Infrastruktur in Katalonien zugestimmt. Mehrere Parteiführer der größten Oppositionspartei in den AGs Valencia, Madrid, Murcia und Andalusien haben diese Anhebung kritisiert, da sie „durch die Hintertür“[12] beschlossen worden sei. Die nationalistische Opposition in Katalonien hat ihrerseits beklagt, dass immer noch 2700 Mio. Euro gebraucht würden, um dem neuen Statut gerecht zu werden.

4. Die Debatte über die Fiskalbilanzen und die Verhandlungen über die Neugestaltung der Finanzverfassung

Eines der Hauptthemen der letzten Jahre war die Reform des Finanzierungsmodells für regionale Regierungen, die zum letzten Mal 2001 geändert worden waren. Die meisten AGs beklagen, dass sie zu wenige Ressourcen erhalten, um ihre Aufgaben zu bewältigen. Experten weisen auf die Ungerechtigkeit hin, die durch das System – was die Pro-Kopf-Finanzierung in den verschiedenen AGs angeht – hervorgerufen wird. Die reichsten AGs beklagen die „übernivellierenden“ Effekte des Finanzausgleichsmodells. Für manche Wissenschaftler und Politiker in diesen reicheren Regionen ist das System viel zu umverteilend und es mangelt an klaren Verteilungskriterien und Anreizen für unterstützte Regionen, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern.

Die Diskussion über die Finanzverfassung wurde außerdem mit der Diskussion über die so genannten Fiskalbilanzen vermischt, d. h. dem Unterschied, wie viel die Gebiete der AGs mit ihren Steuereinkünften beitragen und wie viel sie durch öffentliche Investitionen aus dem Budget der zentralen Regierung erhalten.[13] Trotz mancher wissenschaftlicher Debatte über die Berechnung dieser Saldi, blieb diese Angelegenheit technisch komplex und wurde von regionalen Politikern, ob nationalistisch oder regionalistisch, schnell politisiert; beispielsweise redeten sie von der Ausbeutung Kataloniens oder anderer reicher AGs durch andere Regionen. Was klar zu sein scheint, ist, dass es vier

11 Más de 12.000 millones de euros para cumplir con los Estatutos Autonómicos, in: ABC vom 05.10.2008.

12 Aguirre tacha de „escandalosa“ la inversión estatal en Cataluña, in: El Mundo vom 26.02.2009.

13 Siehe *Nagel* 2008 (Fn. 1), S. 431ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

AGs (Madrid, die Balearen, Valencia und Katalonien) gibt, die Nettobeitragszahler zur horizontalen Solidarität sind und es gibt andere, wie Andalusien, Galicien, Kastilien und Leon, Asturien und Extremadura, die vom Ausgleich am meisten profitieren. Nach mehreren Forderungen von katalanischen Parteien und nach Versprechungen vom spanischen Ministerpräsidenten selbst, hat die zentrale Regierung schließlich im Sommer 2008 die so genannten Fiskalbilanzen veröffentlicht, die vom offiziellen ökonomischen *think tank*, dem Instituto de Estudios Fiscales (IEF), erstellt wurden; es verwendete zwei verschiedene Berechnungsmethoden und bestätigte im Grunde das, was durch die Studien von Wissenschaftlern bereits bekannt war. Im Allgemeinen spiegelt die Situation das erwartungsgemäße „Defizit" in den Regionen mit höherem Einkommen und „Überschuss" in den ärmeren Regionen wider. Die Höhe dieses entstandenen Defizits hängt von der Art und Weise der Berechnung ab.[14]

In diesem Kontext, und mit dem Beginn einer schweren wirtschaftlichen Krise, kommen die Verhandlungen über eine Veränderung des Finanzierungssystems in einem eher ungünstigen Moment für Verteilungskonflikte. Die Regierungen der AGs haben sich verschiedenen Blöcken angeschlossen; dabei führt Katalonien den Block der reicheren AGs gegen eine „Atlantische Front" der weniger wohlhabenden AGs an, die die Meinung vertritt, dass die Bevölkerung nicht das Hauptkriterium für die Verteilung sein sollte. Es gab auch eine Art Auktion bezüglich der zusätzlichen Ressourcen, die die zentrale Regierung bereit oder fähig war, in das System zu stecken, wobei verschiedene Regionen zwischen 4000 Mio. und 12700 Mio. Euro zusätzlich forderten.[15] Das katalanische Finanzministerium rechnete in einem Arbeitspapier aus, dass zumindest 12672 Mio. Euro zusätzlich für alle Regionen gebraucht würden; dabei wurde behauptet, dass in den letzten Jahren die Einnahmen der Zentralregierung mehr als die der AGs gestiegen seien.

Wie es schon in den vorherigen Runden über die Reform des Finanzsystems der Fall gewesen war, sind die Verhandlungen erst bilateral und dann multilateral vorangegangen. Jedoch sind zum ersten Mal einige Elemente des neuen Finanzierungsmodells von den Bestimmungen der neuen regionalen Statute vorherbestimmt, manche dieser Statute, wie das katalanische, sehen sogar Fristen für die Reform des Systems vor. Bevor die Frist, die das katalanische Statut vorsah, im August 2008 abgelaufen war, präsentierte der spanische Finanzminister Pedro Solbes im Juli einen Vorschlag, der von Katalonien und den anderen AGs einstimmig abgelehnt wurde. Das Finanzministerium suchte in mehreren Runden bis November den Kontakt zu allen regionalen Regierungen. Weil solche Unterredungen mit allen AGs nicht gerade viel Konsens hervorbrachten und auf Stillstand zuzusteuern schienen, begann Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero, im Dezember 2008 und Januar 2009 bilaterale Treffen mit allen regionalen Präsiden-

14 *Ministerio de Economía y Hacienda (Hrsg.)* 2008: Las balanzas fiscales de las CCAA españolas con las AA, públicas centrales 2005, Madrid, 15.07.2008.

15 Im Jahr 2006 beliefen sich die gesamten Ressourcen für die regionale Finanzierung auf 110000 Mio. Euro; siehe: Las comunidades piden que el Estado ponga de 4.000 a 12.700 millones más, in: El País vom 26.07.2008.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 abzuhalten. Jeder von ihnen präsentierte seine Forderungen und der Präsident versprach, die meisten von ihnen zu erfüllen.[16]

Nach dieser Runde unterbreitete der spanische Finanzminister am 30. Dezember 2008 einen neuen Vorschlag mit den Eckpfeilern des neuen Systems, jedoch ohne konkrete Zahlen oder endgültige Zuweisungen. Er versprach, dass keiner mit dem neuen System schlechter dastehe und schlug die Schaffung mehrerer spezieller Fonds vor, um sowohl die ärmsten als auch die reichsten AGs zu entschädigen.[17] Der Entwurf schlug vor, die Beteiligung an dem Ertrag der staatlichen Steuern und die delegierten Steuern für die AGs zu erhöhen und ein komplexes System mit drei Fonds zu bilden: einen Garantie- und einen Ausgleichs-Fonds, der an die Finanzierung essentieller Leistungen wie Gesundheit, Bildung und Sozialleistungen und anderer regionaler Kompetenzen gebunden ist, und einen dritten Fonds für zusätzliche Ressourcen, die nach sehr unterschiedlichen Kriterien verteilt werden. Die katalanische Regierung legte ein Dokument vor, in dem sie den Vorschlag der Zentralregierung als ungenügend erachtete.[18]

Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Manuskripts im Mai 2009, konnte noch keine Einigung erreicht werden – trotz des Drucks auf die Zentralregierung vonseiten der katalanischen Regierung, die einige der Verhandlungspositionen, die die zentrale Regierung angeboten hatte, an die Öffentlichkeit gab. Es gibt auch noch kein Urteil des Verfassungsgerichts über die in Frage gestellten finanziellen Aspekte des katalanischen Statuts, das als Richtlinie für ein neues Modell dienen könnte; und mit den Wahlen in Galicien hat die Zentralregierung einen weiteren Parteiverbündeten für die Verhandlungen verloren. Mit der Umbildung des Kabinetts Anfang April 2009 haben die beiden neuen Minister für Finanz- und für Territorialbeziehungen eine neue Verhandlungsrunde mit Katalonien begonnen, auf die bei allen Runden Treffen mit allen AGs folgen. Der neue Vizepräsident Manuel Chaves, der bis April der regionale Präsident Andalusiens war, versprach eine Einigung bis zum kommenden Juli.

5. Die Rolle des Verfassungsgerichts: das immer noch ausstehende Urteil

Wie in den beiden letzten Beiträgen des Jahrbuchs[19] beschrieben, wurde das katalanische Statut vor drei Jahren wegen verfassungswidriger Gründe vor dem Verfassungsgericht infrage gestellt, jedoch wurde trotz langer Beratungen der Richter bis heute noch

16 Zapatero suma apoyos a su plan tras la primera ronda con los presidentes, in: El País vom 26.12.2008.

17 Siehe: Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (Propuesta base para un acuerdo).

18 *Generalitat de Catalunya (Hrsg.)* 2008: Observaciones de la Generalitat de Cataluña a la propuesta base para un acuerdo de reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas, 30.12.2008.

19 Siehe *Nagel* 2008 (Fn. 1), S. 426ff.; und *Colino, César* 2008: Den spanischen Föderalismus vertiefen oder transformieren? Die neue Reformrunde und die Herausforderungen für den Autonomiestaat, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 385-403.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kein Urteil verkündet. Die ernsthafteste Klage gegen das Statut, die von der Konservativen Volkspartei eingereicht wurde, fordert die Annullierung von 114 der 223 Artikel. Auf der anderen Seite verkündete das Verfassungsgericht 2007 schon ein Urteil, dass die Klage gegen das valencianische Statut behandelte und in dem es einige Leitsätze festgelegt hat, die für das katalanische Urteil zur Anwendung kommen könnten.[20]

Das noch ausstehende Urteil und seine möglichen politischen Folgen haben die Beziehungen zwischen den Regierungen sowie die Medienagenda in diesen drei Jahren beeinflusst. Katalanische Regierung und Politiker haben wiederholt vor der politischen Instabilität gewarnt – einige drohten damit –, die ein eventuell negatives Urteil des Gerichts gegen das Statut, das von zwei Parlamenten und einem Volksreferendum verabschiedet wurde, mit sich bringen könnte. Das hat auch die Politisierung des Gerichts vorangetrieben, bei dem davon ausgegangen wird, dass es sich in progressive und konservative Richter aufteilt, die ideologisch für oder gegen das katalanische Statut sind. Nachdem die größte Oppositionspartei im letzten Jahr eine Strategie von Befangenheitsanträgen gegen die progressiven Richter gefahren ist, hat sie sich nun kürzlich dafür entschieden, den überfälligen regelmäßigen Austausch der Richter zu blockieren. Zurzeit scheint es bei den meisten Themen eine kleine Mehrheit an progressiven Richtern zu geben, wenn es aber um andere Fragen geht, gibt es wohl eine knappe Stimmengleichheit. Manchen Presseberichten zufolge will die Präsidentin des Verfassungsgerichts Emilia Casas, selbst eine Progressive, die die Möglichkeit hätte, bei Gleichstand die entscheidende Stimme abzugeben, dies nicht tun und besteht auf dem größtmöglichen Konsens unter allen Richtern. Alles scheint darauf hinzudeuten, dass es vor den Europawahlen kein Urteil geben wird und dieses im Juli 2009 ergehen könnte.[21]

Wenn man die wahrscheinlichen Inhalte dieses Urteils betrachtet, Spekulation gibt es durch an die Presse durchgesickerte Informationen über die bisherigen Verhandlungen, könnte es sein, dass das Gericht versuchen wird, die Erklärung der Verfassungswidrigkeit der umstrittensten Artikel zu vermeiden, indem es aber wohl eine strengere Interpretation vieler dieser Artikel durchsetzen wird. Wenn das Gericht dabei auf seine Grundsätze aus dem kürzlich ergangenen Urteil über das Statut Valencias zurückgreift, könnten die Regeln für den Bilateralismus, die Verpflichtung zur Kenntnis des Katalanischen, die Machtverteilung oder die Finanzierungsvereinbarungen der Überprüfung durch das Gericht standhalten – vorausgesetzt, diese Artikel werden so interpretiert, dass das Gericht sie für verfassungskonform hält. Die Aufnahme des Begriffs „Nation" in die Präambel des Statuts könnte, trotz starker Widerstände einiger Richter, für verfassungsgemäß erachtet werden, die Formel von den „nationalen Symbolen", die in einigen Artikeln auftaucht, könnte jedoch annulliert werden. Wenn ebenfalls auf ein Urteil von 2007 über die Finanzvereinbarungen für Andalusien zurückgegriffen wird, könnten die Finanzierungsbestimmungen des Statuts angenommen werden, womit bei der Festle-

20 Siehe *Tajadura, Javier* 2009: El Tribunal Constitucional y las reformas estatutarias: a propósito de la STC 247.2007 sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, VII congreso ACE Treinta años de constitución, Madrid, 22.-23. Januar 2009.

21 La juez ponente del Estatut en el TC amaga con dimitir, in: La Vanguardia vom 28.03.2009.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gung des Verfahrens und der Kriterien der Finanzverteilung die Überlegenheit des nationalen Organgesetzes der Regionalen Finanzierung (LOFCA) über das regionale Statut deutlich gemacht würde. Auch andere Artikel müssten annulliert werden, wenn man sich auf dieselben Quellen beruft, so wie beispielsweise die Regelungen über die Kompetenzen des regionalen Ombudsmanns und einige Bestimmungen der Sprachenpolitik.[22]

6. Neue Entwicklungen im Baskenland: der Beginn einer neuen Ära?

Es ist wohlbekannt, dass das Baskenland Zeuge einer andauernden Präsenz politischer Gewalt und einer nationalistischen Terrororganisation, die die Unabhängigkeit und Vereinigung des Baskenlands in Frankreich und Navarra befürwortet, ist. Seit 1968 tötete die ETA 839 Menschen. Von 1995 an waren fast 30% ihrer Opfer politische Kontrahenten – Stadträte (16), Parteivorsitzende oder Ex-Vorsitzende von nicht-nationalistischen Parteien (5), Beamte (5).[23] Die meisten nicht-nationalistischen Politiker, Stadträte und Abgeordneten, Professoren oder Journalisten sowie ihre Familien müssen rund um die Uhr mit Leibwächtern leben. In manchen Teilen des Baskenlands, z. B. in den Provinzen Guipúzcoa oder Vizcaya, können Nicht-Nationalisten nicht ungehindert Wahlkampf betreiben. Außerdem wurden Dutzende Journalisten durch Angst und Einschüchterung dazu gezwungen, ins selbst gewählte Exil zu gehen. Manchen Quellen zufolge beläuft sich die Zahl derer, die von der ETA oder einer ihrer legalen Ableger bedroht oder erpresst wurden und die deshalb ins Exil gegangen sind, auf um die 200000 Menschen, d. h. 10% der Bevölkerung des Baskenlands.[24] Dazu gehören Freiberufler, Firmendirektoren, Universitätsprofessoren usw.

Aufgrund dieser unhaltbaren Situation entschied sich das spanische Parlament 2003, mit dem neuen Parteiengesetz diese Parteien, die klar mit der terroristischen Organisation ETA in Verbindung stehen und die Gewalt nicht ablehnen, zu verbieten. Trotz politischer und rechtlicher Debatten und des Widerstands der regierenden baskisch-nationalistischen Parteien zeigte das Gesetz doch Wirkung, indem es die Mittel dieser Parteien kürzte und ihren Handlungsspielraum schwächte. Einige Urteile des Verfassungsgerichts erkannten die Außergewöhnlichkeit des Gesetzes an und schafften die

22 El Constitucional ultima una sentencia que cercena aspectos clave del Estatut, in: La Vanguardia vom 09.10.2008; El Tribunal Constitucional encalla en el debate sobre la financiación, in: La Vanguardia vom 07.11.2008; El Constitucional avanza en una sentencia interpretativa del Estatuto, in: El País vom 22.12.2008; El Constitucional se opone a que Catalunya tenga „símbolos nacionales", in: La Vanguardia vom 17.02.2009.

23 *Unzueta, Patxo* 2009: Lo que preguntaban los periodistas en Bilbao, in: El Páis vom 15.01.2009.

24 Siehe: The Human Rights Situation in the Basque Country. Chapter IX of the Report by Alvaro Gil-Robles, Commissioner For Human Rights of The Council of Europe, on his visit to Spain in March 2005. http://www.paralalibertad.org/descargas/InformeLaberinto/Gil_Robles2005_Ingles.pdf (am 19.05.2009); und *Fundación para La Libertad (Hrsg.)* 2008: Presentation of the Political Reality in the Basque Country: from Defamation to Tragedy, Bilbao, S. 36. http://www.paralalibertad.org/descargas/InformeLaberinto/InformeCompleto_Ingles.pdf (am 19.05.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bedingungen, um die Legalisierung wiederzuerlangen, z. B. indem sie die Unabhängigkeit von der ETA durch die einfache Verurteilung terroristischer Anschläge bewiesen. Im März 2006 verkündete die ETA eine ausdrückliche Waffenruhe, die neun Monate anhielt. Diese Waffenruhe hatte Hoffnungen auf einen langfristigen Frieden geweckt und die Regierung Zapateros dazu ermutigt, das direkte Gespräch mit der ETA zu suchen; dieses Vorgehen wirkte sich äußerst kontrovers und entzweiend auf die größten politischen Parteien und die spanische öffentliche Meinung aus. Im Dezember, während der Gespräche mit der Regierung, tötete die ETA zwei Menschen bei einem Bombenanschlag auf dem Madrider Flughafen. Die Regierung Zapateros brach sofort die Gespräche mit der ETA ab. Mit der Rückkehr der Gewalt nutzte die Regierung nun alle Möglichkeiten des Parteiengesetzes, um Dutzende von Kandidaten der ANV (Baskische Nationalistische Aktion) und der PCTV (Kommunistische Partei der Baskischen Länder) – dem legalen Nachfolger von Batasuna, dem jetzt illegalen politischen Zweig der ETA – von den Kommunalwahlen im Baskenland 2007 auszuschließen. Auch bei den nationalen Wahlen im März 2008 wurden Kandidaten dieser Parteien ausgeschlossen. Allein im Jahr 2008 gab es immer noch 38 terroristische Anschläge, darunter acht Autobomben, wobei vier Menschen getötet und 64 verletzt wurden. Außerdem wurden 227 gewalttätige Aktionen von Ablegern der ETA verübt. Keine der Parteien rund um Batasuna oder seinen Nachfolgern hat auch nur im Geringsten gezeigt, dass sie die Gewalt verurteilen oder kritisieren.[25]

In diesem Zusammenhang konnte man bei den Wahlen im März 2008 einen Rückgang der Stimmen für nationalistische Parteien, insbesondere für den PNV, beobachten. Die Reaktion seines Vorsitzenden Ibarretxe war – entgegen allen Erwartungen und gegen einen großen Teil seiner eigenen Partei –, diesmal auf dem souveränistischen Pfad zu bleiben und sich der Zentralregierung somit ein weiteres Mal zu widersetzen. Trotz des offensichtlichen politischen und rechtlichen Scheiterns des ersten Ibarretxe-Plans entschied er sich dazu, die Einberufung eines Referendums – wofür die baskische Regierung gar keine Zuständigkeit hat – anzukündigen, um die baskische Bevölkerung über das zukünftige Verhandlungsverfahren mit den Terroristen zu befragen. Durchgeführt wurde dies auf Grundlage der Verabschiedung eines „Gesetzes über die öffentliche Befragung, um die Meinung der Bürger über die Eröffnung des Verhandlungsprozesses für Frieden und politische Normalisierung zu kennen“ im regionalen Parlament im Juni. Dies erforderte die Abhaltung eines Referendums, das für Mitte Oktober 2008 angekündigt wurde und die Warnungen der Illegalität durch die Zentralregierung ignorierte. Dieses regionale Gesetz wurde sofort von der zentralen Regierung vor dem Verfassungsgericht angefochten, das sich beeilte, ein Urteil (TC 103/2008) noch Anfang September zu verkünden. Darin erklärte es, dass dieses Gesetz aus mehreren Gründen verfassungswidrig sei, nicht zuletzt, weil das baskische Parlament nicht die Kompetenz habe, ein Referendum einzuberufen und weil dieses Thema außerdem die ganze Verfassung Spaniens beträfe. Nach der Zurückweisung durch das Gericht kündigte Ibarretxe

25 *Unzueta* 2009 (Fn. 23).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg anzurufen; später verfolgte er diesen Plan jedoch nicht weiter.

Vor diesem Hintergrund des politischen Tumults und der Fortdauer der terroristischen Bedrohung wurden die Regionalwahlen im März 2009 zum ersten Mal ohne die Teilnahme der ETA-nahen Parteien abgehalten. Die Wahlkampagne des PNV basierte unter anderem darauf, das souveränistische Programm, die rhetorische Kritik am Parteiengesetz und am Verbot der Linksnationalisten zu verstecken und vor einem Sieg der „spanisch-nationalistischen" Parteien zu warnen.[26] Ibarretxes PNV gewann die Wahlen, jedoch ohne genügend Sitze im Parlament zu haben, um die Regierungskoalition wiederholen zu können. Die baskische sozialistische Partei (PSE) erreichte 25 Sitze (7 mehr als zuvor) bei 30,7% der Stimmen. Alle nationalistischen Parteien verloren an Stimmen, bis auf Aralar – eine für die Unabhängigkeit kämpfende Partei, die Gewalt ausdrücklich ablehnt –, die ihre Stimmen verdoppelt hat (vier Sitze bei 6%). Die Wähler, die ETA unterstützen, scheinen um ein Drittel weniger geworden und manche von ihnen scheinen zu anderen nationalistischen Parteien abgewandert zu sein. Viele andere blieben ihren Richtlinien jedoch treu.

Im März und im April hat der PSE mit dem baskischen Zweig der Konservativen Volkspartei über parlamentarische Unterstützung verhandelt, um eine nicht-nationalistische Regierung zu bilden. Die Vereinbarung, die in einem zehnseitigen Dokument festgehalten wurde, beinhaltet Entscheidungen über Themen wie Sprachenpolitik, Sicherheit und Anti-Terror-Politik, Medien und öffentlich-rechtliches Fernsehen, Maßnahmen gegen die wirtschaftliche Krise, die weitere Entwicklung der Selbstregierung, Bildung, Gesundheit, Wohnungsbau usw. sowie den Kompromiss, das Budget jedes Jahr auszuhandeln und kein Misstrauensvotum gegen den neuen regionalen Ministerpräsidenten zu forcieren.[27] Das neue nicht-nationalistische Kabinett wird von einer Partei gebildet, und das neue Parlament, das sich am 3. April konstituierte, hat am 5. Mai den neuen sozialistischen Lehendakari (baskischer Ministerpräsident) eingesetzt.

Die Zusammenarbeit der beiden größten landesweiten Parteien im Baskenland wird als ein Experiment betrachtet, das über die Grenzen dieser Autonomen Gemeinschaft hinausgeht. Nicht nur wird dort zum ersten Mal eine nicht-nationalistische Regierung gebildet, es ist auch das erste Mal, dass diese beiden Parteien zusammenarbeiten, um die Regierung zu stellen. Von manchen Beobachtern wird dies als der Beweis dafür gesehen, dass eine große Koalition in den anstehenden Zeiten einer ernsten Krise eine Möglichkeit sein könnte. Im Moment jedoch gibt es noch keine Auswirkungen auf die nationale Politik. Außerdem steckt die Regierung Zapatero – nach der Niederlage ihrer verbündeten nationalistischen Parteien in Galicien – im nationalen Parlament ohne die Unterstützung einer der nationalistischen Parteien des rechten oder linken Flügels, die ihre Minderheitsregierung in Madrid absichern, wirklich in Schwierigkeiten.

26 *Llera, Francisco J.* 2009: Aritmética y política, in: El Correo Digital vom 12.03.2009.

27 Siehe das Dokument: Bases para el cambio democrático al servicio de la sociedad vasca, 30.03.2009. http://www.nationalia.cat/fitxer/708/pacte%20pse-pp_euskadi.pdf (am 19.05.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Malaise der ungarischen Territorialreform

*Jürgen Dieringer / Gábor Schneider**

1. Reformen ohne Ende oder Ende der Reformen?

Seit Jahren versuchen wechselnde Regierungen in Ungarn, die grundlegenden Strukturen der territorialen Selbstverwaltung zu reformieren. Der letzte Versuch, initiiert von der sozialliberalen Regierung Gyurcsány II (2006–2008), scheiterte im Jahre 2006[1] am Widerstand der konservativen Opposition. Dabei ist die Problemlage eindeutig: Strukturelle Probleme bestehen in einer mit Aufgaben überlasteten und mit Finanzquellen unterversorgten, zudem fragmentierten kommunalen Institutionenlandschaft; weiterhin in einer unzureichend mit Kompetenzen ausgestatteten Komitatsebene; schließlich in der Inkohärenz, dass neben demokratisch legitimierten auch eher artifizielle Ebenen existieren (beispielsweise die „Region"), auf denen dann die europäische Regionalpolitik umgesetzt wird.[2]

Das ungarische System regionaler Verwaltung ist zweigeteilt. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung stehen nebeneinander. Beide Stränge sind mit eigenen Institutionen ausgestattet. Während sich das System der Staatsverwaltung in den letzten Jahren immer weiter entwickelte, ausdifferenzierte und spezialisierte, letztlich auch europäisierte, konnte das System der Selbstverwaltung hier nicht Schritt halten. Seit 1990, als das einschlägige Selbstverwaltungsgesetz die Verfassungsvorgaben konkretisierte, wurde zwar immer wieder modifiziert und erweitert, aber im Grunde wurden die Basiskonflikte nicht gelöst. Mit der Wiederbegründung der lokalen Selbstverwaltung wies Ungarn eine Hauptstadt mit Unterbezirken, Städte mit Komitatsrang und Kommunen auf. Auf regionaler Ebene finden sich 19 Komitate sowie die Hauptstadt Budapest. Die Hauptstadt ist bezüglich ihrer Satzung doppelstufig kommunal organisiert, funktional aber auch regional aufgestellt (vgl. Tabelle 1).

Die daneben bestehenden sieben Regionen sind keine Selbstverwaltungseinheiten, unterliegen weder den Verfassungsbestimmungen zur territorialen Selbstverwaltung in Art. 44, 44a-d Ungarische Verfassung (UVerf) noch den Bestimmungen des Selbstverwaltungsgesetzes von 1990 (Gesetz LXV/1990). Die Regionen sind stattdessen Arenen für die dekonzentrierten Institutionen der Staatsverwaltung und Ankerpunkt für europäische Politik. Diese Ebene war und ist Fokus der Debatte um eine allgemeine Dezentralisierung des ungarischen Staatswesens. Mit dem Scheitern der jüngsten Reformbemü-

* Der Beitrag spiegelt die persönliche Meinung des Autors wider und ist nicht zwingend mit der Position des Ministeriums identisch.

1 Vgl. *Dieringer, Jürgen* 2008: Ungarn – Zwischen Regionalwahlen und Reformprojekten, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 428-439.

2 Vgl. grundlegend *Dieringer, Jürgen* 2005: Demokratisierung, Ökonomisierung und Europäisierung: Dezentralisierungsprozesse in Ostmitteleuropa, in: Südosteuropa, Jg. 53, Nr. 4, S. 483-499.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hung setzte sich die Erkenntnis durch, dass Reformen nur auf dem Weg der Dekonzentrierung durchzusetzen seien, da hierzu keine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich sei. Dies war die Reformagenda der letzten zwei Jahre.

Tabelle 1: Selbstverwaltungen in Ungarn (2007)

Einheit	Zahl	Verortung
Städte	274	kommunal
Hauptstadt	1	kommunal; funktional auch regional
Komitatsfreie Städte	23	kommunal
Großgemeinden	145	kommunal
Gemeinden	2709	kommunal
Budapester Bezirke	23	kommunal
Komitate	19	regional
Selbstverwaltungen auf kommunaler Ebene	**3175**	

Quelle: Selbstverwaltungsministerium 2007; eigene Ergänzungen.

Die Dekonzentrierung der Staatsverwaltung geht nicht mit einer allgemeinen Regionalisierung einher. Im Gegenteil: Die Komitate scheinen seit 1999 originäre Aufgaben eher zu verlieren als neue hinzuzugewinnen. Deshalb wächst die Bedeutung der Ebene der Regionen und der Kleingebiete und damit die Bedeutung der Staatsverwaltung gegenüber der Selbstverwaltung, die Schwerpunkte auf den Kommunen und den Komitaten ausweist (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Staats- und Selbstverwaltung in Ungarn

Territorium	Rechtsstatus	Selbstverwaltung	Staatsverwaltung
Regionen *(régió)*	einzelgesetzlich, Regierungsverordnungen	mittelbar vertreten	unmittelbar vertreten
Komitate *(megye)*	Verfassungsrang	unmittelbar vertreten	unmittelbar vertreten
Kleingebiet *(kistérség)*	einzelgesetzlich, Regierungsverordnungen	mittelbar vertreten	unmittelbar vertreten
Kommune *(település)*	Verfassungsrang	unmittelbar vertreten	unmittelbar vertreten

Quelle: Eigene Darstellung.

Ursache für die Stärkung dieser beiden Ebenen sind nicht zuletzt die Mittelzuweisungen auf Basis normativer Zuwendungen aus dem Staatsbudget (Kleingebiete) bzw. aus Mitteln der europäischen Regional- und Strukturfonds (Regionen), die vor allem die regionalen Entwicklungsräte stärkten.

Im Folgenden sollen die Dekonzentrierungsbemühungen der Regierung Gyurcsány II nachgezeichnet und bewertet werden. Dabei gilt es, sich zu vergegenwärtigen, dass innerhalb der damaligen Regierung – eine sozialliberale Koalition mit nicht überwältigen-

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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, aber stabiler Mehrheit im Parlament – die Hoffnung auf den großen Wurf mit dem Scheitern der geplanten Verfassungsänderung aufgegeben wurde und es schließlich nur noch um die Frage ging, wie möglichst viele Aufgaben und Finanzquellen auf die sieben Regionen vereinigt werden könnten. Hierbei handelt es sich um Aufgaben, die sowohl vom Zentralstaat als auch von den Selbstverwaltungssystemen, mit möglichst geringem Widerstand und damit auf der möglichst niedrigsten Ebene der Rechtsformen, am besten mit Regierungsverordnungen und Ministerialerlassen, auf die regionale Ebene dekonzentriert werden sollten.

Weiterhin wird auf die nach wie vor unbefriedigende Finanzierung der Selbstverwaltung eingegangen. Abschließend werden die Fortschritte bei der Umsetzung der Europäischen Regionalpolitik bewertet und einzelne Problemlagen angesprochen. Der Beitrag endet mit einem Ausblick auf die Reformierbarkeit des ungarischen Selbstverwaltungsregimes.

2. Dekonzentrierungsversuche seit 2006

Zentrales Motiv für die Dekonzentrierung der Staatsverwaltung war ganz klar die Reduzierung der Ausgabenlast. Ungarns makroökonomische Daten sind nicht erst seit Beginn der Weltwirtschaftskrise bedenklich, das Land befindet sich schon lange in einer Wirtschaftskrise. Das Doppeldefizit wurde immer mehr zum strukturellen Problem. Die Politik wiederum war wegen der starken Politisierung der Gesellschaft und dem manifesten Gegensatz der Blöcke nicht in der Lage, strukturelle Reformen durchzuführen, die Verfassungsänderungen beinhaltet hätten. Die Regierung war politisch ohnehin kaum in der Lage, gegen den Willen ihrer Klientel und gegen vorhandene Netzwerke Budgetkürzungen vorzunehmen. Die globale Finanzkrise hat die Situation massiv verschärft: Die Notwendigkeit der finanziellen Anpassung ist unübersehbar. Die Lösungsmöglichkeiten hinsichtlich einer strukturellen Reform sind aber nach wie vor begrenzt.

Neben den finanziell begründeten Reformansätzen erscheinen die funktionalen Reformmotive zunächst zweitrangig. Das strukturelle Problem war nach wie vor die fehlende Zweidrittelmehrheit im Parlament, also ein verfassungsändernder Grundkonsens. Das Selbstverwaltungsgesetz ist eines der so genannten Zweidrittelgesetze.[3] Die Regierung wollte deshalb eine Verwaltungsdekonzentrierung mit Regierungsverordnungen erzwingen. Die Begründung: Es handle sich nicht um eine Dezentralisierung mit Auswirkungen auf die territoriale Selbstverwaltung, sondern lediglich um eine Dekonzentrierung zentralstaatlicher Aufgabenverwaltung. Beispiele für diese Strategie sind die Regierungsverordnungen 276/2006, 343/2006, 347/2006 (XII.23.), 361/2006 und 362/2006 (XII.23.), die das Bauwesen, das Gesundheitswesen und das Sozialwesen der Komitate auf die regionale Ebene transferieren. Mit der Regierungsverordnung

3 Hinter dem Terminus „Zweidrittelgesetze“ verbergen sich Verfassungsbestimmungen, die einzelne Regelungsbereiche unter das Regime einer Zweidrittelmehrheit stellen. Zu diesen über die gesamte Verfassung verstreuten Zweidrittelregime zählt auch das Selbstverwaltungsgesetz.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

297/2006 (XII.23.) wurden gleichzeitig die regionalen Verwaltungsämter etabliert. Diese Ämter koordinieren die Arbeit der politikfeldspezifischen Institutionen und überwachen die territoriale Verwaltung.[4]

Die Etablierung war im Frühjahr 2007 weitestgehend abgeschlossen. Allerdings traten in der Praxis der neuen Institutionen zahlreiche Probleme auf, die bei einer derartigen Umgestaltung natürlich nicht ausbleiben können. Vor allem wurde kritisiert, dass die Zusammenlegung der Institutionen nicht immer gleich, sondern von Politikfeld zu Politikfeld unterschiedlich ausgerichtet war, dass manchmal Politikfelder zusammengeführt wurden, die an und für sich kaum etwas miteinander zu tun haben, und dass die Zusammenarbeit mit der Zivilsphäre immer noch nicht optimal sei. Weiterhin wurden die Einheiten unnötigerweise räumlich auseinandergerissen, da sie nicht in den neuen „Hauptstädten" der Region konzentriert, sondern auf die Hauptstädte der Komitate verteilt wurden. Den Partikularinteressen der Städte wurde nachgegeben. Zudem nimmt die territoriale Abdeckung der Ämter nicht immer auf bestehende Grenzen – etwa der Kleinregionen – Rücksicht.[5]

Die Methode der Dekonzentrierung der Staatsverwaltung durch Regierungsverordnungen war in der geplanten Variante nicht aufrechtzuerhalten. Das Verfassungsgericht bewertete die Methode in einer Entscheidung vom 3. November 2008 als verfassungswidrig[6] und hob die Regulierung durch die Regierungsverordnungen zum 31. Dezember 2008 auf. Die Verfassungsrichter führten zur Begründung an, dass diese Materie nur durch Gesetz zu regeln sei und Regierungsverordnungen hierfür kein passender Ersatz seien. Hintergrund ist die Bestimmung im Art. 44/C UVerf, die lautet:

> „Zur Annahme des Gesetzes über die örtlichen Selbstverwaltungen ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig. In einem mit gleichem Stimmverhältnis angenommenen Gesetz können die Grundrechte der Selbstverwaltungen beschränkt werden."

Für die Aufstellung von Regierungsinstitutionen – etwa Ministerien – ist nach Maßgabe des Art. 34 UVerf ein gesondertes Gesetz erforderlich. Weiter einschlägig sind Art. 35 Abs. 1 d UVerf, in welchem der Regierung die Aufsicht über die Selbstverwaltungen zugewiesen wurde und Art. 35 Abs. 2 UVerf, der der Regierung das Instrument der Regierungsverordnung an die Hand gibt. Die administrative Verbindung von Selbstverwaltungsakteuren und Regierungsverwaltungsämtern ergibt sich u. a. aus Bestimmungen des Selbstverwaltungsgesetzes. Ein weiterer Punkt des Verfassungsgerichts war die Verletzung der Rechtssicherheit, die in Art. 2 Abs. 1 UVerf garantiert wird.

Das Verfassungsgericht begründete seine Entscheidung folgendermaßen: Wenn eine Regelungsmaterie von der Verfassung dem Zweidrittelregime unterworfen werde, sei die Regierungsverordnung kein brauchbares Instrument zur Etablierung von Institutio-

4 Vgl. *Bércesi, Ferenc* 2008: Idea és valóság. Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve, Budapest: KÖFT, S. 77-89, hier S. 87.

5 Vgl. zur Kritik u. a. *Szabó, Lajos* 2007: A megye és a régió dilemmái a közigazgatásban, in: Comitatus, Jg. 17, Nr. 10, S. 42-49, hier S. 43-46.

6 Entscheidung des Verfassungsgerichts 131/2008 [XI.3.].

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 oder der Modifikation institutioneller Arrangements der Staatsverwaltung. Das Gericht wies dabei auf eine Entscheidung hin, die es bereits im Jahre 2007 getroffen hatte und in welcher für solche Fälle die Verabschiedung eines Gesetzes mit Zweidrittelmehrheit als notwendig definiert wurde. Da das Selbstverwaltungsgesetz – ein Zweidrittelgesetz – die entsprechenden institutionellen Bestimmungen enthalte, die Kontrolle der Selbstverwaltungen auf der Basis eines politischen Konsenses damit auf Ebene der Komitate bzw. der Hauptstadt festgeschrieben wurde, widerspreche es dem Geist dieser Bestimmungen, die Staatsverwaltung auf einer anderen Ebene organisieren zu wollen.

Weiterhin hob das Verfassungsgericht die Bestimmung des Art. 13/A im Gesetz 2004/CVII über die Kleingebiete auf. Diese ermächtigte die Regierung ebenfalls, institutionelle Entscheidungen durch Regierungsverordnungen umzusetzen. Auch hier habe die Regierung in die durch die Zweidrittelregelung garantierte Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten des nationalen Parlaments eingegriffen.

Kurzum: Durch das einschlägige Zweidrittelregime, eine Minderheitsregierung und die Konfrontation sich gegenüberstehender Lager scheint dies ein aussichtsloses Unterfangen. Damit sind die neu geschaffenen Organisationen funktional obsolet. Sie können mit keinen durch Gesetz etablierten Aufgaben versehen werden. Sie sind lediglich Umsetzungsorgane der Fachministerien, reine Agenten ohne eigenes politisches Gewicht. Ohne einen politischen Konsens ist die Verlagerung von Aufgaben von der Komitatsebene auf die regionale Ebene offensichtlich nicht machbar.

3. Eine unendliche Geschichte: die Finanzierungsfrage

Nach wie vor ist die Frage der Finanzierung der Selbstverwaltungssysteme ein ungelöstes Problem. Die Ausgaben der lokalen Selbstverwaltungen, also der Kommunen, kumulierten im Jahre 2007 auf insgesamt 12,3% des ungarischen BIP. Damit ist Ungarn neben Polen in Mitteleuropa allerdings Spitzenreiter. Einen größeren Spielraum haben nur die lokalen Selbstverwaltungen in Skandinavien, besonders in Dänemark und in Schweden. Der entsprechende Wert beträgt in Deutschland 7,4%.[7] Etwa 75% bis 80% der Einnahmen der Kommunen stammen aus dem zentralen Budget, nur 20% bis 25% sind eigene Einnahmen. Die wichtigste Einnahmequelle ist der Anteil der Selbstverwaltungen an der Einkommensteuer. Dieser Anteil entwickelte sich seit der ersten Erhebung im Jahre 1990 wie in Tabelle 3 dargestellt.

Zunächst wurde den Selbstverwaltungen das gesamte Steueraufkommen zugestanden, dann der Anteil der Kommunen noch in der ersten Legislaturperiode zunächst auf 50%, dann auf 30% gesenkt. Seit 1998 liegt der Selbstverwaltungsanteil stabil bei 40%. Der Anteil, den die erhebende Kommune behalten durfte, der also nicht ins System der Umverteilung eingezahlt wurde, sank schnell von 24,4% (1990) auf nur 1,8% während

7 Vgl. *Kovács, Róbert/Vigvári, András* 2008: Facts and Figures of the Hungarian Subnational Government System, Budapest: Local and Regional Monitoring Institute. http://www.localmonitoring.eu/data/fajl/upload/LRMIPublOut_I_En081029.pdf (am 30.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Orbán-Regierung, um sich danach leicht auf zwischen 3 und 4% zu steigern. Insgesamt sprach man sich mit dieser Lösung eher gegen Steuerwettbewerb aus, wobei die sozialistischen Regierungen (Horn, Medgyessy, Gyurcsány) den Anteil, der bei der jeweiligen Gemeinde verbleibt, insgesamt höher hielten als die konservativen Regierungen Antall (die den Betrag stetig reduzierte) und Orbán (die einen niedrigen Satz von nur 5% einsetzte).

Tabelle 3: Anteil der Selbstverwaltungen an der Einkommenssteuer (1990–2008)

Jahr	Gesamtaufkommen Einkommensteuer (in Mio. Forint)	In Prozent des Vorjahres	Einkommensteuerübertrag		Anteil der Selbstverwaltungen an der Einkommensteuer (in %)	Hiervon verbleibt bei der jeweiligen Selbstverwaltung (in %)
			in %	in Mio. Forint		
1990	74 530	–	100	74 530	24,4	24,4
1991	94 038	126,2	50	47 019	12,1	12,1
1992	125 972	134,0	50	62 986	12,2	12,2
1993	163 177	129,5	30	48 953	8,0	8,0
1994	204 327	125,2	30	61 298	8,4	8,4
1995	267 517	130,9	(29+6)	93 631	11,5	9,5
1996	281 317	105,2	(25+11)	101 274	10,3	7,1
1997	356 979	126,9	(22+16)	135 652	11,1	6,4
1998	447 725	125,4	(20+20)	179 090	12,8	6,4
1999	499 660	111,6	(15+25)	199 864	13,0	4,9
2000	605 785	121,2	(5+35)	242 309	14,2	1,8
2001	716 340	118,2	(5+35)	286 387	14,4	1,8
2002	834 895	116,6	(5+35)	333 007	14,4	1,8
2003	1 012 750	121,3	(10+30)	405 449	15,7	3,9
2004	1 139 413	112,5	(10+30)	455 765	16,5	4,1
2005	1 099 830	96,5	(10+30)	439 932	14,6	3,7
2006	1 151 870	104,7	(10+30)	460 748	14,2	3,6
2007	1 283 115	111,4	(8+32)	513 246	15,9	4,0
2008	1 427 697	111,4	(8+32)	571 079	16,0	3,2

Quelle: *Vigvári, András/Jánossy, Dániel* 2009: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati redszerben, Studie des Ungarischen Staatlichen Rechnungshofes, Budapest, S. 31.

Die Verteilung der Einnahmen bevorzugt die Hauptstadt Budapest als Hauptstadtverwaltung (und damit im Komitatsrang), die zusammen mit ihren 23 Teilselbstverwaltungen der Budapester Stadtbezirke 22,8% der Einnahmen erhält, obwohl die Hauptstadt „nur“ 16,8% der ungarischen Bevölkerung zählt. Die 27,51% der Bevölkerung, die in

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kleineren Gemeinden leben, kumulieren hingegen nur einen Anteil von 15% an den GFS-Einnahmen[8] (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Die wichtigsten kommunalen Steuereinnahmen (2006; in Mio. Forint)

Komitat	Immobiliensteuer	Gewerbesteuer	Kommunale Steuern gesamt
Baranya	1 192 643	8 079 856	9 955 667
Bács-Kiskun	1 259 824	11 393 249	13 540 909
Békés	454 768	6 348 044	7 376 419
Borsod-Abaúj-Zemplén	2 652 942	15 152 666	18 715 638
Csongrád	1 423 913	11 007 112	13 137 826
Fejér	542 165	16 965 841	18 255 372
Győr-Moson-Sopron	2 747 591	13 709 994	17 074 867
Hajdú-Bihar	1 690 555	12 209 587	14 787 260
Heves	716 411	7 734 868	9 265 592
Jász-Nagykun-Szolnok	1 143 301	8 654 771	10 358 381
Komárom-Esztergom	1 947 958	14 317 800	17 175 250
Nógrád	388 632	2 895 389	3 472 436
Pest	4 758 899	41 945 926	49 307 511
Somogy	1 856 273	5 776 720	9 482 063
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1 122 892	8 275 477	9 875 504
Tolna	741 914	5 551 384	6 900 580
Vas	644 739	9 036 465	10 205 714
Veszprém	2 765 282	9 326 196	13 628 972
Zala	814 460	7 785 241	9 495 009
Budapest	19 030 365	160 348 187	186 925 267
Gesamt	**47 895 527**	**376 514 773**	**448 936 237**

Quelle: Ungarisches Finanzministerium. http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/5373BF1DEABE95EFC12573540029B07E/$File/Helyi%20adóbev%20tény%202006.%20megyesor.xls (am 30.04.2009); eigene Modifikationen.

Diese Asymmetrie ist bei der Gewerbesteuer noch deutlicher, weil diese Steuerart nach dem Standort eines Unternehmens erhoben wird. Allerdings muss bemerkt werden, dass Budapest mit knapp einem Viertel am lokalen Steueraufkommen beteiligt ist, die ca. 2 700 kleineren Kommunen nur mit 7,6%. Gerade das Problem der Kleinstgemeinden verschärft sich zunehmend. Im Jahre 2000 fielen 259 Kommunen in die Kategorie von Gemeinden, die aus Gründen der Funktionsunfähigkeit für staatliche Subventionen antragsberechtigt waren, im Jahre 2008 bereits 1 364.[9]

8 GFS (Government Financial Statistics) bezeichnet ein statistisches System des Internationalen Währungsfonds zur Messung des Staatshaushaltes.

9 Vgl. *Vigvári, András/Jánossy, Dániel* 2009: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati redszerben, Studie des Ungarischen Staatlichen Rechnungshofes, Budapest, S. 33.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Finanzdaten der Selbstverwaltungen

Typus	Hauptstadt	Hauptstadt-Bezirke	Städte mit Komitatsrang	Städte	Großgemeinden	Gemeinden	Komitate	Sektor gesamt
Zahl (am 01.01.2007)	1	23	23	274	146	2708	19	3194
Prozent der Bevölkerung	–	16,80	19,59	29,64	6,46	27,51	–	100
Anteil an GFS-Einnahmen 2007	12,7	11,1	17,8	25,2	3,8	15,0	13,2	100
Anteil an GFS-Ausgaben 2007	12,5	10,6	18,2	25,5	3,8	14,7	13,4	100
Anteil an lokalen Steuereinnahmen	17,3	24,1	21,9	25,7	3,5	7,6	0	100
Anteil am Bankkredit- und Obligationenstand	25,26	6,39	23,29	28,12	1,66	5,8	9,48	100
Anteil an anderen Verpflichtungen	0,32	12,53	18,03	27,09	2,89	31,02	8,06	100

Angaben in Prozent.

Quelle: *Vigvári/Jánossy* 2009 (Fn. 9), S. 13; eigene Modifikationen.

Das Jahresbudget einer Komitatsversammlung[10] liegt bei etwa 60 bis 80 Mio. Euro, das Budget einer ungarischen Großstadt (ohne Budapest) bei ca. 100 bis 120 Mio. Euro. Ein Drittel der Ressourcen verbraucht alleine das Gesundheitswesen, ein Viertel das Bildungswesen, ein Fünftel das Sozialwesen. Die Investitionsrate liegt bei nur 8%. Frei verfügbare Quellen bestehen kaum. 80% der Quellen stammen aus dem zentralen Budget, nur 20% sind eigene Einnahmen. Die Komitate, die Kleingebiete und die Regionen werden zu 100% aus dem zentralstaatlichen Budget finanziert. Ein Teil dieser Finanzierung besteht in Form von Fördermitteln, um deren Vergabe ein Wettbewerb besteht. Die Mittel werden vom jeweiligen regionalen Entwicklungsrat verteilt. Diese so genannten dezentralen Fördermittel schwanken bezüglich der Höhe gewaltig. Im Jahre 2006 betrug die Gesamtsumme 29 Mrd. Forint (ca. 100 Mio. Euro), 2007 44 Mrd., 2008 35 Mrd. und 2009 nur 26 Mrd. Die Begründung für diese Schwankung ist immer politisch, hängt mit anstehenden Wahlen zusammen (2006), weil im Wahljahr die Mittel vielleicht an anderer Stelle eingesetzt werden, bzw. ist Ausdruck der sich verschärfenden Budgetkrise (vor allem 2009).

10 Folgende Zahlen bei *Szabó* 2007 (Fn. 5), S. 45.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Diese Fördermittel sind immer weniger dazu in der Lage, die steigende Aufgabenlast der Selbstverwaltungen auch finanziell zu decken. Nicht zuletzt deshalb stieg die Schuldenlast der Selbstverwaltungen zwischen 2002 und 2007 von 115 auf 366 Mrd. Forint, immerhin 3% des ungarischen BIP.[11] Als Folge der globalen Wirtschaftskrise besteht gar die Gefahr, dass einige Selbstverwaltungen keine Kredite mehr erhalten und das System nur mit staatlichen Subventionen überleben kann.

Die einzige rechtliche Verschuldungsbremse ist § 88 des Selbstverwaltungsgesetzes, der eine Kreditaufnahmegrenze etabliert. Zwar wurde die Bestimmung im Rahmen des so genannten Bokros-Pakets[12] 1995 einem Zweidrittelregime unterstellt und damit nahezu modifikationsresistent gemacht. Allerdings scheint sich gerade das heute zum Problem auszuwachsen: Das Gesetz enthält im Regelungsregime der Kreditaufnahme als Ausnahme den Liquiditätskredit, der nicht weiter definiert wird. So können die örtlichen Selbstverwaltungen selbst ihr Budgetdefizit als Liquiditätsengpass definieren und Kredite aufnehmen.[13]

Die Unterfinanzierung des Selbstverwaltungsregimes ist entweder durch die Steigerung der Beiträge aus dem Zentralbudget, die Gewährung neuer Steuerhebungsrechte, oder aber durch Effizienzsteigerungen durch institutionelle Innovation (Regionalisierung) zu erreichen. Die erste Lösung scheitert an der gegenwärtigen Budgetnotlage, die zweite an der Angst zentralstaatlicher Akteure vor Machtverlust und Steuerungskapazität und die dritte schließlich am mangelnden politischen Konsens und der Konfrontation der beiden politischen Blöcke. Ein weiterer Ausweg ist momentan eher nicht in Sicht.

4. Die Umsetzung der europäischen Regionalpolitik

Das Übergewicht der zentralstaatlichen Regierungskompetenz zeigt sich auch bei der Umsetzung der europäischen Programme aus den Regional- und Strukturfonds. Das Gebietsentwicklungsgesetz wurde 2006 zwar modifiziert, die Zusammensetzung der regionalen Entwicklungsräte aber nicht angetastet. Das Übergewicht der Regierungsvertreter bleibt bestehen. Der entscheidende Grund für die Beibehaltung des Status quo dürfte politischer Natur sein. Die Regierungsseite verlor die Regional- und Kommunalwahlen im Herbst 2006 deutlich. Aus den territorialen Institutionen wurden deshalb mehr Vertreter der Opposition in die Entwicklungsräte geschickt. Damit wäre eine Rückführung der zentralstaatlichen Dominanz direkt in politischen Machtverlust umgewandelt worden. Dies umso mehr, als die Positionen der Regionalpräsidenten, die vom Entwicklungsminister bestellten Präsidenten der regionalen Entwicklungsräte, mittlerweile als hauptberufliche Tätigkeiten definiert sind; seither setzte ein Run national bekannter Politiker auf die Posten ein. Der Vorteil hierbei ist sicherlich, dass die

11 Vgl. *Vigvári, András* 2007: Önkormányzati fiskális szabályok – Megoldás vagy pótcselekvés?, in: Comitatus, Jg. 17, Nr. 9, S. 12-16, hier S. 12 und S. 16, Tab. 2.

12 Benannt nach dem damaligen Finanzminister Lajos Bokros, der dem Land 1995 ein striktes Stabilitäts- und Austeritätspaket verordnete.

13 Vgl. *Vigvári* 2007 (Fn. 11), S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Region ein „Gesicht“ bekommt, da die im nationalen Politikprozess sozialisierten Politiker die Interessen der Region viel besser in Budapest einspeisen können als reine Verwaltungsfachleute.

Die Konsultations- und Konsenssuchungsmechanismen wurden in ein Mehrebenenregime eingebettet. Die zivilen Partnerschaftsforen wurden sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene entwickelt. Gleichzeitig wurden die „kleinen Bremsen“, die zum Ausgleich des Übergewichts der Regierungsseite zuvor geschaffen wurden, abgebaut. In diesem Zusammenhang wurden auch die Posten der Regionaldirektoren, die die Interessen der Fachorganisationen vertreten hatten, abgeschafft. Es handelte sich um Staatsbeamte, was eine gewisse Politikferne symbolisiert. Die Gebietsentwicklungsräte auf Komitatsebene wurden ebenfalls komplett abgebaut. Die Wirtschaftskammern erhielten weiterhin keine wichtigen Aufgaben zugewiesen und den Delegierten der Kleingebiete wurden weder Kompetenzen noch wichtige Aufgaben im Sinne der Artikulierung lokaler Interessen übertragen.

Für die Planperiode 2007–2013 wurden sieben regionale und acht fachliche operative Entwicklungsprogramme ausgewiesen. Im Vergleich zur vorausgegangenen Periode kann es durchaus als Schritt in die richtige Richtung bewertet werden, dass manche Regionen über eigenständige operative Programme verfügen, welche die regionalen Besonderheiten herausstreichen und hier zielgenaue Entwicklungslinien verfolgen. Die regionalen Entwicklungsprogramme formulieren die Spezifika der jeweiligen Region. Jede Region plant ihre Ziele und Prioritäten nach ihrer jeweiligen Interessenlage. So hat etwa die am höchsten entwickelte Region Ungarns (die Region Zentralungarn mit Sitz in Budapest) ihre Ziele für 2007–2013 in vier Hauptpunkten definiert:

1. die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit,
2. die Verbesserung der Wissensgesellschaft,
3. die Unterstützung der regionalen Beschäftigung und
4. integrierte Stadtrehabilitations- und Entwicklungsprogramme.

Es ist außerdem ein wichtiger Fortschritt, dass die Verwaltung der Finanzquellen jetzt einheitlichen Regeln unterliegt. Die nationale Entwicklungsagentur zeichnet verantwortlich. So wird erreicht, dass zwischen den Entwicklungsprogrammen ein größerer Zusammenhang entsteht.[14] Das Partnerschaftsprinzip wurde sowohl in der allgemeinen Programmierung und der Vorbereitung von Programmen als auch bei der Vorbereitung von Entscheidungen und der Aufsicht gestärkt. Dies wird auch durch die Zunahme der Mittel ausgedrückt. Die sieben Regionen verfügen über mehr als 23 % der EU-Fördermittel. Allerdings wurde das Antragsverfahren zunächst komplexer, was auch am Bedeutungsgewinn der Regionen lag. Je nach Größe der Projekte steigt die Anzahl der Entscheidungsebenen (z. B. Großprojekte, herausgehobene Projekte, zweistufige Antragsverfahren, einstufige Antragsverfahren). Davon hängt auch ab, bis zu welchem

14 Die Transparenz der ungarischen regionalen Strukturpolitik wurde durch das Faktum beeinträchtigt, dass die Lenkung der operativen Programme zwischen 2004 und 2006 bei den jeweiligen Fachministerien lag.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Grad die Regionalen Entwicklungsräte an der Entscheidungsfindung teilnehmen. Die Rolle der Regionen ist bei Projekten unter 50 Mio. Forint (ca. 150 000 Euro), bei so genannten vereinfachten Verfahren, am bedeutendsten. Das Verfahren gewinnt zusätzlich an Bedeutung, weil mit ihm in der Wirtschaftskrise Gelder im Sinne eines ökonomischen Stimulus schnell und relativ unbürokratisch ausgezahlt werden können. Das Partnerschaftsprinzip, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft durch entsprechende institutionelle Kanäle auf nationaler und regionaler Ebene, wurde entsprechend strukturiert.[15]

Die seit Oktober 2008 manifeste Weltwirtschaftskrise hat die Programmplanung und -umsetzung in der Regionalpolitik nachhaltig beeinflusst. Die Auszahlungen wurden beschleunigt, die Kriterien und die administrativen Anforderungen in den Ausschreibungen wurden vereinfacht und die Erhaltung bzw. Neuschaffung von Arbeitsplätzen wurde als Ziel prioritär behandelt. Vor diesem Hintergrund fanden in den einzelnen operativen Programmen umfassende Umstrukturierungen statt. Die Neufestsetzung von Prioritäten erfolgte über die zentrale Ebene, unter Konsultation der Regionen. Die Regionen selbst sind nach wie vor nicht in der Lage, aus eigener Kraft heraus entsprechende Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.

5. Regionalreform als Sisyphus-Arbeit

Ungarische Regionalreformen haben einen Sisyphus-Charakter. Immer wieder werden konzeptionell gute Vorschläge ausgearbeitet und immer wieder scheitern sie an der politischen Wirklichkeit. Insofern ist die politische Neujustierung des Gesamtsystems[16] unabdingbare Voraussetzung für eine Regionalreform, es sei denn, eine Partei oder ein politisches Lager erreichte im Parlament eine Zweidrittelmehrheit. Aber selbst dann gelte es, den Widerstand zahlreicher Provinzpolitiker und Lokalpatrioten gegen eine Reform zu brechen, deren wichtigste Ziele auch finanzieller Natur wären und die deshalb unabdingbar das Problem bearbeiten müsste, dass es in den ungarischen Selbstverwaltungssystemen zu viele Posten und politische Funktionen gibt. Die Verfassungsgerichtsurteile der Jahre 2007/08 haben endgültig klargestellt, dass eine Regionalreform ohne Konsens nicht möglich ist.

Funktional stehen einige Aufgaben an, die eng mit der Begründung des Verfassungsgerichts zusammenhängen. Letztlich geht es um grundlegende Fragen der demokratischen Verantwortlichkeit, der Rechtssicherheit und der Subsidiarität. Das Problem ist,

15 Die Grundlagen der Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Sphäre werden von der Nationalen Entwicklungsagentur in fünf Punkten zusammengefasst: Teilnahme an der Informationssammlung, aktive Information, breite gesellschaftliche Konsultation, direkte zivilgesellschaftliche Teilnahme in der Planung, Auswahlverfahren der Teilnehmer für den zivilen Interessenausgleich. http://www.nfu.hu/a_civil_reszvetel_rendszere (am 30.04.2009). Sowohl der Nationale Entwicklungsplan als auch die operativen Programme wurden von einer gut ausgebauten Struktur des gesellschaftlichen Dialogs entwickelt. In den Regionen fanden vergleichbare Diskussionen und Konsensfindungen über die Regionalen Operativen Programme und die Aktionspläne zur Umsetzung derselben statt.

16 Vgl. hierzu *Dieringer, Jürgen* 2008: Das politische System der Republik Ungarn, in: Südosteuropa, Jg. 56, Nr. 2, S. 163-182.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 offenbar Fragen der Effizienz und der Demokratie „beißen“, und dass im Konfliktfall der Effizienz Vorfahrt eingeräumt wird. Dies muss auch der Europäischen Kommission vorgeworfen werden. Sie hat sich zum Ende des Beitrittsprozesses, wohl aus Angst vor Defiziten im materiellen *outcome*, stärker an die Zentralregierungen gewandt und damit die regionale Ebene geschwächt. Ágh[17] weist zurecht darauf hin, dass eigentlich beide Fragen nicht zu trennen seien, da in partizipatorischen Demokratien Partizipation ein bedeutender Teil von „Performanz“ sei, dass aber auch hier das Dilemma entstehe, das in der Multilevel-Governance-Literatur[18] als „Faustischer Handel“ dargestellt werde: Das alte Prinzip, wonach die Zivilgesellschaft den Staat zu kontrollieren habe, wandele sich angesichts einer immer komplexeren Akteursvielfalt – auch und gerade im Bereich Regionalpolitik – eher ins Gegenteil, und es müsste gefragt werden, wer eigentlich angesichts der Macht der Lobbygruppen die Kontrolleure kontrolliere.

In Ungarn setzt die Regierung auf Performanz, das Verfassungsgericht auf Demokratie. Es ist nicht gelungen, beide Ziele miteinander in Einklang zu bringen. Die bestehenden Regionalentwicklungsräte, die – zum Glück – die Komitatsentwicklungsräte mittlerweile komplett absorbieren, müssen deshalb in das System der Selbstverwaltung integriert werden, so dass eine dann demokratisch legitimierte Regionalversammlung die Kontrollrechte gegenüber den Allokationsakteuren ausüben kann. Dann wäre auch eine Übertragung von Aufgaben der Staatsverwaltung auf die neuen Regionen möglich, was die dekonzentrierten Einheiten der Ministerien weitestgehend überflüssig machen würde.

Solchen demokratisch legitimierten Institutionen und Akteuren könnten dann in einem zweiten Schritt auch mehr Steuerhebungsrechte als bisher zugestanden werden. Der zu schaffende Steuerwettbewerb zwischen den Selbstverwaltungssystemen könnte für effizienteren Ressourceneinsatz und zu einer innovativeren Wirtschaftspolitik führen und damit den Selbstverwaltungen neue Spielräume eröffnen. Eine verbesserte Einnahmensituation, bessere demokratische Legitimität und ein kohärentes Institutionensystem im Verhältnis Selbstverwaltung–Staatsverwaltung–Europapolitik würde wiederum auch die effiziente Absorption der Mittel aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds garantieren.

Alles in allem könnte eine Spirale der Aufwärtsentwicklung in Gang kommen: das Regionale in Ungarn nicht als Bremse, sondern als Katalysator einer allgemeinen wirtschaftlichen Erholung und Aufwärtsentwicklung. Hierfür braucht es einen ersten Schritt, die Schaffung eines Konsenses der beiden Lager über Grundparameter einer Regionalreform. Das wird vor den Wahlen 2010 keinesfalls gehen, danach nur schwer.

17 Vgl. *Ágh, Attila* 2009: Europeanization and Democratization in ECE: Towards the multilevel and multiactor governance, unveröffentlichtes Manuskript.

18 Vgl. *Bache, Ian/Flinders, Matthew (Hrsg.)* 2004: Multi-level Governance, Oxford: Oxford University Press.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Vereinigte Königreich: Die zweite Stufe der Devolution*

Alan Trench

Einleitung: Das devolvierte Vereinigte Königreich 2008

Das Jahr 2008 war für das Vereinigte Königreich eher ein Jahr der Konsolidierung als des radikalen Wandels, wie er mit den Regierungswechseln von 2007 einhergegangen war. In Schottland bestimmte weiterhin die von der SNP (Scottish National Party) geführte Minderheitsregierung die politische Agenda, sie musste freilich mit der Situation zurechtkommen, dass sie keine parlamentarische Mehrheit hatte. In Wales machte die Koalition aus Labour und Plaid Cymru beständige Fortschritte, allerdings vor dem Hintergrund eines aufkeimenden Streits über die Kompetenzen der National Assembly (walisisches Regionalparlament) und der Umsetzung des „Government of Wales Act" von 2006. Das dezentralisierte Regierungssystem funktionierte auch in Nordirland; der Rücktritt von Reverend Ian Paisley sowohl als First Minister als auch als Vorsitzender der Democratic Unionist Party brachte aber einen neuen Ton in die Politik und eine „Koalition innerhalb der Koalition" beeinflusste die Art und Weise des Regierens. Die Regionalisierung des Regierungssystems in England setzte sich fort, ohne dass die Demokratie auf der lokalen oder subnationalen Ebene gestärkt worden wäre.[1] Aus dem Blickwinkel der britischen Politik und der Regierung überall wurde jedoch die Devolution – besonders in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 – überschattet von der aufkommenden globalen Wirtschaftskrise und den politischen Schwierigkeiten, in denen sich die Labour-Regierung und der Premierminister Gordon Brown befanden.

Der vorliegende Beitrag untersucht acht bedeutende sich abzeichnende Merkmale territorialer Politik im Vereinigten Königreich in der so genannten „zweiten Phase" der Devolution. Es liegt bereits auf der Hand, dass diese zweite Phase sich von der ersten, die von 1999 bis 2007 dauerte, unterscheidet. In dieser ersten Periode konnte die Labour-Partei alle drei Regierungen in Großbritannien stellen und meistens die Politik in Nordirland direkt von Westminster aus regieren, unternahm nach dem anfänglichen Erfolg, die Devolution sehr effektiv und reibungslos umzusetzen, aber keine weiteren Anstrengungen, die vorgenommenen Änderungen weiterzuentwickeln oder zu verankern. Die Politik der „wohlwollenden Vernachlässigung" (*benign neglect*) war zwar vorteilhaft für die britische Regierung und ihr Parlament (und ebenso für die dezentralisierten Regierun-

* Dieser Beitrag ist eine überarbeitete Fassung der Einleitung des Autors zu *Trench, Alan (Hrsg.)* 2008: The State of the Nations 2008, Exeter: Imprint Academic. Übersetzung aus dem Englischen: Sabrina Kopp und Martin Große Hüttmann.

1 Eine aktuelle Übersicht über die Entwicklungen der Devolution in Großbritannien findet sich in den „Devolution Monitoring Reports" zu Schottland, Wales, Nordirland, den Englischen Regionen sowie zur Devolution und dem Zentrum, welche für die Constitution Unit des University College London erstellt wurden. http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/devolution/devo-monitoring-programme.html.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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), sie bedeutete aber, dass Devolution als Verfassungsreform auf halbem Wege stehen geblieben war. Wichtige Fragen bleiben ungeklärt und kommen nun auf die politische Tagesordnung. Dies geschieht zu einem für die britische Regierung schwierigen Zeitpunkt, da sie nun solche Fragen unter den von den politischen Gegnern aufgestellten Bedingungen angehen muss, und nicht unter denjenigen, die sie selbst aufstellen kann.

1. Nationalistische Parteien in der Regierungsverantwortung

Sowohl für die SNP als auch für Plaid Cymru war die Übernahme des Regierungsamtes eine extrem große Chance, die freilich auch mit großen Herausforderungen verbunden war. Eine ist ganz klar: Sie besteht darin, zu zeigen, dass sie kompetente Regierungsparteien sind, so dass die Unterstützung an der Wahlurne bei künftigen Wahlen mehr bedeutet als politischer Protest, unabhängig davon, ob sie es schaffen, „normale" Regierungsparteien zu werden. Beide Parteien müssen sowohl politische als auch administrative Kompetenz im Amt beweisen, und sie müssen zeigen, dass ihre Anwesenheit in der Regierung einen konkreten Unterschied ausmacht. Anpassungen an solche Anforderungen sind notwendig, um Regierungsparteien zu werden und nicht nur Protestparteien zu bleiben.

Bislang waren sie einigermaßen, wenn auch nicht übermäßig, erfolgreich. Als Alleinregierung (die sich nicht ständig mit Koalitionspartnern auf Kompromisse einigen muss) hat die SNP mehr Handlungsspielraum als Plaid Cymru. Ihr Programm, das 2007 in ihrem Wahlmanifest dargelegt wurde, beinhaltete eine Reihe von aufsehenerregenden, im weiten Sinne populistische Politiken, und sie unternahm den Versuch, diese umzusetzen. Dazu gehörten die Reform der Finanzausstattung der lokalen Ebene sowie der Vorstoß, die auf Eigentum basierende, jedoch ungeliebte „council tax" durch eine lokale Einkommensteuer zu ersetzen; ein Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands vor 2011 abzuhalten und die Studiengebühren abzuschaffen, die Studenten zur finanziellen Unterstützung der Hochschulbildung zahlten. Sie konnte einige Erfolge verzeichnen – die Abschaffung der Studiengebühren war leicht umzusetzen, erlitt aber auch einige bedeutende Rückschläge. Ihre Vorschläge, eine lokale Einkommensteuer von 3% überall in Schottland einzuführen, erlitten eine endgültige Niederlage, nachdem klar geworden war, dass sie im schottischen Parlament keine ausreichende Unterstützung zur Einziehung hatte, dass die britische Regierung sich gegen den Vorschlag stellte und dass dieser ohne britische Unterstützung nicht umzusetzen war. Für die Haushalte von 2007 und 2008 musste sie mit anderen Parteien verhandeln und ihnen (besonders den Konservativen) umfangreichere Zugeständnisse machen, damit die Vorschläge, die z. B. Veränderungen in der Drogenpolitik und Unterstützung von kleinen Unternehmen versprachen, die notwendige parlamentarische Unterstützung bekamen.[2] Die Vorschläge zum „Scottish Futures Trust", einer Alternative zur „Private Finance Initiative" der

2 Siehe für Details die „Scottish Devolution Monitoring Reports" (Fn. 1) von Januar 2008, Kapitel 8, und Januar 2009, Kapitel 3.3.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

britischen Regierung, verwandelten sich in Richtung eines viel weniger ambitionierten Konzeptes. Probleme ergaben sich in der Folge der Abschaffung der Studiengebühren bei der Finanzierung der Hochschulbildung – die Regierung war nicht in der Lage, die Hochschulen allein auf der Grundlage des devolvierten Budgets zu finanzieren. Ihre Leistung bisher ist, insgesamt gesehen, ungefähr so gut wie die Leistung von Labour war. Wichtiger ist jedoch, dass es jetzt Leistungen gibt, nach denen sie von der Wahlbevölkerung bewertet werden kann. Die SNP kann sich nicht länger auf populistische Rhetorik und Verlautbarungen darüber, was sie tun würde – einhergehend mit der Kritik des Status quo – beschränken.

In Wales war die Koalitionsregierung in der Lage, relativ effektiv zu arbeiten, ohne großes Aufsehen oder Beunruhigung zu erregen, und mit den Ministern von Plaid Cymru als die tatkräftigeren und leistungsfähigeren Mitglieder der Regierung, wenn auch mit Wenigem, das sie wirklich bemerkenswert macht. Der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit lag anderswo: auf dem sich entwickelnden Charakter der National Assembly, nicht dem der Regierung, und auf der Erlangung von Gesetzgebungskompetenzen. Da wenig schief gelaufen ist für Plaid Cymru, kann die erste Zeit in der Regierung bisher als Erfolg gewertet werden.

2. Die Bedeutung von Parteistrukturen und die nachfolgenden Probleme für landesweite Parteien

Die drei landesweiten (und unionistischen) Parteien – Labour, Konservative und Liberaldemokraten – sind in diesem neuen Umfeld mit schwerwiegenden Herausforderungen konfrontiert, mit denen sie nun zurechtzukommen versuchen. Ihr Dilemma besteht darin, wie sie die Einheit der Partei sowie eine einheitliche politische Plattform und ein geschlossenes Bild in der Gesamtpartei aufrechterhalten, während sie gleichzeitig ihren schottischen und walisischen Ablegern (oder Sektionen oder wie sie auch immer bezeichnet werden) ausreichend Handlungsspielraum ermöglichen kann. Dies stellt eine besondere Herausforderung dar, die vor der Einführung der Devolution aus zwei Gründen so nicht eingeschätzt worden war. Zum einen unterscheidet sich der Druck, dem die Politik in Schottland und Wales ausgesetzt ist, deutlich von dem auf der britischen Ebene – besonders weil Labour auf seiner Linken in Schottland und Wales eher überflügelt werden kann (von nationalistischen Parteien und auch von stärker linksgerichteten Parteien und Kandidaten wie etwa „Labour Forward“ in Wales) als dies bei Westminster-Wahlen der Fall ist. Zum anderen, weil der „nationale“ Charakter dieser politischen Arenen – also die Tatsache, dass schottische Politik sich besonders um *schottische* Themen und Interessen dreht, und dies gilt in ähnlicher Weise auch für Wales – einen starken Einfluss auf die Form der politischen Debatte und des Wettbewerbs nimmt. Wenn die Themen in einer schottischen oder walisischen Arena hauptsächlich als schottische oder walisische Themen definiert werden können, ist die Debatte von Begriffen geprägt, die strukturell die nationalistischen Parteien begünstigt. Wenn es um die Frage geht, wer sich am besten für Schottland oder Wales einsetzen kann, hat eine Partei, die sich nur mit Schottland oder Wales beschäftigt, einen enormen Vorteil gegenüber den

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Parteien, die versuchen, diese Anliegen mit denen Großbritanniens oder des Vereinigten Königreichs abzuwägen, und die darauf achten müssen, dass sie eine einheitliche Botschaft im ganzen Land vermitteln.

Bislang haben die Konservativen diese Herausforderung am besten gemeistert. Das liegt zum Teil daran, dass der Großteil ihrer Wählerschaft in England liegt (wie auch die meisten ihrer Westminster-Sitze) und Schottland und Wales für sie bei Westminster-Wahlen meistens nur am Rande ins Gewicht fallen. Infolgedessen hat die Art und Weise, wie sie sich im Scottish Parliament und in der National Assembly etabliert hat, der Partei bei Westminster-Wahlkämpfen durch ein schärferes Profil, eine aktivere Rolle und vielleicht einen höheren Grad an Legitimität geholfen. Wenn der dafür zu zahlende Preis ein Grad an interner Vielfalt war, hat es sich gelohnt. Nichtsdestotrotz gibt es ein andauerndes Gemurre gegen die Devolution, besonders seitens der drei walisischen Tory-Abgeordneten und offensichtlich auch von der Parteibasis. Da die Konservativen die Aussicht haben, eine britische Regierung zu stellen (wahrscheinlich nach den nächsten Wahlen), wird dies an Schärfe gewinnen.

Die Liberaldemokraten haben ebenfalls – mit einer föderalen Verfassung und Ambitionen für ein föderales Großbritannien – mit einer gewissen Leichtigkeit auf diese Herausforderungen reagiert, obwohl die Verweigerung der Partei in Schottland oder Wales, nach den Wahlen von 2007 Regierungsverantwortung zu übernehmen (sowie die Spaltungen und die mangelnde Organisation, die sich besonders in Wales zeigten und der Wechsel der Führung in Schottland) ihr keinen großen Gefallen getan haben werden.

Die Probleme sind am schwerwiegendsten für Labour, die die einzige unionistische Partei sowohl in Bezug auf Wählerinteresse als auch Ideologie ist. Wenn keine bedeutende Zahl an Abgeordnetensitzen in Schottland und Wales gewonnen wird, hat Labour keine Aussicht darauf, die Regierung in Westminster zu stellen (was ihr politisches Hauptziel bleibt). Labour scheint einfach auf die Stärke der traditionellen Bindungen und Unterstützung der Partei sowohl in Schottland als auch in Wales gesetzt zu haben, trotz der vielen Anzeichen, dass diese in den letzten Jahren nachließen. In Schottland wurde dies verstärkt durch die Einführung des Prinzips der proportionalen Repräsentation bei Lokalwahlen, was ihre Position auf lokaler Ebene bereits deutlich geschwächt hat. Die Wahlen von 2007 signalisierten eine gravierende Schwächung von Labour sowohl in Schottland als auch in Wales – dies hatte beide Parteien enorm, fast existenziell schockiert. Labour muss noch klären, wofür sie als unionistischer Teil von Mitte-Links in Schottland oder Wales steht, und was sie im Vergleich zu den anderen Parteien politisch anzubieten hat. Sie muss dies tun, wenn sie wieder erfolgreich eine starke politische Position einnehmen will. Sie muss dies dann auch in organisatorischer Hinsicht zum Ausdruck bringen. Ein mögliches Ergebnis ist die Einsicht, dass Labour nicht länger als monolithische Organisation funktionieren kann, sondern ein lockerer Verband werden muss, der unterschiedliche politische Forderungen und Wahlkampfstrategien in den jeweiligen Teilen Großbritanniens verfolgt. Damit ginge eine beachtliche politische und organisatorische Autonomie der schottischen und walisischen Parteien, wenn nicht sogar eine föderale Struktur im Innern, einher.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Vorsitzende von Labour in Schottland schien Wendy Alexander gewillt, diese Themen aufzugreifen und eine Lösung zu finden, die ein Gleichgewicht zwischen „Scottishness“ und der Unterstützung der Union und Sozialdemokratie schuf, konnte aber für ihre Position nur schwache Unterstützung von den Abgeordneten des schottischen Parlaments oder der Labour-Partei allgemein erreichen. Ihre Bemühungen, ein Programm zur Verfassungsdebatte zu lancieren, erhielten daher nur eingeschränkte Unterstützung. Sie wurde im Juni 2008 gezwungen, zurückzutreten, nachdem ihr vorgeworfen worden war, unrechtmäßige Wahlspenden angenommen zu haben. Ihr Nachfolger Iain Gray gehört zum Londoner Flügel von Labour und hat darauf geachtet, Differenzen innerhalb von Labour nicht zu betonen. Dies bedeutete, dass er vor allem die SNP angegriffen, und bisher kein eigenes Gegenprogramm entwickelt hat.

Die Position von Labour in Wales unterscheidet sich sehr. Sie hat, seit Rhodri Morgan 2002 von „clear red water“ zwischen den beiden sprach, versucht, sich von der britischen Labour-Partei abzugrenzen. Die Trennung zwischen denjenigen, die einer weiteren Devolution skeptisch gegenüberstehen, und denjenigen, die diese unterstützen, ist innerhalb der Partei eindeutig und zeigt sich vor allem an der Unterscheidung zwischen Westminster-Abgeordneten und Mitgliedern der National Assembly – sie wurde deutlich in Debatten sowohl über die Stärkung der Kompetenzen der National Assembly durch „Verordnung von Gesetzgebungskompetenz“ als auch über eine mögliche weitere Stärkung dieser Kompetenzen, wenn ein Referendum über „primäre Gesetzgebungskompetenzen“ abgehalten würde.[3] Sie tritt auch bei der Politik der National Assembly in Erscheinung, besonders bei der Arbeit des Ausschusses für Walisische Angelegenheiten des Unterhauses in Westminster. Diese Debatte ist jedoch ungelöst und Spannungen innerhalb der Partei bestehen weiter.

Es bleibt abzuwarten, wie Labour dies lösen wird – es wird aber ein zentrales Thema der nächsten Jahre sein, und die Lösung wird entscheidende Auswirkungen nicht nur für die territoriale Politik des Vereinigten Königreichs haben, sondern auch für das britische Parteiensystem allgemein, und vielleicht sogar dafür, ob das Vereinigte Königreich als ein einzelner Staat überlebt.

3. Das schwarze Loch England

England bleibt größtenteils nicht von den Devolutions-Vereinbarungen betroffen. Die Versuche, eine Antwort darauf zu finden – ob in Form einer gewählten regionalen Regierung, der Reform von Institutionen des Zentrums, um „englische“ Angelegenheiten direkter anzusprechen, oder einer Stärkung der Rolle der lokalen Regierung – waren bisher kaum wirkungsvoll.

Allgemein ausgedrückt scheint sich die Debatte mit zwei großen Themenblöcken zu beschäftigen. Ein Block bezieht sich auf die Westminster Agenda und insbesondere auf

3 Vgl. *Trench, Alan* 2006: The Government of Wales Act 2006: the next steps in devolution for Wales, in: Public Law, Winter, S. 687-696.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Anomalie der „West-Lothian-Frage" – die Möglichkeit von Westminster-Abgeordneten aus Wahlkreisen in Schottland und Wales, über Angelegenheiten wie Gesundheit und Bildung für England abzustimmen, aber nicht für die „Nation", aus der sie stammen. Manche umstrittene politische Maßnahmen wurden in England mit den Stimmen der schottischen und walisischen Abgeordneten beschlossen, was zu Debatten darüber führte, die Abstimmung über rein englische Angelegenheiten auf die englischen Abgeordneten zu beschränken. Dies wird in unterschiedlichen Ausprägungen vor allem von den Konservativen befürwortet. Die konservative Partei übernahm eine Empfehlung der parteiinternen „Democracy Task Force" unter Vorsitz des Abgeordneten und ehemaligen Finanzministers Kenneth Clarke schnell in ihr offizielles Programm, die für mehrere Stufen der parlamentarischen Beratung von Gesetzen, die sich ausschließlich auf England bezogen, nur eine Beratung durch englische Abgeordnete vorsah, allerdings mit der Möglichkeit des gesamten Parlaments, diese Änderungen abzulehnen (genauso wie den Entwurf an sich).[4] Die administrativen Hürden, die überwunden werden müssen, um solche Änderungen durchzusetzen, bleiben sehr hoch und werden wahrscheinlich von den Konservativen unterschätzt. Die Bedingungen, unter welchen dies momentan geschehen könnte, sind kaum absehbar; die Konservativen werden dann in der Lage sein, eine derartige Reform durchzusetzen, wenn sie eine so ausreichend starke (und meistens englische) Mehrheit im Unterhaus haben, dass sie nicht mehr notwendig ist.

Der andere Ansatz bestand in dem Versuch, die lokale oder regionale Regierung (oder beide) zu stärken. „Lokalisierung" in unterschiedlicher Form wurde von einer Reihe von Gruppen, einschließlich eines von der britischen Regierung in Auftrag gegebenen Berichts von Sir Michael Lyons,[5] befürwortet. Dennoch entwickelt sich aus administrativen Gründen die Agenda der „Regionalisierung" weiter, wenn auch auf eine unzusammenhängende Art ohne klare Ziele und Maßnahmen und vor allem von den verschiedenen Verantwortlichkeiten und die sich unterscheidenden Ziele der Ministerien Whitehalls bestimmt.[6]

4. Schwierigere intergouvernementale Beziehungen, aber nur eine langsame und widerwillige Antwort der britischen Regierung

Es überrascht kaum, dass das Fehlen von politischem Konsens zwischen Regierungen und das Auftreten einer Reihe von schwierigen grundlegenden Fragen auf der intergouvernementalen Agenda zu angespannteren Beziehungen geführt haben. Dies zeigte sich mehr als alles andere auf der Ebene der Alltagspolitik. Die zentralen Fälle sind wieder

4 Clarkes „Task Force" berichtete über die West-Lothian-Frage am 1. Juli 2008. Der Bericht „Answering the Question: Devolution, The West Lothian Question and the Future of the Union" ist verfügbar via http://www.conservatives.com.

5 *Lyons Inquiry into Local Government* 2007: Place-shaping: a shared ambition for the future of local government, Final Report, London: The Stationery Office.

6 Vgl. *Burch, Martin/Harding, Alan/Rees, James* 2008: The English Regions and London, in: *Trench, Alan (Hrsg.)*: The State of the Nations 2008, Exeter: Imprint Academic, S. 123-146.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

einmal schottisch: Bedeutsame Beispiele sind die Behinderung der schottischen Regierung, neue Kernkraftwerke in Schottland zu bauen (obwohl dies anderswo in Großbritannien getan wird), Unstimmigkeiten über die lokale Einkommensteuer (einschließlich des Einsatzes der Steuerbehörden der britischen Regierung, um diese einzuziehen, sowie der Frage, was mit den Wohlfahrtsleistungen der britischen Regierung, als „council tax benefit" bezeichnet, passieren würde, wenn dies eintritt) und schließlich über Finanzvereinbarungen zum Austausch der „Forth Road Bridge". Es gab aber auch einige Probleme mit Wales – so eine politische Auseinandersetzung zwischen Wales und dem Vereinigten Königreich über Gesundheitspolitik im März 2008, sich wiederholende Auseinandersetzungen über Gesetzgebungskompetenzen, insbesondere was „bezahlbaren Wohnraum" (sozialen Wohnungsbau) betrifft, und über die walisische Sprache. Im Falle Nordirlands waren die meisten Themen finanzieller Art, obwohl die Debatten über die Devolution von Kompetenzen im Bereich Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und Justiz auch eine intergouvernementale Dimension haben. In keinem dieser Bereiche überrascht die intergouvernementale Unstimmigkeit; neu daran ist, dass solche Unstimmigkeiten jetzt öffentlich werden, während sie vor März 2007 allgemein hinter verschlossenen Türen gehalten wurden.[7]

Was tatsächlich überrascht, ist, wie wenige und wie „freundliche" Auseinandersetzungen es gab, nicht wie viele und wie verbissene. Sowohl Minister als auch Beamte von allen Verwaltungen haben gern den Konsens unter ihnen betont sowie den Wunsch, mit dem Alltagsgeschäft fortzufahren. In der Tat wurden Beamte der schottischen Exekutive früh von der Haltung der SNP belehrt, weiterhin aufrichtig, offen und hilfsbereit zu ihren Amtskollegen in Westminster zu sein, und keine Schwierigkeiten zu bereiten, außer wenn es gute Gründe dafür gab. Trotzdem gab es eine weit verbreitete Wahrnehmung, dass sich die britische Regierung aus parteipolitischen Gründen feindlich gegenüber der SNP-Regierung verhält (zum Beispiel lehnte sie die Bezeichnung „schottische Regierung" ab, nachdem diese im August 2007 angenommen worden war). Dies änderte sich etwas, als Des Browne und David Cairns im September und Oktober 2008 ihre Ministerämter niederlegten und von Jim Murphy als Minister für Schottland und Ann McKechin als seine Staatssekretärin (*junior minister*) ersetzt wurden. Eine der ersten Taten von Murphy war, den Gebrauch der Bezeichnung „schottische Regierung" zuzulassen und eine respektvollere Herangehensweise an die Beziehungen mit der devolvierten Regierung zu verfolgen.

Veränderung gab es bei der sich langsam entwickelnden Benutzung von formelleren Mechanismen für intergouvernementale Beziehungen. Dies wurde von der SNP kurz nach den Wahlen 2007 initiiert und resultierte Ende 2007 in der prinzipiellen Zustimmung der britischen Regierung zum Gemeinsamen Ministerausschuss (Joint Ministerial Committee – JMC), der seit 2002 nicht mehr genutzt worden war, sowie darin, einen Prozess zu dessen Wiederbelebung zu lancieren. Dieser traf sich zum ersten Mal im Juni 2008, und das Treffen fand unter dem Vorsitz von Jack Straw, dem britischen Justizmi-

7 Vgl. *Trench, Alan (Hrsg.)* 2007: Devolution and Power in the United Kingdom, Manchester: Manchester University Press, v. a. Kapitel 8 für die Diskussion, wie und warum dies geschah.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nister, nicht von Gordon Brown, dem britischen Premierminister, statt. Es wurde ein nächstes Treffen für den Frühsommer 2009 geplant und kaum andere Entscheidungen getroffen, als sich darauf zu einigen, sich erneut zu treffen sowie ein Format des Gemeinsamen Ministerausschusses – den JMC (Domestic) – einzurichten, um innerstaatliche politische Themen zu beraten. Dieses traf sich zum ersten Mal im April 2009.

Trotz dieser Veränderungen sind formale intergouvernementale Beziehungen nach wie vor unterentwickelt, nicht institutionalisiert und beruhen stärker auf der Kooperation zwischen Beamten als auf systematischen Kontakten oder ernsthaftem Engagement von gewählten Politikern, Auseinandersetzungen zu bewältigen und zu lösen. Bemühungen, dies zu verändern, waren sehr langsam und vorsichtig.

5. Eine aktive Rolle für Parlamenten und Legislativen

Ein überraschender Aspekt bei der „Funktionsweise" der Devolution des Vereinigten Königreichs ist die aktive Rolle der verschiedenen Parlamente und Legislativen. Das hat nicht so sehr mit der „Westminster Tradition" zu tun als vielmehr damit, wie sich politische Spannungen zwischen und innerhalb der Parteien zeigen. In Schottland hat die Minderheitsregierung – und die Tatsache, dass sich die Oppositionsparteien in ihrer Unterstützung der Union und der Abneigung der Unabhängigkeit einig sind – zwei Folgen:

Erstens ist das, was im Parlament geschieht, von vornherein ungewiss (da die SNP mindestens mit einer anderen Partei, und oft mit zwei, übereinkommen muss, um ihre Anliegen durchzubringen). Obwohl die Position als schottische Regierung der SNP beachtliche Autorität verleiht, wie auch ihre starke öffentliche Unterstützung, kann sie immer noch nicht davon ausgehen, dass sie ein eindeutiges Mandat dafür hat, „für Schottland zu sprechen". Das verstärkt wiederum das Drama des politischen Lebens und die Wichtigkeit der Legislative. Die Niederlage bei der Abstimmung über den Haushalt 2009–2010, als er Ende Januar 2009 zum ersten Mal dem Parlament vorgestellt wurde, zeigt dies auf eindringliche Weise, und führte zu schnellen Übereinkünften, die zu seiner Verabschiedung mit Unterstützung aller vier wichtigen Parteien innerhalb von einer Woche führten.

Die zweite Konsequenz ist, dass das Parlament selbst ein Akteur in der Politik wird, insbesondere in der intergouvernementalen Politik, der sich anders als und manchmal in Opposition zur Regierung verhält – besonders bemerkenswert ist dies in Bezug auf die Verfassungsdebatte (und der Entscheidung des Parlaments, die so genannte Calman-Kommission einzusetzen, formal als Commission on Scottish Devolution bekannt).

Das Vorhandensein einer stabilen Mehrheit und einer erfolgreichen Parteidisziplin führt dazu, dass dies in Wales weniger eindeutig ist – in Westminster aber werden Fragen der Ausweitung der Devolution auf Wales eine breite parlamentarische Auseinandersetzung erfordern und lassen bereits jetzt die Unterschiede in der Labour-Partei bezüglich der Devolution deutlich werden.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Die britische Frage

Ein sich entwickelndes Problem – die Fortsetzung eines anhaltenden Trends – war, Fragen der Devolution so anzugehen, als ob sie rein bilateraler Natur wären und nicht das Vereinigte Königreich als Ganzes sowie die Frage nach dem Wesen des Staates betreffen würden. Diese Entwicklung zeigt sich in den bruchstückhaft geführten Verfassungs- und Finanzdebatten, die im Detail unten diskutiert werden, wie auch in der Präferenz der britischen Regierung, intergouvernementale Beziehungen lieber bilateral als multilateral zu führen oder Veränderungen in den zentralen staatlichen Institutionen in Westminster oder Whitehall zu vermeiden.

Wichtige Fragen zu landesweiten Themen bleiben offen. Manche beziehen sich auf das Parlament, wie die oben erläuterte „West-Lothian-Frage". Allgemeiner stellt sich die Frage, wofür das Vereinigte Königreich im 21. Jahrhundert stehen wird. Was haben die verschiedenen Teile des Vereinigten Königreichs zu Beginn des 21. Jahrhunderts davon, zu einem einzigen Staat zu gehören? Nach dem Zweiten Weltkrieg übernahm der Wohlfahrtsstaat eine vereinheitlichende Rolle, die in der Vergangenheit durch Verteidigung, „imperiale" Faktoren oder die Wirtschaft ausgeübt worden waren.[8] Devolution bedeutete, dass ein großer Teil des Wohlfahrtstaates jetzt von den devolvierten Institutionen verwaltet wurde, auch wenn das nicht auf Kernelemente (diese umfassen die Besteuerung und die Umverteilung durch Sozialleistungen) zutrifft. Das führt zu der Frage, wofür das Vereinigte Königreich im Hinblick auf soziale Bürgerschaft steht, geschweige denn darüber hinaus.[9] Bisher hat sich die britische Regierung nicht davon begeistert gezeigt, die territorialen Implikationen dieses Themas anzugehen und entwickelte stattdessen eine Rhetorik der „Britishness".[10] Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat einen Teil der Antwort gegeben, indem die britische Regierung entschlossenes Handeln demonstrierte, um den Bankensektor und die Wirtschaft allgemein angesichts verheerender weltweiter Bedingungen zu unterstützen. Insbesondere die *schottischen* Banken waren auf die Unterstützung durch die Regierung angewiesen – und die britische Regierung zögerte nicht, zu betonen, dass sie sofort und entschlossen gehandelt habe, während die schottische Regierung nur sehr bescheidene Maßnahmen vorschlagen konnte, um denjenigen zu helfen, die am schlimmsten von der Rezession betroffen waren.

8 *McEwen, Nicola* 2002: State Welfare Nationalism: The territorial impact of welfare state development in Scotland, in: Regional and Federal Studies, Jg. 12, Nr. 1, S. 66-90.

9 Vgl. für eine umfassende Diskussion *Greer, Scott L. (Hrsg.)* 2008: Devolution and Social Citizenship in the UK, Bristol: Policy Press.

10 „Britishness" ist besonders problematisch in Nordirland, wo sie die unionistische Gemeinschaft in großem Maße anspricht, aber nicht die nationalistische. Wird „Britishness" mit spezifischen Institutionen oder Werten in Verbindung gebracht, die neutral zwischen den dortigen Gemeinschaften sein sollen (wie mit einer „British bill of rights"), hat sie statt einer integrativen eine polarisierende Wirkung.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Die unzusammenhängenden Verfassungsdebatten in Schottland und Wales

Die wichtigste Auswirkung der zweiten Phase der Devolution ist die Art und Weise, wie sie Verfassungsthemen zurück auf die politische Agenda setzt (durch die ungeschriebene Verfassung des Vereinigten Königreichs ist dies einfacher als in vielen anderen Systemen). Dies war am eindeutigsten und dramatischsten in Schottland – aber auch am uneffektivsten. Mit dem Weißbuch „Choosing Scotland's Future" vom August 2007, begann die schottische Regierung ihre „nationale Konversation", die in einem Referendum über die schottische Unabhängigkeit, das 2010 abgehalten wird, kulminieren soll (obwohl die fehlende Unterstützung durch die anderen Parteien bedeutet, dass ein Referendum vor den nächsten schottischen Parlamentswahlen 2011 sehr unwahrscheinlich ist).[11] Die „Konversation" soll die intellektuellen und politischen Argumente für die Unabhängigkeit, und einen beachtlichen Ausbau der Devolution auf dem Weg dahin, entwickeln. Sie dauerte über das Jahr 2008 hinweg an und schloss eine Reihe von öffentlichen „Rathaussitzungen" ein, die abgehalten wurden, als das schottische Kabinett in Kleinstädten wie Dumfries oder Pitlochry im Sommer 2008 zusammentrat. Jedoch war sie durch mangelnde Finanzierung und Strukturen eher Thema von Ministerreden und einem Blog als Teil von etwas Zielgerichteterem, obwohl es ein ausführliches Papier zu „Fiskalautonomie" innerhalb des Vereinigten Königreichs gab, und weitere wurden zu Themen wie Öl und Gas versprochen.[12]

Die unionistischen Parteien (die zusammen eine Mehrheit im schottischen Parlament innehaben) haben es abgelehnt, an der „nationalen Konversation" teilzunehmen. Sie folgten dem Beispiel der ehemaligen Labour-Vorsitzenden Wendy Alexander und reagierten mit der Einrichtung der bereits erwähnten Commission on Scottish Devolution, um die Devolution im gesamtbritischen Kontext zu überprüfen. Die Unabhängigkeit Schottlands wurde ausdrücklich vom Auftrag der Kommission, die auch von der britischen Regierung unterstützt wird (und somit wenigstens einige finanzielle Ressourcen hat), ausgeschlossen. Trotz ihres Auftrags, die schottische Devolution in einem britischen Kontext zu betrachten, befindet sich unter den Mitgliedern niemand von außerhalb Schottlands.[13] Die Kommission hat eine Expertengruppe von Ökonomen und anderen Sachverständigen beauftragt, sie zu Finanz- und Wirtschaftsthemen zu beraten.[14] Ihr im Dezember 2008 veröffentlichter Zwischenbericht prüft eine Reihe von Themen

11 *Scottish Executive* 2007: Choosing Scotland's Future. A National Conversation. Independence and Responsibility in the Modern World, Edinburgh: Scottish Executive. http://www.scotland.gov.uk/Publications/2007/08/13103747/ (am 19.05.2009).

12 *Scottish Government* 2009: Fiscal Autonomy in Scotland: The case for change and options for reform. Taking forward our National Conversation, Edinburgh: Scottish Government. http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/02/23092643/ (am 19.05.2009).

13 Siehe für weitere Details die Homepage der „Kommission für schottische Devolution". http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk; vgl. allgemein die „Scotland Devolution Monitoring Reports", besonders von Mai und September 2008 sowie Januar 2009 (Fn. 1).

14 First Evidence from the Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution, November 2008, Edinburgh: Heriot-Watt University. http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/uploads/2008-12-15-hwu-first_evidence_report-web.pdf (am 19.05.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 verfassungsrechtlichen Zukunft Schottlands, mit denen sie sich im Weiteren auseinandersetzen wird.[15] Sie identifiziert nur eine kleine Anzahl von weiteren Kompetenzen, die auf Schottland devolviert werden könnten, und der Großteil ihrer Diskussion beschäftigte sich mit Finanzthemen und der Möglichkeit, Steuererhebungskompetenzen zu devolvieren. Sie verband eine derartige Devolution mit dem Wesen des Wohlfahrtstaates – je unverwechselbarer „schottisch" der Wohlfahrtstaat sei, desto mehr sollte er durch schottische Einnahmen finanziert werden.

Der Schlussbericht der Kommission wird voraussichtlich im Juni oder Juli 2009 erscheinen. Von da an wird es höchstens noch ein Jahr bis zu allgemeinen britischen Wahlen dauern (die spätestens im Juni 2010 abgehalten werden müssen). Das ist sehr wenig Zeit für die britische Regierung, darauf eine Antwort zu formulieren und zu reagieren, und ein solches Handeln wird umso schwieriger, wenn die politischen Parteien in die Wahlkampfphase eintreten werden. In Wirklichkeit wird die Entscheidung über die weitere Vorgehensweise bei den Konservativen liegen – und es ist nicht klar, wie sehr sie von der Arbeit der Calman-Kommission beeinflusst werden.

In Wales ist die Situation etwas anders. Das aktuelle System verlangt die Devolution von Gesetzgebungskompetenzen bei spezifischen „Angelegenheiten", auf einer Fall-zu-Fall-Basis. Dies bedeutet einen komplexen Beratungsprozess zwischen der Assembly Government (walisische Regionalregierung) und der britischen Regierung sowie zwischen der National Assembly und dem britischen Parlament.[16] Solche Änderungen resultieren in Neuregelungen in Schedule 5 des Government of Wales Act von 2006, der auf der Homepage der National Assembly in der jeweils aktuellen Fassung vorliegt.[17] Obwohl viele Angelegenheiten problemlos devolviert wurden, gab es auch Fälle, bei denen es ernsthafte Unstimmigkeiten gab (wie bei der walisischen Sprache und „bezahlbarem Wohnraum"), und dieses System bedeutet, dass konstitutionelle und politische Themen unweigerlich miteinander verflochten sind. Der Ausschuss für Walisische Angelegenheiten des Unterhauses spielte eine zentrale Rolle bei der Überwachung des neuen Systems und nahm gegenüber der Notwendigkeit, Kompetenzen großzügig auf die Versammlung zu devolvieren, eine skeptische Haltung ein.

In einem größeren Rahmen gibt es die Erwartung der National Assembly, gesetzgebende Kompetenzen in 20 Bereichen übertragen zu bekommen, die im Gesetz von 2006 aufgeführt sind. Dies erfordert die Zustimmung der allgemeinen Öffentlichkeit in einem Referendum sowie von fünf Vetospielern (die der Durchführung des Referendums zustimmen müssen). Es gibt in der „One Wales"-Koalitionsvereinbarung zwischen Labour und Plaid Cymru eine Verpflichtung, das Referendum vor 2011 abzuhalten. Und die

15 *Commission on Scottish Devolution* 2008: The Future of Scottish Devolution within the Union: A First Report, Edinburgh: Commission on Scottish Devolution. Via http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/papers.php.

16 Dazu, wie dieses System entstand, siehe *Jones, Richard Wyn/Scully, Roger* 2008: Welsh Devolution: The End of the Beginning, and the Beginning of…?, in: *Trench, Alan (Hrsg.)*: The State of the Nations 2008, Exeter: Imprint Academic, S. 57-86.

17 Aktuelle Fassung des Schedule 5: http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-legislation/bus-legislation-guidance/bus-legislation-guidance-documents/legislation_fields/schedule-5.htm.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Wales Convention“ unter dem Vorsitz von Sir Emyr Jones Parry, ein ehemaliger britischer Botschafter bei den Vereinten Nationen, wurde eingesetzt, um das Bewusstsein für das aktuelle System zu steigern und dafür, was Veränderungen bedeuten würden, sowie um über den Grad der Zustimmung bei einem Referendum zu beraten und vielleicht über die Formulierung der zur Abstimmung gestellten Frage.

Das Problem aus einer britischen Sichtweise besteht darin, dass sich diese Debatten einander nicht annähern. Es ist keine große Überraschung, dass sich Debatten, die ihren Ursprung in Schottland und Wales haben, hauptsächlich um schottische oder walisische Themen und Belange drehen. Wenn sich aber die britische Regierung damit befasst, hat sie die Möglichkeit, die Debatte zu erweitern und kann versuchen, aufzuzeigen, was das Vereinigte Königreich Menschen in allen Teilen des Landes anzubieten hat, das das Zusammenleben in einem Staat lohnenswert macht. Bisher hat sie, indem sie am bruchstückhaften Weg, den die Devolution bis jetzt gegangen ist, festhielt, die Gelegenheit, immer wenn sie sich ergeben hat, verspielt. Die Frage, die sich für die nächsten Jahre stellt, ist, ob sie so weitermachen kann, und welcher Preis dafür gezahlt werden muss.

8. Die zunehmende Bedeutung der Finanzen

Es ist wenig überraschend, dass die territoriale Verteilung von Finanzen und die Finanzkraft problematische Bereiche in einem dezentralisierten System sein könnten. Vielleicht am verblüffendsten ist, inwieweit dies bisher im Vereinigten Königreich *kein* Thema war. Ein Grund dafür sind die Freiheit und Stabilität der Finanzierung, die das System der „Barnett-Formel“ ermöglicht hat, zumindest bis jetzt. Ein anderer Grund ist politischer Art: Insbesondere Labour-Politiker, egal in welcher Regierung, haben versucht, die Debatte über Finanzen und die Barnett-Formel klein zu halten.

Dies ändert sich jedoch. Es war schon vor der Wirtschaftskrise klar, dass sich das Wachstum bei den öffentlichen Ausgaben verlangsamt – und die Krise hat schwerwiegende Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen des Vereinigten Königreichs, was bedeutet, dass die devolvierten Regierungen auch ernsthaft davon betroffen sind. Die öffentlichen Ausgaben sind außerdem sehr ungleich über das Vereinigte Königreich verteilt, auf eine Art, die nichts mit Indikatoren wie „Bedarf“ zu tun hat, da wohlhabende Teile im Vereinigten Königreich (namentlich Schottland) großzügig finanziell unterstützt, und arme wenig unterstützt werden, was nichtsdestotrotz als System der Umverteilung bezeichnet wird.[18] Im Allgemeinen war die Diskussion, ob diese Vereinbarungen tatsächlich zweckgemäß sind, größtenteils auf die akademische Welt und auf diejenige der *think tanks* beschränkt, mit gelegentlicher Berichterstattung in der Londoner Presse (in der Regel in Verbindung mit Meinungsumfragen, die auf aufkommende englische Bedenken über die höheren Ausgaben in Schottland hinweisen).

18 Siehe jüngst *McLean, Iain/Lodge, Guy/Schmuecker, Katie* 2008: Fair Shares? Barnett and the politics of public expenditure, London: Institute for Public Policy Research (IPPR). http://www.ippr.org/ipprnorth/publicationsandreports/publication.asp?id=619 (am 19.05.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 vor dem Hintergrund der Asymmetrien im Vereinigten Königreich nicht anders erwartet, wurde die Debatte an unterschiedlichen Orten über unterschiedliche Themen geführt. In Wales drehte sich die Diskussion (maßgeblich von Plaid Cymru angeführt) um die „ungerechte" Höhe der Förderung, die Wales erhält – in diesem Fall eher zu wenig als zu viel. Nordirland fand Gefallen an der Idee, die Unternehmensteuer zu senken, um Investitionen aus dem Ausland anzuziehen, angespornt durch die niedrigeren Sätze in der Republik Irland. Die Debatte verlief am anspruchsvollsten in Schottland, wo Überlegungen zu „Sichere deinen Anteil der Ausgaben" sowie das anspruchsvollere, aber damit verbundene Konzept der Gerechtigkeit auch mit dem Interesse an den wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen der Devolution von Steuerkompetenzen abgewogen wurden, und von zentraler Bedeutung für die Arbeit der Calman-Kommission und die Nationale Konversation waren.[19]

Ähnlich zu diesen schottischen Verläufen sind auch anderswo Debatten im Gange. In Wales wurde zur Überprüfung der walisischen Finanzen eine unabhängige Kommission unter Vorsitz von Gerry Holtham (ein Politikberater und Ökonom aus der City of London) eingesetzt, die zu ihren Mitgliedern Paul-Bernd Spahn von der Universität Frankfurt zählt. Diese Kommission nahm ihre Arbeit im Herbst 2008 auf und soll im Sommer 2009 einen Bericht über das Barnett-System und einen „gerechten Zuschuss" für Wales erstellen, an den sich ein Bericht zur Steuererhebung und Kreditfähigkeit bis Ende 2009 anschließt. Auf britischer Ebene führten die Bestrebungen von Lord Barnett (sich für die seinen Namen tragende Formel schämend) im Oberhaus zur Einrichtung eines Sonderausschusses für die Barnett-Formel, der im Dezember 2008 eingesetzt wurde und als Mitglieder eine große Anzahl von ehemaligen Ministern umfasst. Er soll ebenfalls im Sommer 2009 Bericht erstatten.

In vielerlei Hinsicht sind die Finanzen das „gefährlichste" Thema, das die Devolution zum Vorschein bringt, vor allem für die unionistischen Parteien. Was auch immer die Probleme des Status quo sind (und davon gibt es viele), bedeutet Veränderung, dass es Gewinner und Verlierer gibt – und es ist wahrscheinlich, dass sich mehr Gruppen als Verlierer denn als Gewinner betrachten werden. Wenn es eine Veränderung geben würde, wie würde sie aussehen? Wenn Steuern devolviert werden sollen, welche und wie? In welcher Beziehung werden die devolvierten Steuerkompetenzen zu den Beihilfen des Zentrum stehen? Und wie werden solche Beihilfen berechnet werden? Es gibt keine eindeutigen Antworten und nicht einmal viele klare Fragen. Aber wenn das Vereinigte Königreich wie ein einziger dezentralisierter Staat funktionieren will, müssen solche Themen behandelt und gelöst werden. Das heißt, dass eine Reihe von noch schwierigeren Fragen zum Verhältnis von devolvierter Autonomie und Gerechtigkeit im ganzen Land beantwortet werden muss, sowie was „Gerechtigkeit" in diesem Zusammenhang bedeutet.

19 Siehe für eine Zusammenfassung der Debatte, wie sie sich bis Anfang 2007 entwickelt hatte: *Scott, Andrew/Jeffery, Charlie* 2007: Scotland's Economy – The fiscal debate, Edinburgh: Scottish Council for Development and Industry. http://www.scdi.org.uk/pi/2007/2584.pdf (am 19.05.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Tatsache, dass es Druck zur Veränderung in Schottland und Wales sowie in Westminster gibt, stellt sicher, dass dies ein zunehmend wichtiges Thema in den nächsten Jahren sein wird. Der Druck, dem das Vereinigte Königreich als Folge der Rezession und der Bankenkrise bei den öffentlichen Ausgaben ausgesetzt ist, bedeutet, dass es sehr vorsichtig sein wird, weil mithilfe der Barnett-Formel devolvierte Finanzausstattungen genauso erfolgreich gekürzt werden können wie sie damit zwischen 1999 und 2007 erhöht wurden.

Schlussfolgerung

Dies alles bedeutet ein komplexes Muster territorialer Politik, das sich auf signifikante Art vom vorhergehenden Muster unterscheidet – aber immer noch weit von dem Muster entfernt, das in föderalen Systemen vorhanden ist, selbst in multinationalen wie Kanada oder asymmetrischen wie Spanien oder Belgien. Der Ansatz der britischen Regierung scheint in der etablierten britischen Vorgehensweise verwurzelt zu sein, die einen hohen Grad an parteipolitischer Bindung beinhaltet. Und dies hilft vielleicht, zu erklären, warum sie nicht einmal die Fragen zu verstehen scheint, ganz davon zu schweigen, schlüssige Antworten dafür zu haben. Sie dürfte denken, dass sie mit den gleichen Taktiken darauf reagieren kann, die früher im Vereinigten Königreich funktionierten, aber eben unter ganz anderen Bedingungen; die bereits stattgefundenen Veränderungen bedeuten, dass sie jetzt wahrscheinlich nicht mehr funktionieren.

Das Vereinigte Königreich war schon immer ein territorial komplexer Staat. Die frühen Jahre der Devolution waren relativ ruhig und halfen, diese Komplexität zu verstecken, vor allem aufgrund der Auswirkungen einer umfassenden Labour-Dominanz. Eine Reihe derer, die von der Devolution betroffen sind, dachte lange, dass es interessant werden würde (was früher oder später unumgänglich war), wenn Labour irgendwo eine Wahl verlieren würde. Als das 2007 geschah, geschah es auf eine bemerkenswert interessante Art. Es war deshalb so interessant, weil es dazu führte, dass nationalistische Parteien (nicht lediglich Nicht-Labour-Parteien) zum ersten Mal an die Regierung kamen, und vor allem, weil dies sowohl in Schottland als auch in Wales der Fall war. Außerdem bedeutete die Tatsache, dass sich Labour in Wales dazu entschied, Macht zu teilen, dass sich die Labour-Partei als Ganze mit Fragen darüber auseinandersetzen musste, wie sie zu anderen Parteien und politischen Kräften stand, statt ausschließlich in der Opposition darauf zu warten, bis die Dinge für die Regierungsparteien schlecht liefen und sie wieder an die Macht zurückkehren konnte. Obwohl die britische Regierung versteht, dass die neue Situation zu einer Reihe von schwierigen und ernsthaften Problemen führt, hat sie keine Bereitschaft gezeigt, die Art von nachhaltigen, langfristigen Maßnahmen zu unternehmen, die zur Lösung dieser Probleme nötig sind – oder auch nur, ihre Komplexität vollständig zu verstehen.

Devolution stellte nicht nur die Anerkennung der territorialen Komplexität des Vereinigten Königreichs dar, sondern auch das politische Scheitern anderer Ansätze. Im Besonderen erkennt sie an, dass die traditionelle Vorstellung, das britischen Parlament könne als Kulisse für landesweite Politik dienen und Verwaltung- und Verfahrensab-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kommen adäquate territoriale Abweichungen bereitstellen, nicht länger aufrecht zu erhalten ist. Man könnte meinen, dass dies daran liegt, dass eine frühere Kompromissfähigkeit während der politischen und ideologischen Konflikte in den 1970er und 1980er Jahren verloren ging. In gewisser Hinsicht ist Devolution jedoch eine Antwort auf alte Probleme, nicht auf neue. Sie dürfte eine Wiederholung der Art von konservativer Regierung Schottlands oder Wales' ohne einen Wählerauftrag, wie es die Sorge der 1980er und 1990er Jahre war, verhindern, aber dies stellt noch keine breit angelegte Agenda für die Zukunft dar.

Das zentrale, langfristige Thema, das aus der Devolution hervorgeht, dreht sich nicht so sehr um Schottland, Wales oder Nordirland, sondern um das Vereinigte Königreich als Ganzes sowie Englands Verhältnis zu diesem Ganzen und den anderen Gebietskörperschaften. Wie das Vereinigte Königreich auf die wachsenden territorialen Herausforderungen, mit denen es konfrontiert ist, reagiert, wird die zentrale Frage der kommenden Jahre sein.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Stagnation oder Integration: die Verfassung Bosnien-Herzegowinas

Jens Woelk

> „Das Zusammenwachsen des Staates selbst bleibt auch zehn Jahre nach Dayton das Hauptproblem – in verfassungsrechtlicher, wirtschaftlicher und nicht zuletzt emotionaler Hinsicht."[1]

So endete der Beitrag zu Bosnien-Herzegowina[2] im Jahrbuch des Föderalismus 2006, in dem vor allem die europäische Perspektive als Hebel zur Erreichung staatlicher Integration analysiert wurde. Der Befund ist nach wie vor aktuell. Eine Einigung auf eine gemeinsame, multinationale Grundlage des Staates, welche die für die Annäherung an die Europäische Union (EU) erforderlichen strukturellen Reformen ermöglicht, ist bisher weder erfolgt noch in Sicht.

Seit dem Abkommen von Dayton können drei große Abschnitte der Transition unterschieden werden: Auf die erste Umsetzung des Abkommens folgte eine zweite Phase der „Korrekturen", die durch Urteile des Verfassungsgerichtshofes und zahlreiche Interventionen des Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft gekennzeichnet ist. In einer dritten Phase erfordert vor allem das Ziel der europäischen Integration die Übernahme größerer Verantwortung seitens der bosnischen Institutionen und Politiker sowie eine Anpassung der sensiblen Gleichgewichte der Nachkriegsordnung.[3]

Im Jahrbuch des Föderalismus 2002 waren die Verfassungsordnung des Daytoner Friedensabkommens und die massiven Eingriffsbefugnisse des Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft eingehend untersucht worden.[4] Deren Auswirkungen bestimmen die politische Realität Bosniens weiterhin, auch wenn das Land bereits auf dem Weg „von Dayton nach Brüssel" zu sein scheint.[5] Auch 14 Jahre nach Kriegsende und zehn Jahre nach Eröffnung des so genannten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP),[6] mit welchem den Staaten des Westbalkans eine Vollmitgliedschaft in

1 *Rehs, Alexander M.* 2006: Von Dayton nach Brüssel – Bosnien und Herzegowina auf dem Wege staatlicher und europäischer Integration, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 430-444, hier S. 444.

2 Der Name des Staates ist Bosnien-Herzegowina. Im Beitrag werden z.T. Bosnien und bosnisch als Synonyme für den Staat bzw. die (bundes-)staatliche Ebene verwendet.

3 Die Verfassungstransition analysiert *Woelk, Jens* 2008: La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?, Padova: Cedam.

4 *Stahn, Carsten* 2002: Föderalismus im Dienste der Friedenssicherung – Bosnien-Herzegowina unter dem Friedensabkommen von Dayton, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 388-403.

5 So der Titel des Beitrages von *Rehs* 2006 (Fn. 1).

6 Vgl. dazu grundlegend u. a. *Calic, Marie-Janine* 2004: Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Prüfstand. Empfehlungen für die Weiterentwicklung europäischer Balkanpolitik, SWP-Studie 2004/S 33, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 11 ff. http://www.swp-berlin.org/

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Europäischen Union in Aussicht gestellt worden war, ist also kein Ende des faktischen politischen und wirtschaftlichen Protektorates in Sicht, selbst wenn statt der internationalen Gemeinschaft in Zukunft die Europäische Union die Hauptrolle in Bosnien-Herzegowina übernehmen wird.

Nach einer kurzen Zusammenfassung der wesentlichen Elemente und Probleme der gegenwärtigen Verfassungsordnung steht im folgenden Beitrag die Diskussion über (Notwendigkeit, Verfahren und Inhalte von) Verfassungsreformen im Mittelpunkt. Eine erfolgreiche Verfassungsreform würde das Ende der Transition von Bosnien-Herzegowina symbolisieren: Funktionale Institutionen und ein Minimum an Akzeptanz sind die Voraussetzungen für Lebensfähigkeit und Nachhaltigkeit des Staates und für dessen zukünftige Mitgliedschaft in der Europäischen Union.

1. Eingebaute Widersprüche: multinationaler Staat aus ethnischen Festungen?

Damit ist das Grundproblem angesprochen: Lebensfähigkeit und Nachhaltigkeit müssen erst hergestellt werden; die Verfassungsordnung ist Teil des durch die internationale Gemeinschaft diktierten Friedensabkommens von Dayton. So wurde das Abkommen im Dezember 1995 in Paris von den Präsidenten Bosniens, Jugoslawiens und Kroatiens unterzeichnet, welche sowohl die drei großen Bevölkerungsgruppen als auch Bosnien und seine beiden Nachbarstaaten repräsentierten.[7] Weder gab es in der Folge eine Volksabstimmung zur Bestätigung der Verfassung noch eine Ratifizierung durch die bereits existierenden konstitutiven Gebietseinheiten oder eine offizielle Übersetzung des englischen Textes in die Landessprache(n). Die als Anhang IV des Friedensabkommens oktroyierte Verfassung bezieht ihre Legitimation aus der – teilweise direkten – Berufung auf international anerkannte Werte, insbesondere die Grundrechte, und aus der unmittelbaren Intervention der internationalen Gemeinschaft. Diese tritt deshalb als „viertes konstitutives Element“[8] neben die drei „konstitutiven“ Völker und garantiert die Durchführung des Friedensabkommens und die Stabilität im Land.

Trotz der Nennung von „Bosniaken“ (d. h. Moslems), Kroaten und Serben als „konstitutive Völker“ („constituent peoples“) in der Verfassung, ist vor allem die Teilung des Landes in zwei annähernd gleich große „Entitäten“ charakteristisch für das politische und rechtliche System: die muslimisch-kroatische „Föderation von Bosnien und Herzegowina“ (FBH) und die „Republika Srpska“ (RS) sind die *de-facto*-Anerkennung

produkte/swp_studie.php?id=3754 (am 01.05.2009); sowie *Sebastián, Sofia* 2008: The Stabilisation and Association Process: are EU inducements failing in the Western Balkans?, Working Paper Nr. 53, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (FRIDE). http://www.fride.org/publication/356/ (am 01.05.2009).

7 Die beiden Nachbarstaaten hatten als Mutternationen und durch ihre nationalistische Politik während des Konflikts entscheidenden Einfluss in Bosnien ausgeübt, ohne allerdings formal in den Krieg einzugreifen. In den drei Unterschriften kann auch eine internationale Anerkennung der drei großen „konstitutiven“ Völker als Titularnationen von Bosnien-Herzegowina gesehen werden.

8 *Bose, Sumantra* 2002: Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention, Oxford: Oxford University Press.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

einer durch Krieg und ethnische Säuberungen geschaffenen territorialen und ethnographischen Aufteilung.[9] Diese Waffenstillstandslogik war der Preis für die Kontinuität von Bosnien-Herzegowina und die Vermeidung eines muslimischen Rumpfstaates.[10] Der so entstandene „Zwillingsbundesstaat" ist durch eine äußerst schwache staatliche Ebene mit nur wenigen gemeinsamen Institutionen sowie dadurch gekennzeichnet, dass alle wesentlichen Kompetenzen und finanziellen Ressourcen bei den Entitäten verbleiben.[11] Trotz symmetrischer Beziehungen zur (bundes-)staatlichen Ebene handelt es sich um ungleiche „Zwillinge": Die RS ist ein hochgradig zentralisierter Einheitsstaat, während die FBH mit zehn Kantonen bundesstaatliche Struktur aufweist.[12]

Der multiethnische Charakter des Landes soll durch ein konkordanzdemokratisches System abgesichert werden, dessen Hauptmerkmale die direkte (und getrennte) Wahl des Präsidiums sind, die Unterteilung der Wählerschaft in zwei der Bevölkerung der beiden Entitäten entsprechenden Gruppen, die weitrechende Autonomie der Entitäten sowie die verschiedenen, stark ausgeprägten Vetorechte. Unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit für alle Gruppen bei Kriegsende entworfen, ist diesen Rechten gemeinsam, dass sie in erster Linie defensiv, d. h. zur Blockade genutzt werden, während sie für positive Gestaltung und Veränderung praktisch ungeeignet sind. Zwischen 1995 und 2000 wurden sie von den Gruppen, die kein Interesse an einer Stärkung des Staates hatten, vor allem zu Blockaden der ohnehin schwachen Zentralregierung missbraucht.[13] Die primäre Loyalität vieler politischer Vertreter in den gesamtstaatlichen Institutionen gilt eben den Entitäten, als der Ebene, auf der die eigentliche Macht ausgeübt wird, den Volksgruppen, welche diese repräsentieren, bzw. der eigenen nationalistischen politi-

9 Dementsprechend wurden ihre Verfassungen vor dem Dayton-Abkommen (November 1995) erlassen: die Verfassung der RS am 28.02.1992 (am 07.04.1992 erklärte die RS ihre Unabhängigkeit von Bosnien-Herzegowina); die Föderation geht auf das so genannte Washington-Abkommen zwischen Kroaten und Bosniaken zurück, das am 18.03.1994 geschlossen wurde; ihre föderale Verfassung wurde drei Monate später, am 24.06.1994, von einer verfassungsgebenden Versammlung verabschiedet; Verfassungstexte unter http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/ (am 22.05.2009).

10 Zur Durchführung dieser Formel (51% des Gebiets für die FBH, 49% für die RS) als Grundlage des Daytoner Friedensabkommens: *Holbrooke*, *Richard* 1999: To End a War, New York: Modern Library, S. 292-294. Die Waffenstillstandslinie wurde zur „interentity boundary line" (dieser Begriff vermeidet bewusst das Wort „Grenze" und damit jede Vorentscheidung hinsichtlich des staatsähnlichen Charakters der Entitäten).

11 Der treffende Ausdruck stammt von *Graf Vitzthum, Wolfgang* 2003: Ethnischer Föderalismus unter Protektoratsbedingungen. Das Beispiel Bosnien-Herzegowina, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 118-141.

12 Vgl. zum föderalen Aufbau Bosnien-Herzegowinas *Woelk, Jens* 2005: Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung: der Fall Bosnien-Herzegowina, in: *Weber, Karl/Wimmer, Norbert (Hrsg.)*: Vom Verfassungsstaat am Scheideweg. Festschrift für Peter Pernthaler, Wien/New York: Springer, S. 467-492. Aufgrund seiner strategischen Bedeutung wurde zudem der Brčko-Distrikt im März 1999 in einem internationalen Schiedsspruch zu einem unter internationaler Verwaltung stehenden Sondergebiet erklärt; Brčko Arbitration Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brčko Area, Final Award vom 05.03.1999.

13 Insbesondere von den kroatischen und serbischen Nationalisten.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schen Partei.[14] Die bosnische Variante der Konkordanzdemokratie ist damit nicht nur äußerst komplex, sondern auch eine häufig dysfunktionale institutionelle Ordnung.

In den ersten fünf Jahren trugen die konkordanzdemokratischen Elemente, hauptsächlich auf der staatlichen Ebene, und die Institutionalisierung von Ethnizität zu einer Verfestigung der Strukturen des ethnischen Föderalismus bei. Dessen Hauptakteure, die Entitäten, waren so bestimmend und die integrative und kooperative Dimension so unterentwickelt, dass das Gesamtsystem eher konföderativen als bundesstaatlichen Charakter aufwies.

Die Anknüpfung an die durch den Krieg geschaffenen Territorialstrukturen steht in starkem Gegensatz zu einem weiteren, wichtigen Grundsatz des Dayton-Abkommens: dem Recht der Flüchtlinge in die Gebiete, aus denen sie geflohen oder vertrieben worden waren, zurückzukehren.[15] Dieses Recht zielt letztlich auf eine Wiederherstellung der multiethnischen Gesellschaft; die Verwirklichung des Rechts auf Rückkehr der Flüchtlinge wirkt daher als dynamisches Element in der Verfassungsordnung.

Der Umstand, dass der überaus komplexe rechtliche Rahmen des Dayton-Abkommens wichtige verfassungsrechtliche Fragen unbeantwortet ließ (und lässt), ist ein Ergebnis der ungelösten Spannung zwischen den beiden grundsätzlichen und widerstreitenden Prinzipien, auf denen das Abkommen basiert: einerseits der (teilweisen) Anerkennung einer durch Krieg und Unrecht geschaffenen Lage, mit dem Ziel diesen Krieg zu beenden, andererseits der Wiederherstellung einer multiethnischen Gesellschaft und eines multinationalen Gesamtstaates. Wegen dieses Widerspruchs und des vorherrschenden negativen Konsenses zwischen den politischen Eliten, die auf diese Weise ihre Vorherrschaft und Kontrolle über die jeweilige Gruppe nach dem „Teile und Herrsche"-Prinzip absicherten, konnte echte Eigenverantwortung (*local ownership*) in der folgenden Phase des Wiederaufbauprozesses kaum erwartet werden.

Zur vollständigen Durchführung des Friedensabkommens, zur Garantie einer Mindestfunktionsfähigkeit der Institutionen und zur Überwindung des Gegensatzes zwischen statischen und dynamischen Elementen waren Korrekturen an der Dayton-Verfassung notwendig. Diese erfolgten, regelmäßig gegen den Willen der bosnischen Politiker, durch „korrigierende" Maßnahmen: durch Urteile des Garantieorgans der Verfassung, des Verfassungsgerichtshofs,[16] und durch den Hohen Repräsentanten der in-

14 *Bieber*, *Florian* 2002: Governing Post-War Bosnia and Herzegovina, in: *Gál, Kinga (Hrsg.)*: Minority Governance Concepts in Europe on the Threshold of the Twenty-first Century, Budapest: LGI, S. 319-338, hier S. 328f.

15 So genannte Minderheitenrückkehr, da die Rückkehr in der Regel in Gebiete erfolgt, in denen nach dem Krieg andere ethnische Gruppen die Bevölkerungsmehrheit bilden. Das Recht auf Rückkehr wird in Anhang VII („Abkommen über Flüchtlinge und Vertriebene") garantiert und von einer eigens dafür eingerichteten Menschenrechtskammer überwacht.

16 Vgl. insbesondere das Grundsatzurteil des Verfassungsgerichtshofes von Bosnien-Herzegowina zum multinationalen Charakter des gesamten Staatsaufbaus und zur daraus resultierenden rechtlichen Gleichstellung der drei „konstitutiven Völker": Case no. U 5/98, Partial Decision III vom 01.07.2000. Via http://www.ustavnisud.ba (am 15.05.2009). Vgl. hierzu u. a. die Anmerkungen von: *Stahn, Carsten* 2000: Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Gleichstellung der drei ethnischen Volksgruppen in

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ternationalen Gemeinschaft, der als Schlüsselinstitution für die Umsetzung des Friedensabkommens mit außerordentlichen Ersetzungsbefugnissen zu unmittelbaren Eingriffen befugt ist (so genannte „Bonn Powers").[17] Beide Institutionen gehen mit ihren Korrekturen deutlich über die Verfassung im formellen Sinne hinaus und beziehen sich – gestützt auf eine systematische, „offene" und teleologische Auslegung des gesamten Friedensabkommens – auf ein materielles Verfassungsverständnis, das vor allem internationale Rechtsquellen miteinbezieht.[18]

Die Methode der punktuellen „Verfassungskorrekturen" ermöglicht jedoch weder eine systematische Überprüfung und Anpassung der Inhalte des Dayton-Abkommens noch löst sie das Legitimationsdilemma: Eine umfassende Reform oder gar die Ersetzung der Dayton-Verfassung kann weder schrittweise durch Urteile des Verfassungsgerichtshofes erreicht werden noch im Wege der Ersetzungsbefugnisse durch den Hohen Repräsentanten zwangsweise verordnet werden. Als verfassungspolitische Grundentscheidung für die Zeit nach dem internationalen Protektorat setzt sie Konsens in der Politik voraus und erfordert die Einbeziehung der Bevölkerung.[19]

Im Mittelpunkt der seit 2003 deutlich zunehmenden Kritik an der internationalen Gemeinschaft steht neben dem Vorwurf einer paternalistischen Grundhaltung auch deren fehlende Verantwortlichkeit, da ihre weitreichenden und einschneidenden Eingriffsbefugnisse häufig weder ausdrücklichen Schranken noch ausreichender Kontrolle unterliegen.[20] Dies wirft die Frage nach den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit auf, die in

---

den bosnischen Teilrepubliken – Neue Hoffnung für das Friedensmodell von Dayton?, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Jg. 60, Nr. 3/4, S. 663-696; *International Crisis Group (ICG)* 2002: Implementing Equality: The „Constituent Peoples" Decision in Bosnia and Herzegovina, ICG Balkans Report Nr. 128, 16.04.2002. Via http://www.crisisweb.org (am 01.05.2009); *Marko, Joseph* 2004: Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina: A First Balance, European Diversity and Autonomy Paper 7/2004, Bozen: Europäische Akademie. http://www.eurac.edu/documents/edap/2004_edap07.pdf (am 22.05.2009).

17 Die Ersetzungsbefugnisse im Rahmen der „Bonn Powers" umfassen sowohl den Erlass von Gesetzgebung „per Dekret" anstelle der Gesetzgebungsorgane in Bosnien als auch die Absetzung von Politikern und Beamten, welche das Dayton-Abkommen verletzen. Die Zahl der Eingriffe ist beeindruckend: 1997: 1, 1998: 31, 1999: 92, 2000: 86, 2001: 54, 2002: 153, 2003: 96, 2004: 158, 2005: 91, 2006: 57, 2007: 37, 2008: 12; eine Liste aller Entscheidungen findet sich auf der Homepage des Büros des Hohen Repräsentanten: http://www.ohr.int/decisions/ (am 22.05.2009).

18 Gestützt u. a. auf den ausdrücklichen Vorrang der EMRK (Art. II.2 Verf.) und den Verweis auf 15 internationale Grund- und Menschenrechtskataloge (Art. II.7 und Annex I Verf.).

19 Vgl. zum Legitimationsdilemma insbesondere *Chandler, David (Hrsg.)* 2006: Peace without Politics? Ten Years of International State-Building in Bosnia, London/New York: Routledge.

20 Die Debatte spiegelt sich in zahlreichen Veröffentlichungen zur Frage der Verantwortlichkeit der Internationalen Gemeinschaft, z. B. *Smyrek, Daniel Sven* 2006: Internationally Administered Territories – International Protectorates? An Analysis of Sovereignty over Internationally Administered Territories with Special Reference to the Legal Status of Post-War Kosovo, Berlin: Duncker & Humblot, S. 217 ff. Die Diskussion über Bosnien wurde besonders stark beeinflusst von *Knaus, Gerald/Martin, Felix* 2003: Lessons from Bosnia and Herzegovina. Travails of the European Raj, in: Journal of Democracy, Jg. 14, Nr. 3, S. 60-74, die Paddy Ashdowns Mandat als Hoher Repräsentant mit der britischen Herrschaft in Indien gleichsetzen. Zur Gegenposition siehe *International Crisis Group (ICG)* 2003: Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bosnien umgesetzt werden sollen, denen aber auch die Tätigkeit der internationalen Gemeinschaft unterworfen sein sollte.[21]

Eine umfassende Analyse der mit dem Dayton-Abkommen durch die internationale Gemeinschaft diktierten Nachkriegsordnung enthält das Gutachten der Venedig-Kommission des Europarates.[22] Darin wird die Dringlichkeit einer Lösung der vielfältigen Probleme der derzeitigen Verfassungsstruktur unterstrichen[23] sowie deren Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ebenso untersucht[24] wie die Vereinbarkeit der Befugnisse des Hohen Repräsentanten mit den Standards des Europarates. Umfassende Reformen werden gefordert, insbesondere zur Stärkung der staatlichen Ebene, um den Schutz der Interessen der drei konstitutiven Völker und die Notwendigkeit effizienter Regierung zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. So kritisiert die Venedig-Kommission bspw. die Rolle der Völkerkammer, die eher (der Androhung von) Vetorechten dient als der Vertretung territorialer Interessen; sie schlägt die Abschaffung der Dreier-Präsidentschaft vor und die Konzentration aller Exekutivbefugnisse im Ministerrat. Der Ausschluss der „Anderen", also der Bürger, die sich nicht zu einem der konstitutiven Völker erklärt haben, und die dominierende Rolle ethnischer Parteien in der Politik werden kritisiert, eine starke Dezentralisierung und Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen und der Entscheidungsprozesse gefordert (einschließlich einer Reduzierung der Vetorechte).[25] Hinsichtlich der Ersetzungsbefugnisse und der zentralen Stellung des Hohen Repräsentanten wird ausgeführt, dass diese zwar unter politischen Gesichtspunkten positiv wirkten, es jedoch „nicht als eine normale Situation angesehen werden kann, dass ein nicht gewählter Nichtstaatsbürger solche Befugnisse in einem Europaratsmitgliedstaat ausübt".[26] Je länger dieser undemokratische Zustand andauere, umso fragwürdiger werde er, weshalb sowohl stärkere rechtliche Kontrollmöglichkeiten notwendig seien, als auch eine allmähliche Abschaffung der außerordent-

State Building, ICG Balkans Report Nr. 146, 22.07.2003; vgl. auch *Caplan, Richard* 2007: Who guards the Guardians? International Accountability in Bosnia, in: *Chandler, David (Hrsg.)*: Peace Without Politics? Ten Years of International State-Building in Bosnia, London/New York: Routledge, S. 157-170.

21 Die fehlenden Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der internationalen Polizeikräfte (IPTF) standen im Mittelpunkt der Entscheidung hinsichtlich der Überprüfung und der für die Weiterbeschäftigung notwendigen „Zertifizierung" aller Polizeibeamter in Bosnien; vgl. insbesondere *European Stability Initiative (ESI)* 2007: On Mount Olympus. How the UN violated Human Rights in Bosnia and Herzegovina, and why nothing has been done to correct it, 10.02.2007. http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_84.pdf (am 22.05.2009).

22 *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* 2005: Opinion on the Constitutional Situation of Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, CDL-AD (2005) 004 vom 11.03.2005. http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.pdf (am 22.05.2009).

23 Ebenda, Rn. 21 ff.

24 Ebenda, Rn. 66 ff.

25 Angesichts der Bedeutung der Entitäten schlägt die Venedig-Kommission die Abschaffung der Kantone oder die Übertragung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse auf die FBH vor.

26 *Venice Commission* 2005 (Fn. 22), Rn. 86 (Übersetzung: J. W.)

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lichen Befugnisse, möglichst parallel zu einer Verfassungsreform, welche das Gesetzgebungsverfahren effizienter gestaltet.[27]

2. „Technische Reformen" als Ersatz für Verfassungsreformen?

Die Aktionen und Interventionen externer Akteure (internationale Organisationen, Staaten und Europäische Union) haben die Transitionsprozesse auf dem gesamten Balkan außerordentlich stark und unmittelbar beeinflusst. Sowohl wegen der Dauer und der Intensität der internationalen Intervention als auch wegen ihrer konstitutiven Bedeutung für die Nachkriegsordnung, ist Bosnien-Herzegowina als paradigmatischer Fall eines „assistierten" Staats anzusehen.

Fast 15 Jahre nach Ende des Krieges ist die alles dominierende internationale Verwaltung jedoch deutlich reduziert worden; ihre Aufgaben werden nun im Zuge der schrittweisen Europäisierung zunehmend von bosnischen Institutionen durchgeführt.[28] Die Europäisierung zeigt sich in der Doppelrolle des Hohen Repräsentanten, der seit 2005 auch Sonderbeauftragter der Europäischen Union (EUSR) ist.[29]

Die Vorbereitung auf den EU-Beitritt und die Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien erfordern zahlreiche „technische" Reformen, welche nicht mehr durch den Hohen Repräsentanten in Ausübung der Ersetzungsbefugnisse durchgesetzt werden können (auch gegen den Willen der bosnischen Politiker). Die Nutzung der Beitrittsperspektive setzt ein funktionsfähiges Staatswesen und damit Eigenverantwortung in der Konsolidierung und Umgestaltung des eigenen Staates voraus. Dies wirft zwangsläufig wiederum die Frage nach der konkreten Form des Staates auf, der in Bosnien-Herzegowina errichtet werden soll.

Zwei Beispiele, an denen die Unterschiede in der Anwendung der internationalen Ersetzungsbefugnisse bzw. der EU-Konditionalität deutlich werden, sind die Reformen im Bereich der Justiz und der Polizei. Ein funktionsfähiges Justizsystem ist sowohl auf der Grundlage des Dayton-Systems erforderlich als auch im Hinblick auf den Beitritt zur EU. Die in den Jahren 2003–2005 durchgeführte Justizreform war zwar deutlich von der EU-Konditionalität beeinflusst und mit Mitteln aus dem CARDS-Programm gefördert worden, wesentliche Reformgesetze wurden jedoch vom Hohen Repräsentanten per Verordnung durchgesetzt. Nach dem Dayton-Abkommen liegen die Kompetenzen im Justizbereich bei den Entitäten. Umstritten sind daher durch internationales Dekret er-

27 *Rehs* 2006 (Fn. 1).

28 Sowohl wegen Zweckerreichung und nachfolgender Auflösung internationaler Organe als auch wegen Übernahme von deren Aufgaben durch staatliche Organe, vgl. dazu *Rehs* 2006 (Fn. 1), S. 438f.

29 Siehe die Homepage des EUSR: http://www.eusrbih.eu; zu Potential und Grenzen der Rolle der EU u. a.: *Recchia, Stefano* 2007: Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina, Paris: The European Union Institute for Security Studies (EUISS); und *Sebastián* 2008 (Fn. 6).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lassene Reformen, welche die Kompetenzen zugunsten des Gesamtstaates verändern.[30] Der gesamte Reformprozess wurde durch eine vom Hohen Repräsentanten im März 2001 eingesetzte unabhängige Justizkommission koordiniert, welche auch den Lustrationsprozess regelte und überwachte, d. h. die Überprüfung der Richter und Staatsanwälte auf in der Vergangenheit begangene Menschenrechtsverletzungen.

Die auf den Hohen Repräsentanten Paddy Ashdown zurückgehende Forderung nach Verabschiedung und Umsetzung einer strukturellen Polizeireform wurde von der EU zur Bedingung für das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) gemacht.[31] 15 verschiedene Polizeikörper seien zu viele, zu teuer und zu schwierig zu koordinieren.[32] Drei Grundsätze sollten erfüllt werden, um die Polizei „europareif" zu machen: Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen und entsprechende Ressourcen sollten auf Staatsebene verankert werden (statt wie bisher bei RS oder den Kantonen in der FBH), die Operationsbereiche sollten entsprechend funktionaler Kriterien eingerichtet werden (auch über Entitätsgrenzen hinweg) und die Garantien gegen politische Beeinflussung der Polizeiarbeit sollten gestärkt werden. Entsprechend dem üblichen Schema setzte der Hohe Repräsentant im Juli 2004 eine Kommission ein (Police Restructuring Commission – PRC) und gab eine Reihe von Richtlinien für den Inhalt der Reform vor, welche eine vereinheitlichte Struktur für alle Polizeikräfte unter der Kontrolle eines einzigen Ministeriums auf Staatsebene ausarbeiten sollte. Erst im Dezember 2006 wurde ein Reformvorschlag mit Zeitplan zur Umsetzung im Ministerrat vorgestellt.[33] Die Verzögerung erklärt sich mit einer Blockade der Regierung der RS, für die eine Verlagerung der Kompetenzen „ihrer" Polizei auf die ungeliebte Staatsebene eben mehr bedeutete als eine rein „technische" oder funktionale Reform.[34]

Aus Sicht der Entitätsregierung und der ethnischen Parteien hat die Kontrolle der „eigenen" Entität Vorrang vor der Stärkung der funktionalen Kapazitäten des Staates, selbst wenn die RS damit zur Verteidigerin des (ursprünglich) ungeliebten Dayton-Abkommens wird und obwohl diese Blockadehaltung die EU-Integration verzögert.

Im August 2007 erklärte der neue Hohe Repräsentant, Miroslav Lajčak, die Polizeireform zur absoluten Priorität und stellte einen eigenen Kompromissvorschlag vor. Erst Monate später, im April 2008, konnte dieser, von Seiten vieler Experten als „verwässer-

30 Wie etwa die Einrichtung eines staatlichen Gerichts (November 2000) und der Hohen Räte der Richter und Staatsanwälte – zuerst in den Entitäten, 2004 auch auf Staatsebene.

31 Bericht der Kommission an den Rat über die Fähigkeit Bosniens und Herzegowinas zur Aushandlung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union, KOM (2003) 692 endg. vom 18.11.2003, S. 49: „Fortsetzung der strukturpolitischen Reform mit Blick auf die Rationalisierung der Polizeidienste."

32 Nach der Evaluierung der EU-Kommission waren die Polizeikräfte zersplittert, hatten zu viel Personal (17000 Beamte, was ca. 10% der öffentlichen Ausgaben entspricht) und waren nicht in der Lage, in der jeweils anderen Entität zu operieren; vgl. KOM (2003) 692 endg. (Fn. 31), S. 30 (3.6.1.1 Polizei).

33 *International Crisis Group (ICG)* 2005: Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU, ICG Europe Report Nr. 164, 06.09.2005. Via http://www.crisisweb.org (am 01.05.2009).

34 Nach der Übertragung der Kompetenzen im Bereich der Streitkräfte auf den Staat wäre eine derartige Polizeireform eine weitere – faktische und symbolische – Schwächung der Entitäten, die es aus deren Sicht unter Berufung auf die strikte Anwendung des Dayton-Systems zu verhindern galt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

te“ Version des ursprünglichen Reformvorhabens kritisierte Kompromiss vom Parlament verabschiedet werden; im Juni 2008 wurde dann endlich das SAA unterzeichnet.

Diese Schwierigkeiten sind bezeichnend für die gegenwärtige Stagnation in der bosnischen Politik und die zunehmend feindliche Rhetorik und obstruktionistische Haltung der führenden Politiker seit 2006 gegenüber einer internationalen Gemeinschaft mit stark vermindertem Engagement und häufig wenig koordinierter Aktion. Überdies werden die „Bonn Powers“ nun immer seltener gebraucht. Die Polizeireform zeigt eindrucksvoll die Grenzen der EU-Konditionalität,[35] die auf freiwillig umgesetzten Reformen basiert und deren zwangsweise Durchsetzung ausschließt.

3. Das Scheitern der Versuche einer Verfassungsreform

Im Gegensatz zur vorhergehenden Phase der Fremdbestimmung von Reformen ist im Zuge der Vorbereitung auf eine zukünftige Mitgliedschaft in der Europäischen Union eine authentische und überzeugte Zustimmung seitens der bosnischen Akteure erforderlich, die so genannte „local ownership“. Sie ist der einzige Weg für Bosnien, sich vom internationalen Protektorat zu emanzipieren. Die Diskussion um dessen Legitimation hatte seit Sommer 2007 zu Spekulationen über die bevorstehende Schließung des Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) geführt und über dessen vollständige Ersetzung durch den Sonderbeauftragten der EU. Der Lenkungsausschuss des Friedensimplementierungsrats hat dies jedoch in der Folge von der Erreichung von fünf Zielen und zwei Bedingungen abhängig gemacht,[36] welche starke internationale Garantien überflüssig machen würden. Zwar gehört eine Verfassungsreform nicht ausdrücklich zu diesen Bedingungen, der Übergang von einer von außen auferlegten zu einer allgemein akzeptierten Verfassungsordnung muss jedoch als eigentlicher Definitionsmoment im Transitionsprozess Bosnien-Herzegowinas angesehen werden. Dieser wäre durch einen formalen, durch das Volk legitimierten Akt zu konkretisieren.

35 Zu Konditionalität und Kopenhagener Kriterien vgl. die Homepage der Generaldirektion Erweiterung: http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_de.htm (am 01.05.2009); vgl. zu Bosnien-Herzegowina: http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/bosnia_and_herzegovina/ (am 01.05.2009).

36 Die zu erreichenden fünf Ziele sind (a) Regelung der Aufteilung von Eigentum zwischen Staat und Entitäten, (b) Regelung zu Eigentumsfragen im Zusammenhang mit den Streitkräften, (c) Vollendung des Brčko-Schiedsspruchs, (d) Nachhaltigkeit im Steuerbereich, (e) Verankerung des Rechtsstaatsprinzips. Die beiden vor Ende der OHR-Befugnisse zu erfüllenden Bedingungen sind die – im Juni 2008 erfolgte – Unterzeichnung des SAA und die positive Evaluierung der Situation in Bosnien-Herzegowina durch den Lenkungsausschuss des Friedensimplementierungsrates auf der Grundlage der vollständigen Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton; Declaration by the Steering Board of the Peace Implementation Board, Meeting of the Political Directors, 27.02.2008. http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=41352 (am 22.05.2009). Diese Erklärung wurde auf den Treffen im Juni und im November 2008 bestätigt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zehn Jahre nach dem Dayton-Abkommen schien die Zeit dafür gekommen. Nach vorbereitenden Verhandlungen starteten die USA eine Initiative, welche im März 2006 zu einer politischen Vereinbarung über vier größere Verfassungsänderungen führte:[37]

1. verfassungsrechtliche Bestätigung der durch den Hohen Repräsentanten auf die Staatsebene übertragenen Kompetenzen, Einführung einer Rahmengesetzgebung und einer Integrationsklausel zugunsten des Staates;
2. Änderung in Zusammensetzung und Verfahren der Legislativorgane, einschließlich der Abschaffung des perfekten Zweikammersystems und einer Definition der „lebenswichtigen nationalen Interessen" als Voraussetzung für die Einlegung des Vetos;
3. Ersetzung des kollektiven Präsidiums durch einen Präsidenten und zwei Vizepräsidenten;
4. Reform des Ministerrates.

Weil die Entitätsstruktur unangetastet blieb, wurde das Paket von den größten Parteien aller Seiten unterstützt; am 24. April 2006 fehlten bei der Abstimmung im Parlament jedoch zwei Stimmen zur nötigen Zweidrittelmehrheit. Nach diesem Fehlschlag stoppte der Reformprozess völlig, auch wegen der Wahlen im Oktober 2006.

Zwei Versuche, das so genannte Aprilpaket als Ausgangspunkt für Verfassungsreformen zu nutzen, schlugen ein Jahr später ebenfalls fehl,[38] zum Teil wegen mangelnder Koordination innerhalb der internationalen Gemeinschaft und der fehlenden Unterstützung seitens wichtiger Staaten sowie Meinungsunterschieden über die richtige Strategie für Verfassungsreformen.[39] Einigung besteht nur darüber, dass eine Reform der derzeitigen Verfassung stufenweise durchgeführt werden soll; ein „Dayton II", d. h. die zwangsweise Durchsetzung einer neuen Verfassungsordnung von außen kommt nicht (mehr) in Betracht und wäre 15 Jahre nach Kriegsende auch wohl nicht zu rechtfertigen. Jüngste Versuche zur Wiederbelebung des Reformprozesses in Verhandlungen zwischen Parteiführern (so genannter Odzak/Prud-Prozess), haben noch keine konkreten Ergebnisse gezeitigt.[40]

37 Dokumente und Kommentare unter http://www.daytonproject.org/publications/ (am 22.05.2009); vgl. die Kommentare der Venedig-Kommission: *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* 2006: Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, CDL-AD (2006)027 vom 07.04.2009; sowie von *Marko, Joseph* 2007: Constitutional Reforms in Bosnia and Herzegovina 2005–06, in: *European Centre for Minority Issues (Hrsg.)*: European Yearbook on Minority Issues. Volume 5, 2005/06, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, S. 207-218.

38 Im Mai 2007 versuchten die USA erneut, ein Abkommen zwischen den führenden Politikern zu erreichen; im Juli regte der Hohe Repräsentant Schwarz-Schilling eine Verfassungskommission und einen offenen Verfassungsreformprozess unter Einschluss von NGOs und Zivilgesellschaft an.

39 *Sebastián, Sofia* 2007: Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina, Working Paper Nr. 46, Madrid: FRIDE. http://www.fride.org/publication/291/ (am 01.05.2009).

40 Im November 2008 haben sich die Parteichefs der drei Regierungsparteien SDA (Bosniaken), SNDS (Serben) und HDZ (Kroaten) in der kleinen Stadt Odzak auf eine gemeinsame Stellungnahme geeinigt, in der sie vier Punkte für eine stufenweise Verfassungsreform nennen: (1) Harmonisierung mit

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 im Rahmen einer Verfassungsreform unbedingt zu regelnden Problembereichen gehören der zukünftige Status des Brčko-Distrikts,[41] die Regelung des Staatseigentums zwischen Entitäten und der staatlichen Ebene sowie institutionelle Reformen, um das dysfunktionale System zu verschlanken, zu vereinfachen und damit auch seine enormen Kosten zu reduzieren. Hierbei stehen eine reduzierte und differenzierte Rolle der zweiten Kammern im Gesetzgebungsverfahren und die Stärkung der staatlichen Institutionen und Kompetenzen zur Bewältigung des Beitrittsprozesses im Vordergrund. Allerdings berührt dies die Besitzstände der Entitäten und ist daher sehr umstritten. Noch umstrittener sind selbstverständlich Gebietsreformen, da sie eine deutlich sichtbare Abkehr von der Nachkriegsaufteilung im Dayton-Abkommen bedeuten. Im Mittelpunkt der Diskussion steht die Föderation (FBH) mit ihren zehn kostspieligen Kantonen.[42] Weitere Vorschläge sehen entitätsübergreifende Wirtschaftsregionen vor und immer wieder werden Forderungen nach Einrichtung einer dritten, „kroatischen" Entität laut, mit der die Kroaten als kleinste Gruppe ihren Status als konstitutives Volk behaupten wollen (entsprechend der Logik von der Identifikation eines Gebiets mit einer Titularnation). Dagegen bestehen die Politiker der RS auf einer „Souveränität der Entitäten"; die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo am 17. Februar 2008 hat die Debatte über Selbstbestimmung und Sezession vor allem in der RS erneut angefacht.[43] Daher ist für viele bosniakische Politiker die reine Existenz der RS als „serbische" Entität weiter eine Provokation, die nur durch Umwandlung Bosniens in einen unitarischen Bürgerstaat überwunden werden kann. Die Vorstellung einer Übereinstimmung von Ethnizität und Territorium (und dessen Kontrolle durch die jeweilige Gruppe) bestimmt nach wie vor das politische Denken und Handeln.

Ein wichtiger Indikator für Veränderungen ist deshalb die Behandlung von „Anderen" und Minderheiten.[44] In einem ausschließlich auf dem Gleichgewicht zwischen drei „konstitutiven Völkern" beruhenden institutionellen Gefüge werden alle diskriminiert, die sich nicht als Bosniaken, Kroaten oder Serben erklären, auch verfassungsrechtlich

---

der EMRK, (2) Kompetenzen des Staates, (3) Stärkung der Funktionalität der Institutionen und (4) territoriale Organisation bzw. die mittlere Ebene der Gebietskörperschaften. Auch Folgetreffen (u. a. im Januar 2009 in Prud) haben außer ähnlichen Erklärungen keine konkreten Ergebnisse hervorgebracht. Mitte April sollte eine parlamentarische Arbeitsgruppe zur Verfassungsreform eingesetzt werden, dieser Vorstoß wurde jedoch Anfang April von den serbischen Abgeordneten blockiert.

41 Am 26.03.2009 wurde eine Verfassungsänderung zum Status im Sinne des „Final Award" verabschiedet.

42 In einer akademischen Provokation war bereits 2004 die Auflösung der FBH vorgeschlagen worden, um so eine Regierungsebene einzusparen und die antagonistische Gegenüberstellung von RS und FBH durch eine größere Zahl von Akteuren zu überwinden; *European Stability Initiative (ESI)* 2004: Making federalism work: A radical proposal for practical reform, 08.01.2004. http://www.esi-web.org/pdf/esi_document_id_48.pdf (am 22.05.2009).

43 Z. B. in einer Resolution der RS-Nationalversammlung vom 22.02.2008 und wiederholten Drohungen des Premierministers der RS, Milorad Dodik, ein Referendum über Sezession der RS abzuhalten.

44 Auch in der Verabschiedung von Minderheitenschutzgesetzen (und deren Umsetzung) gab es erhebliche Verzögerungen: Ein staatliches Gesetz wurde 2003 erlassen, bereitet aber große Schwierigkeiten bei der Umsetzung; 2005 verabschiedete die RS ein Gesetz; in der FBH fehlt ein solches noch.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 ihren Ausschluss von bestimmten Staatsämtern. 2006 wurde dagegen von Betroffenen Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen Verletzung des passiven Wahlrechts eingereicht.[45] Dies wirft die Frage auf, wie lange die Über-Institutionalisierung der drei ethnischen Identitäten in Verbindung mit dem unbedingten Vorrang kollektiver Garantien vor Individualgrundrechten gerechtfertigt werden kann.

Eine EU-Integrationsklausel und eine Verfassungsänderung zugunsten der Rechte der „Anderen" wären daher ein guter Ansatzpunkt für einen stufenweisen Prozess der Verfassungsreformen. In Anlehnung an die Methode des EU-Verfassungskonvents sollte dieser durch Einbeziehung von Zivilgesellschaft und internationalen Experten eine breite öffentliche Diskussion ermöglichen, als Gegengewicht zum Monopol (nationalistischer) Parteien, Geheimdiplomatie und Elitekompromissen. Eine neue Verfassung darf auf keinen Fall mit einem Legitimationsdefizit behaftet sein.

4. „Warten auf Godot" oder gezielte Unterstützung?

Die wesentlichen Grundfragen, teils Folgen des Krieges, teils Konsequenzen der im Dayton-Abkommen selbst angelegten Widersprüche, haben bisher keine überzeugende Antwort gefunden. In welchem Verhältnis stehen Territorium und Ethnizität? Worauf kann die Akzeptanz des Staates nachhaltig gegründet werden? So lange diese Fragen nicht geklärt sind, werden Garantien und teilweise auch direkte Eingriffe der internationalen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union weiter nötig sein. Wie in einem Teufelskreis werden aber durch diese Eingriffe von außen die notwendige Emanzipation bosnischer Politiker und die Übernahme echter Verantwortung weiter aufgeschoben.[46]

Die Probleme mit Nachhaltigkeit und Legitimation jeder endogenen Veränderung der Verfassungsordnung lassen die Forderung der Europäischen Union an das multinationale Bosnien-Herzegowina paradox erscheinen, zunächst ein „normaler" Staat zu werden (d.h. ähnlich dem Modell des „Nationalstaats"), um in die EU aufgenommen zu werden, nur um anschließend die Staatlichkeit wieder zu relativieren. Über Jahrhunderte war Bosnien als eine eindeutig definierte, multinationale Einheit in größere Systeme integriert. Erst mit der eigenen – umstrittenen – Staatlichkeit stellte sich die Frage der Selbstdefinition des Staates ohne Nation. Die Beitrittsperspektive wird allein nicht aus-

45 Art. V beschränkt das passive Wahlrecht für die Präsidentschaft und die Völkerkammer auf Kandidaten, die vor den Wahlen ihre Zugehörigkeit zu einer der konstitutiven Völker erklärt haben. Der Verfassungsgerichtshof erklärte Beschwerden dagegen für unzulässig (U 5/04 vom 27.01.2006) und entsprechende Bestimmungen des Wahlgesetzes als mit der Verfassung vereinbar (U 13/05 vom 26.05.2006). Vgl. aber auch den Kommentar der Venedig-Kommission: *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* 2008: Amicus Curiae Brief in the cases of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Applications no. 27996/06 and 34836/06), CDL-AD (2008)027 vom 22.10.2008. http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)027-e.pdf (am 20.05.2009).

46 Vgl. die negative Evaluierung der derzeitigen Situation durch die EU-Kommission in ihrem jüngsten Jahresbericht: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2008–2009, KOM (2008)674 endg. vom 05.11.2008.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

reichen, um den Zusammenhalt und die staatliche Einheit zu garantieren. Die EU muss ihr Instrumentarium an die spezifische Situation des multinationalen Staates anpassen.[47]

Während nämlich in Westeuropa trotz aller geschichtlich bedingten Unterschiede eine liberal-individualistische Auffassung vorherrscht, die sich auf den Schutz von Individualgrundrechten gründet und – jedenfalls in der Tendenz – auf ein ethnisch neutrales Demos hinsichtlich der institutionellen Organisation, sind davon in allen Rechtsordnungen der Balkanstaaten wichtige Ausnahmen zu finden. Sie kommen in der Institutionalisierung von Ethnizität in vielfältigen Formen zum Ausdruck und sind häufig weitreichend und sogar prägend,[48] wie im Falle Bosnien-Herzegowinas. Dies birgt jedoch zwei Risiken: einerseits Gebietsansprüche, welche die Existenz der neuen, noch in einer Konsolidierungsphase befindlichen Staaten gefährden können, und andererseits die Blockade wichtiger Entscheidungen in ihrem Inneren.[49] Diese Risiken zeigen sich gerade in Bosnien-Herzegowina besonders konkret und deutlich.

Die ungebrochene Dominanz von Ethnizität, auch gegenüber kontrastierenden Individualgrundrechten und anderen Grundsätzen des Verfassungsstaates, kommt in der Kritik an der bosnischen Verfassungsordnung als „ethnische Demokratie" zum Ausdruck. Ein derartiges System lässt sich jedoch nicht einfach durch ein ethnisch neutrales, staatsbürgerliches Konzept von Demokratie ersetzen. Ein friedliches Zusammenleben in einer multiethnischen Gesellschaft und die Integration in eine multinationale Verfassungsordnung erfordern Korrekturen am Demokratieprinzip (im engeren Sinne). Gleichwohl dürfen diese Korrekturen zugunsten der Gruppen und der Wahrung der (kulturellen und ethnischen) Vielfalt weder die Grundlagen in Frage stellen, auf denen die multinationale Ordnung aufgebaut ist, d. h. die Gleichstellung aller Gruppen und die Loyalität gegenüber den gemeinsamen Institutionen, noch dürfen sie die Individualgrundrechte unverhältnismäßig beschränken.

Im Falle Bosniens wird alles davon abhängen, ob es möglich ist, durch Gegengewichte zu gruppenbezogenen Rechten eine „Normalisierung" in ethnischer Hinsicht zu erreichen. Das Grundproblem einer Trennung von ethnischen und territorialen Interessen kann wohl nur allmählich und schrittweise gelöst werden. Dazu ist sowohl eine klare Gesamtstrategie einschließlich eines Zeitrahmens notwendig als auch ein robustes

47 Auch in technischer Hinsicht, indem bspw. die Vereinigung der Funktionen von EUSR und der Delegation der Kommission einen einzigen Ansprechpartner und eine einheitliche Position der EU garantieren. Allerdings ist die Tatsache, dass im März 2009 mit Valentin Inzko seit 2006 bereits der dritte „letzte" Hohe Repräsentant ernannt wurde, nicht unbedingt Ausdruck einer konsequenten und kontinuierlichen Linie der internationalen Gemeinschaft. Die Nominierung war notwendig geworden, nachdem der Vorgänger, Miroslav Lajčak, nach nur eineinhalb Jahren im Amt im Februar slowakischer Außenminister geworden war.

48 *Bieber, Florian* 2003: Institutionalizing Ethnicity in Former Yugoslavia: Domestic vs. Internationally Driven Processes of Institutional (Re-)Design, in: The Global Review of Ethnopolitics, Jg. 2, Nr. 2, S. 3-16; *Bieber, Florian* 2005: The Challenge of Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans, in: *European Centre for Minority Issues (Hrsg.)*: European Yearbook on Minority Issues. Volume 3, 2003/04, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, S. 89-107.

49 Durch den häufigen Gebrauch äußerster Garantien für einzelne Gruppen, insbesondere des Vetos zur Wahrung „vitaler" ethnischer Interessen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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-Mandat für die Zukunft nach Schließung des Büros des Hohen Repräsentanten.[50] Die EU sollte die Inhalte des Verfassungsreformprozesses nicht bestimmen oder vorgeben, muss aber seinen Fortgang aktiv begleiten und unterstützen. Europa ist zwar erweiterungsmüde, hat aber ein strategisches Interesse an der Stabilisierung und zukünftigen Integration des Westbalkans. Erfolgreiche Verfassungsreformen und ein funktionierendes multinationales Bosnien sind daher von großer Bedeutung nicht nur für Bosnien selbst, sondern auch für die Europäische Union. „In Sarajevo sollte Europa im Sommer 2014 zeigen, dass ein neues europäisches Jahrhundert begonnen hat."[51]

50 Ebenso wie eine enge Abstimmung mit den Amerikanern. Der gemeinsame Besuch des amerikanischen Vizepräsidenten Joe Biden und EU-Bevollmächtigten für die Außenpolitik Javier Solana in Bosnien im Mai 2009 ist daher ein wichtiges Signal.

51 *International Commission on the Balkans (Hrsg.)* 2005: The Balkans in Europe's Future, April 2005, Sofia: Center for Liberal Studies, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Weg zum Einheitsstaat? Russland und die Entmachtung der Regionen

Olaf Leiße / Ksenia Chepikova

Als die Sowjetunion mit den Revolutionen in Mittel- und Osteuropa in Agonie fiel, sicherten sich nicht nur die sowjetischen Nachfolgestaaten ihre Unabhängigkeit, auch Russland selbst wurde wieder zu einem Subjekt der Weltgeschichte. Als ehemaliges Zentrum der Sowjetunion trat es dabei ein schweres Erbe an. Denn es musste nicht nur die Souveränität der früheren Satellitenstaaten und der postsowjetischen Nachfolgestaaten akzeptieren, sondern sich auch im Inneren so weit reformieren, dass die zuvor vom politischen Zentrum dominierten Regionen sich demokratisieren und ihre politische Identität angemessen repräsentieren konnten. Dabei konnte zwar durchaus auf Formen des Sowjetföderalismus zurückgegriffen werden,[1] der Aufschwung des Regionalismus brachte jedoch eine wesentliche Aufwertung der Regionen zu Föderationssubjekten. Bereits 1990 erklärten 13 Republiken ihre staatliche Souveränität. Damit erkannte das Zentrum einerseits die Existenz von teilautonomen Regionen an, andererseits wurde versucht, den Ansprüchen der übrigen Völker Russlands Rechnung zu tragen, die im politischen Bereich zunehmend ihre Interessen geltend machten.[2]

Aufgrund der Schwäche des institutionellen Systems, der Interessenvielfalt innerhalb des noch immer riesigen Landes und der mangelnden Vertrautheit und Eingespieltheit der Akteure mit der Transformation kam es in den vergangenen knapp 20 Jahren seit Entstehung der Russländischen Föderation zu einem rasanten und tief greifenden Wandel im föderalen System. Die wissenschaftliche Begriffsvielfalt korrespondiert mit dieser Entwicklung. In Russland selbst wird häufig von einem „asymmetrischen Föderalismus" gesprochen, weil die Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen nicht durch Gleichberechtigung geprägt sind. Ein noch prägnanterer Begriff ist der „autoritäre Föderalismus", ein Begriff aus der Presse, der die starke Stellung des föderalen Zentrums und des russischen Präsidenten als Machtinstitution unterstreicht. Dieser Begriff korrespondiert mit der „autoritären Modernisierung", der den Führungsstil des Kremls vor allem in der Ära Putin charakterisiert. Wladimir Nasarow, Direktor des Labors für Finanzföderalismus am Institut für Transformationswirtschaft in Moskau, prä-

1 *Von Beyme, Klaus* 1964: Der Föderalismus in der Sowjetunion. Der Föderalismus als Verfassungsproblem im totalitären Staat, Heidelberg: Quelle & Meyer.

2 Vgl. *Perović, Jeronim* 2001: Die Regionen Russlands als neue politische Kraft. Chancen und Gefahren des Regionalismus für Russland, Bern u. a.: Peter Lang; *Slatopolski, David L.* 1995: Das Problem der staatlichen Einheit der Russischen Föderation in einem multinationalen Staat, in: *Traut, Johannes Ch. (Hrsg.)*: Verfassung und Föderalismus Russlands im internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos, S. 26-44; *Heinemann-Grüder, Andreas* 2000: Der heterogene Staat. Föderalismus und regionale Vielfalt in Russland, Berlin: Berlin-Verlag Spitz.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sentierte den Begriff des „souveränen“ oder „korporativen Föderalismus“.[3] Er betrachtet das föderale Zentrum als eine Korporation mit den Regionen als Filialen. Jede Filiale hat ihren Aufgabenkreis und ihren Einflussbereich, in dem sie die Aufgaben, die das Zentrum stellt, umsetzen muss. Sie hat nur Pflichten, keine Rechte, und soll die Richtlinien der vom Zentrum bestimmten Politik verfolgen. Nasarow bezeichnet sein Modell als eine Zwischenstufe zwischen föderalem und unitarem Staat.

Die Entwicklung des Föderalismus insbesondere seit dem Machtantritt Putins lässt vermuten, dass es in Russland keinen Föderalismus mehr gibt. Offizielle Verlautbarungen sprechen zwar nach wie vor von Föderalismus, es werden jedoch verschiedene Adjektive hinzugefügt, um die russische Variante des Föderalismus zu kennzeichnen. Wissenschaftliche und politische Stellungnahmen gehen eher davon aus, dass Russland ein unitarer Staat ist. Und das Zentrum in Moskau spricht jedes Mal dann von Föderalismus, wenn die Selbstständigkeit der Regionen begrenzt wird.

Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung des Föderalismus in der Russländischen Föderation. Er ist entlang der Präsidentschaften Boris Jelzins, Wladimir Putins und Dmitri Medwedews unterteilt. Da bereits zahllose Analysen über die Präsidentschaften Jelzins und Putins zur Verfügung stehen,[4] liegt der Schwerpunkt auf aktuellen Entwicklungen.

1. Der ungezügelte Föderalismus in der Ära Jelzin

Insbesondere der Beginn der Ära Jelzin ist durch große Unerfahrenheit der maßgebenden Akteure mit Demokratie und Föderalismus geprägt. Zwar existierten diese Begriffe auch in der Sowjetunion, sie waren jedoch ganz anders ideologisch aufgeladen und mit anderen Inhalten verbunden als im Westen. Tatsächlich gab es zumindest am Anfang der Ära Jelzin ehrliche Bemühungen, die institutionellen Muster des Westens zu kopieren. Aber mangelnde Erfahrung, vielleicht auch fehlender Wille zur Einführung von Demokratie und Föderalismus nach westlichen Maßstäben machten es unmöglich, den Pfad Richtung Westen zu beschreiten. So geriet auch das föderale System, das Russland von der Sowjetunion übernommen und kaum verändert hat, zu Beginn der 1990er Jahre in die Auseinandersetzungen um eine institutionelle Neuordnung des Landes. Jelzin versuchte seine zunächst noch ungesicherte Machtbasis mit Hilfe der Regionalchefs auf eine solide Grundlage zu stellen. Das föderale System Russlands ermöglichte ihm, nach dem Prinzip des „divide et impera“ Unterstützung für seinen Machtanspruch in den Re-

3 *Nasarow, Wladimir* 2007: Èvolucija modelej federalisma – rossijskij i zarubežnyj opyt [Evolution der Föderalismusmodelle: Russländische und ausländische Erfahrungen], in: Èkonomičeskaja politika, Nr. 1, S. 121-135, hier S. 131 und 134. http://www.ane.ru/articles/N1-2007.pdf (am 11.03.2009) – wahrscheinlich eine Analogie zur „souveränen Demokratie“.

4 Siehe u. a. *Heinemann-Grüder, Andreas* 2004: Putins Russland – Föderation ohne Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 339-355.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gionen des Riesenreiches zu finden und damit die neue Ordnung zu legitimieren. Die Ausweitung des Föderalismus war für Jelzin ein Baustein zur Machtsicherung.

Die Russländische Föderation bestand aus 89 territorial-administrativen Einheiten, die auch als „Föderationssubjekte" bezeichnet werden. Dabei handelt es sich jedoch nicht um formal gleiche Einheiten, vielmehr lassen sich drei Grundtypen unterscheiden:

1. Nationalstaatliche Einheiten, darunter 21 Republiken (*respublika*), 10 autonome Bezirke (*avtonomnyi okrug*) und eine autonome Einheit (*avtonomnaja oblast*), nämlich das Jüdische Autonome Gebiet. Diese Einheiten sind durch die Existenz von nicht-russischen Völkern gekennzeichnet, die in einigen Fällen die demographische Mehrheit bilden, in vielen Fällen jedoch nicht. Die Einheiten sind meistens nach der Titularethnie benannt. Die autonomen Bezirke waren meist von einem anderen Gebiet vollständig umgeben, woraus sich eine funktionale Unterordnung gegenüber dem größeren Gebiet ergibt.[5]
2. Territorialstaatliche Einheiten, darunter 49 Gebiete (*oblast*) und 6 Bezirke (*kraj*).
3. Städte von föderaler Bedeutung, nämlich Moskau und St. Petersburg.

Die Einsetzung der Leiter der Föderalen Einheiten geschah in unterschiedlicher Form. Während die Präsidenten der Republiken gewählt wurden, wurden die Gouverneure der übrigen Gebiete vom russischen Präsidenten eingesetzt. Ab 1996 wurden jedoch auch sie von der regionalen Bevölkerung gewählt. Die Verfassung von 1993 sah explizit die Gleichstellung der unterschiedlichen Föderationssubjekte vor. Alle Einheiten entsandten je zwei Vertreter in den Föderationsrat, der als „Oberhaus" der Legislative fungierte. Diese beiden Vertreter waren der Präsident der Nationalrepublik bzw. der Gouverneur eines Gebietes sowie der Vorsitzende des Regionalparlaments. Damit bildete der Föderationsrat sowohl die regionale Exekutive als auch die Legislative ab. Der Föderationsrat war in der Anfangszeit durchaus einflussreich. So konnte er Gesetzgebungsvorhaben ablehnen, die dann nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament, der Staatsduma, durchgesetzt werden konnten; er ernannte die Leiter oberster Behörden und entschied über den Einsatz der Streitkräfte. Im Kampf Jelzins gegen die (von der kommunistischen Partei beherrschte) Duma „entwickelte sich der Föderationsrat zu einem wichtigen Verfassungsorgan, dessen tatsächliches Gewicht größer war, als die Bedeutung der zweiten Kammer in einem parlamentarischen System zu sein pflegt."[6]

Dies drückte sich auch in den Verträgen zwischen dem Zentrum und den Regionen aus. Ab 1994 schloss Jelzin mit den Republiken Föderationsverträge ab, die den Regionalpräsidenten weit reichende Machtbefugnisse und den Republiken ein weites Maß an Autonomie gewährte. Jelzin sicherte sich mit diesen Verträgen die damals dringend

5 Der Begriff „Matrjoschka-Paradox" bezeichnet die Unterordnung eines selbstständigen Föderationssubjektes unter ein anderes Subjekt; vgl. *Busygina, Irina M.* 2001: Neue Strukturen des Föderalismus in Russland. Zu den administrativen Reformen von Präsident Putin, in: Osteuropa, Jg. 51, Nr. 10, S. 1131-1145.

6 *Maubach, Franka* 2009 (i. E.): Der russische Föderationsrat, in: *Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph M. (Hrsg.)*: Zweite Kammern, 2. Aufl., München: Oldenbourg.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

benötigte Loyalität der Regionen und wahrte zugleich die Einheit des Landes. Andererseits musste er tatenlos zusehen, wie die Regionalchefs ihrerseits die Föderationssubjekte zu eigenen Machtbasen ausbauten. Manche Republikverfassungen gingen dabei sogar von einer weiterhin bestehenden Eigenstaatlichkeit aus, wie im Falle Tschetscheniens oder Tatarstans, andere sicherten sich die Verfügungsgewalt über Ressourcen und Rohstoffe, wie im Falle Jakutiens, um die Unabhängigkeit vom Zentrum auch ökonomisch abzusichern. Der Preis für die ungezügelte Föderalisierung unter Jelzin war hoch. Beobachter sahen eine Fragmentierung des politischen Systems in mehrfacher Hinsicht.[7] Die rechtliche Fragmentierung bedrohte den einheitlichen Verfassungs- und Rechtsrahmen des Landes. Zahlreiche Gesetze in den Föderationssubjekten standen im offenen oder verdeckten Widerspruch zur Gesetzgebung, ohne dass die Zentrale den politischen Willen aufbrachte, das föderale Recht durchzusetzen. Durch die ökonomische Fragmentierung verschärften sich die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Regionen. Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung begünstigte eine Abschottung der Regionen untereinander, wodurch der interregionale Handel gefährdet und letztlich der einheitliche Wirtschaftsraum der Sowjetunion weiter zerstört wurde. Die fiskalische Fragmentierung zementierte diese Entwicklung, indem ressourcenreiche Regionen nicht mehr bereit waren, ärmere Regionen in Form eines „Länderfinanzausgleichs" weiter zu unterstützen. Nur zehn Föderationssubjekte waren Geberregionen, die anderen „Nehmerländer". Durch das Fehlen einer einheitlichen Finanzverfassung, die Einnahmen und Ausgaben durch die verschiedenen staatlichen Organe festlegt, verschärften sich die Verteilungskämpfe zwischen den Regionen. Die Zentripetalkräfte des Landes entfalteten sich relativ ungehemmt in der gesamten Ära Jelzin und mündeten in eine unübersehbare politische Fragmentierung des Landes. Die Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen waren weder durch stabile Institutionen abgesichert noch durch Spielregeln eingehegt und damit auch für die beteiligten Akteure kaum berechenbar. Vielmehr herrschte ein „Prozess des fallweisen Aushandelns", der „erheblich zur Erosion zentralstaatlicher Steuerungsfähigkeit beitrug".[8] So zehrte der ungezügelte Föderalismus die gemeinsamen Existenzgrundlagen allmählich auf, sicherte den Regionen aber auch einen nie gekannten innenpolitischen Freiraum.

2. Der gezähmte Föderalismus in der Ära Putin

Die Entwicklungsrichtung des russischen Föderalismus änderte sich mit dem Machtantritt Putins radikal und von den beteiligten Akteuren in unvorhergesehener Weise. Putin,

7 *Fruchtmann, Jakob* 2007: Die Entwicklung des russischen Föderalismus – eine Zwischenbilanz, in: *Buhbe, Matthes/Gorzka, Gabriele (Hrsg.)*: Russland heute. Rezentralisierung des Staates unter Putin, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 51-74.

8 *Grävingholt, Jörn* 2000: Russlands Regionen in der Ära Jelzin. Institutionelle Konsolidierung und Organisation der Macht, in: *Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) (Hrsg.)*: Russland in Europa? Innere Entwicklungen und internationale Beziehungen – heute, Köln: Böhlau, S. 61-74, hier S. 63.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 auf Wunsch Jelzins und seiner Familie und ohne eigenen Machtapparat ins Amt des Präsidenten gelangte, ging ohne Zögern an die Aufgabe, sich eine Hausmacht zu verschaffen und mögliche Konkurrenten oder Widersacher aus dem Weg zu räumen. Dabei übte er Druck sowohl auf die Akteure als auch auf die institutionellen Strukturen aus und baute allmählich eine Machtstruktur auf, die als „System Putin" ihren angemessenen Begriff fand.[9] Eine erste Herausforderung bestand in der Zähmung des ungezügelten Föderalismus. Er machte sich die Unzufriedenheit im Land mit den föderalen Strukturen zunutze, die im russischen Föderalismus eine „Föderation von Tyranneien"[10] und eine „regionale Freiheit feudalen Typs"[11] sah. Im Gegensatz zu Jelzin diente Putin die Beschränkung des Föderalismus als Baustein zur Machtsicherung. Einige Maßnahmen sollen dies illustrieren.

Eine der ersten Maßnahmen Putins war der Erlass über die Föderationskreise. Präsident Putin unterteilte das Land entlang der sowjetischen Militärdistrikte in sieben Föderationsdistrikte. Die neue Verwaltungsebene ist zwischen der zentralen und der regionalen Ebene angesiedelt. Die territoriale Integrität wurde dabei nicht beschnitten, die funktionale Autonomie jedoch insofern, als dass die Leiter der Föderationskreise als bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten die regionale Gesetzgebung allgemein und auf etwaige Widersprüche zur russischen Verfassung überprüfen können. Besonders umstritten war die personelle Besetzung der neuen Posten, da nur zwei Vertreter Zivilisten waren, die übrigen fünf aus Armee-, Polizei- und Geheimdienstkreisen stammten. Mittlerweile gibt es mit Ilja Klebanow im nordwestlichen föderalen Bezirk nur noch einen Zivilisten.

In einem zweiten Schritt sicherte sich Putin die direkte Kontrolle über die Regionen und Kommunen. Dem Präsidenten wurde die Möglichkeit eingeräumt, im Falle von Verstößen gegen föderale Gesetze Gouverneure und Republikspräsidenten ihres Amtes zu entheben sowie die Regionalparlamente aufzulösen. Damit erhielt Putin ein machtvolles Instrument, mit dessen Hilfe er die regionale Gesetzesvielfalt einschränkte und das regionale Recht an das föderale Recht angleichen konnte. Auch wenn die Möglichkeit der Amtsenthebung in erster Linie als Droh- und Druckmittel fungierte, so wirkte es in den Regionen doch nachhaltig disziplinierend, indem die regionalen Eliten antizipierend dem Willen Moskaus folgten. Parallel zur Begrenzung der Autonomie der Regionen beschnitt Putin auch die kommunale Selbstverwaltung. Dem Präsidenten sowie den regionalen Exekutiven wird die Möglichkeit der Amtsenthebung der Oberhäupter der Kommunen sowie der Auflösung der kommunalen Parlamente eingeräumt. Zwar werden auch weiterhin die Bürgermeister und städtischen Parlamente gewählt, die Gou-

9 *Mommsen, Margareta/Nußberger, Angelika* 2007: Das System Putin. Gelenkte Demokratie und politische Justiz in Russland, München: Beck.

10 *Ross, Cameron* 2002: Federalism and Democratization in Russia, Manchester: Manchester University Press.

11 *Petrow, Nikolaj W.* 2007: Handlungsfähiges Zentrum und dezentralisierte Verantwortung, in: *Buhbe, Matthes/Gorzka, Gabriele (Hrsg)*: Russland heute. Rezentralisierung des Staates unter Putin, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 75-96, hier S. 96.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

verneure und Republikspräsidenten als Leiter der übergeordneten Ebene nehmen jedoch die Rechts- und Fachaufsicht wahr und können zu disziplinierenden Maßnahmen greifen. Durch die strikte Hierarchisierung der Leitungs- und Verwaltungsebenen vom Zentrum bis hinunter zu den Kommunen schuf Putin innerhalb seines ersten Amtsjahres ein System der Über- und Unterordnung mit straffer Ausrichtung auf die höchste Stelle, den russischen Präsidenten selbst. Diese Neustrukturierung zwischen Zentrum und Regionen im Sinne ausgeprägter Subordinationsbeziehungen ist als „Machtvertikale" viel diskutiert worden.[12] Fraglich bleibt jedoch, wie es Putin gelingen konnte, innerhalb so kurzer Zeit so tief greifende Reformen durchzuführen.

Der dritte Schritt zur Gewinnung und Sicherung der Macht bestand in der Reform des Föderationsrates bzw. in dessen Ausschaltung als Machtfaktor im Zentrum. Mit einer Reform im August 2000 änderte Putin den Bestellmodus des Föderationsrates dahingehend, dass nicht mehr die Regionalchefs und regionalen Parlamentspräsidenten automatisch Mitglieder im Föderationsrat sind, sondern ein Vertreter vom Gouverneur, der andere vom regionalen Parlament ernannt wird. Da es keine speziellen Ernennungskriterien gab, konnte eine Kandidatur dem Gouverneur bzw. dem regionalen Parlament „nahe gelegt" werden. Die neuen Mitglieder wurden kaum aus den Regionen selbst rekrutiert, sondern sie waren vor ihrer Ernennung bereits im politischen Umfeld des Zentrums tätig. Damit änderte sich die Loyalitätsbindung des Föderationsrates fundamental. Die Mitglieder des Föderationsrates fühlten sich nun nicht mehr in erster Linie als Vertreter ihrer Region gegenüber dem Zentrum, sondern als Vertreter des Zentrums gegenüber den Regionen. Immerhin wurde 2007 die Regelung eingeführt, dass die Vertreter zehn Jahre in einer Region gelebt haben müssen, um in den Föderationsrat gewählt werden zu können. Mit der grundlegenden Neuausrichtung bei der Besetzung geht der funktionale Bedeutungsverlust des Föderationsrates einher. Putin beendete die Mitsprache des Föderationsrates und der regionalen Exekutiven bei der Besetzung von leitenden Posten in der föderalen Verwaltung. In der Folge verlor der Föderationsrat seine Macht als „Vetopunkt"[13] und Gegenspieler des Präsidenten. Zusätzlich rief Putin den Staatsrat als neues Organ ins Leben. In ihm sitzen nunmehr die aus dem Föderationsrat entlassenen regionalen Exekutivchefs. Der Staatsrat dient in erster Linie dem Meinungsaustausch und gibt dem Präsidenten die Gelegenheit, sich direkt mit den Gouverneuren und

12 Zum ersten Mal wurde der Begriff Machtvertikale in einer Rede Putins vor der Föderationsversammlung am 08.07.2000 formuliert. Er sprach dabei von „exekutiver Vertikale", also der Machtvertikale der Exekutive, die „zum Motor unserer Politik" werden sollte. Heute gehört dieser Begriff zum wichtigsten Charakteristikum des politischen Systems Putins und wird überall und ganz selbstverständlich benutzt; vgl. *Mitrohin, Sergej* 2002: Perspektivy razvitija Rossii po puti k „bjuroktatičeskomu federalimu" [Russlands Entwicklungsperspektiven. Auf dem Weg zum „bürokratischen Föderalismus"], in: Kazanskij federalist, Nr. 1, S. 12-16. http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n1/stat2/ (am 05.05.2009); sowie *Aškerov, Andrej* 2007: Putinskij mif [Der Mythos Putin], in: Russkij žurnal vom 18.05.2007. http://www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Putinskij-mif (am 05.05.2009).

13 *Wiest, Maragarete* 2004: Ausgehöhlte Gewaltenteilung. Der Föderationsrat in Putins gelenkter Demokratie, in: Osteuropa, Jg. 54, Nr. 1, S. 17-27, hier S. 22.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Republikspräsidenten zu besprechen. Neben das formelle Durchgriffsrecht durch die „Machtvertikale“ tritt damit der informelle Diskurs. Er gibt den regionalen und föderalen Exekutiven zudem die Möglichkeit der Politikgestaltung jenseits des Verfassungsrechts.

Neben diese drei Schritte zur Machtsicherung durch Umgestaltung des Föderalismus treten zwei weitere Maßnahmen, die das innenpolitische Gesicht des Landes tief greifend veränderten und die bis heute diskutiert werden: die Wahl bzw. Nicht-Wahl der Regionalchefs sowie die Fusion der Regionen.

2.1 Zur Wahl der regionalen Exekutivchefs

Eine weitere bedeutende Maßnahme Putins zur Zähmung des Föderalismus bestand in der Abschaffung der Wahl der regionalen Gouverneure und Republikspräsidenten. Ab dem Jahr 2005 wurden die regionalen Wahlen zur Bestellung der Exekutive abgeschafft. Seitdem werden die Gouverneure und Republikspräsidenten vom russischen Präsidenten vorgeschlagen und vom regionalen Parlament formell und bislang in allen Fällen widerspruchslos bestätigt. Die Beendigung des Systems der Wahl der Regionalchefs wurde diesen mit der Möglichkeit der Verlängerung ihres Mandats schmackhaft gemacht. Während eine dritte Amtszeit qua Gesetz ausgeschlossen ist (mit Ausnahme einiger Gouverneure, die 2005 schon in ihrer dritten Amtszeit waren – aufgrund von Lücken in den föderalen Gesetzen), eröffnete sich für viele Regionalchefs mit der neuen Ordnung die Möglichkeit der legalen Verlängerung ihrer Amtszeit. Mitte 2008 gab es 73 ernannte und zehn gewählte Exekutivchefs.[14] In der Regel sollte die Ernennung erst erfolgen, nachdem die Amtszeit des gewählten Gouverneurs abgelaufen ist. Doch wurde diese Regelung nur in 22 Regionen angewandt. 42 Gouverneure wurden ernannt, bevor ihre eigentliche Amtszeit abgelaufen war, weil sie dem Präsidenten die Vertrauensfrage stellten und nach der positiven Antwort vom Präsidenten in ihren Ämtern blieben – nun aber als ernannte Gouverneure. Andere Gouverneure wurden ebenso „vorzeitig“ ernannt, aber diesmal waren es neue Kandidaturen, ihre gewählten Vorgänger wurden einfach abgesetzt. Darüber hinaus kann seit Dezember 2005 die „Siegerpartei bei den Regionalwahlen“ dem Präsidenten Kandidaten für die Gouverneursposten vorschlagen. In der Praxis geht es um die Regierungspartei (so genannte Partei der Macht) „Einiges Russland“, die die meisten regionalen Parlamente beherrscht. Drei Viertel aller Exekutivchefs sind bereits Mitglieder von „Einiges Russland“. Teilweise bekleiden die Exekutivchefs zugleich hohe innerparteiliche Ämter – eine Konstruktion, die an den sowjetischen Ersten Gebietssekretär erinnert.[15] Die Ziele des Kremls sind dabei ganz instrumentell. Über die Abschaffung der regionalen Exekutivwahlen sichert sich der Präsident die Loyalität der Gouverneure und die Kontrolle über die regionalen Eliten. Zudem stellt er sicher, dass auch zukünftig gesamtstaatliche Wahlen zugunsten von „Einiges

14 Vgl. *Turowskij, Rostislaw* 2008: Naznačat´ ili vybirat´? [Wählen oder ernennen?], in: Politcom.ru vom 30.06.2008. http://www.politcom.ru/article.php?id=6411 (am 08.03.2009).

15 *Petrow* 2007 (Fn. 11), S. 81.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Russland“ ausgehen, denn es sind vor allem die Gouverneure, die die Wahlsiege dieser Partei ermöglichen, und die Wiederwahl Putins so wie die Wahl Medwedews sicherten.

Mit der Abschaffung der Wahlen zur regionalen Exekutive handelte sich Moskau jedoch auch Probleme ein.[16] Erstens ist bei einem Wechsel im russischen Präsidentenamt fraglich, wem die Loyalität der Gouverneure gilt. Zweitens scheint es schwierig, qualifiziertes Personal zu finden („Kaderdefizit“). Regionale Politiker sind oftmals nicht daran interessiert, für das Zentrum tätig zu werden, während auswärtige Kandidaten nicht den nötigen Einblick in die jeweiligen regionalen Strukturen besitzen. Drittens gibt es eine Konkurrenz zwischen den ernannten Gouverneuren und den ebenso ernannten bevollmächtigten Vertretern des Präsidenten in den föderalen Bezirken. Viertens schließlich vergrößert der Verzicht auf Gouverneurswahlen die Distanz zwischen Staat und Volk und wirkt sich negativ auf die politische Kultur und politische Partizipation der Bevölkerung aus. Die in Russland herrschende politische Apathie ist damit noch stärker geworden. So führt die Abschaffung der Gouverneurswahlen nicht nur zu einer umfassenden Föderalismuskrise, sondern auch zu einer Vertrauenskrise. Zwar ist der Föderalismus in der russischen Bevölkerung kaum verankert, seine Ausschaltung jedoch verstärkt die politische Passivität in der Bevölkerung weiter.

Der Weg zurück zum Wahlsystem aber scheint versperrt, denn die maßgeblichen Akteure sind daran wenig interessiert. Die regionalen Eliten sind mittlerweile ausschließlich auf den Kreml orientiert und kaum mehr bereit, in einem demokratischen Wettbewerb um das Gouverneursamt zu kämpfen. Auch der Kreml zeigt wenig Bereitschaft, sein Macht- und Kontrollinstrument über die Regionen aufzugeben. Und im Volk gibt es keine ausgesprochen starke Unterstützung für die politische Aufwertung des Föderalismus. Nach einer Umfrage unterstützen im Jahr 2005 rund 54% der Befragten die Abschaffung, 39% waren dagegen, 8% unentschieden.[17] Aufgrund der allgemeinen mangelnden Unterstützung ist auch zukünftig mit einer Rückkehr zu Gouverneurswahlen nicht zu rechnen.

2.2 Die Fusion von Regionen

Ein weiterer Schritt zur nachhaltigen Veränderung des regionalen Gefüges Russlands ist die Zusammenlegung von Regionen. Wie in vielen Föderalstaaten – nicht zuletzt in Deutschland –, ist die Zuschneidung der kleineren Einheiten problematisch und zwischen den Akteuren umstritten. Die mögliche Fusion von Regionen wurde von Putin nach seiner Amtsübernahme forciert. Von einer eventuellen Reform wurde bereits 2001 gesprochen. Die erste konkrete Initiative kam vom Gouverneur des Jaroslawskaja Oblast im April 2002. Er präsentierte seinen Gesetzentwurf zum Thema Zusammenlegung der Regionen und vergaß dabei nicht, zu erwähnen, dass das eine Idee von Putin war und dass er von Putin gebeten worden sei, diesen Gesetzentwurf vorzubereiten.

16 *Turowskij* 2008 (Fn. 14).

17 Umfrage von VCIOM vom 28.03.2005. http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/1149.html?no_cache=1&cHash=587bf8789b (am 08.03.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 erste Reaktion in den Regionen auf dieses Projekt war – trotz angeblicher Unterstützung von Putin – sehr negativ.[18] Vermutlich fürchteten die Gouverneure, nicht zu Unrecht, den Verlust ihrer Ämter, denn nach der Zusammenlegung von zwei oder drei Regionen wird die neue Region nur einen Gouverneur brauchen. Als offizielles Ziel der Fusion wurde der Ausgleich der asymmetrischen föderalen Struktur genannt, in der einige Regionen sehr arm sind und von Subventionen leben, andere dagegen wohlhabend sind und prosperieren. Theoretisch sollen die armen mit den reichen Regionen zusammengelegt werden, damit neue, finanziell selbstständige Regionen entstehen, die weder Mangel noch Überfluss an Finanzmitteln haben. Der Kreml ist auch daran interessiert, dass zukünftig die reichen Regionen die armen über einen „Länderfinanzausgleich" finanzieren, so dass dem föderalen Zentrum nicht mehr die Last der Finanzierung der armen Regionen obliegt. Zudem wurde auch von großen Investitionen gesprochen, die in die neu gebildeten Regionen fließen sollten.[19] Die konkreten Motive und die Auswahl der Regionen blieben dennoch unklar. Der Öffentlichkeit wurde kein Reformplan vorgestellt.[20] Wahrscheinlich waren jedes Mal andere Motive im Spiel – von wirtschaftlichen Interessen der regionalen Eliten (Gouverneure, die es sich leisten können, den Kreml um eine Erweiterung ihrer Territorien zu bitten) bis zu politischen Motiven des Kremls (einige weniger loyale Regionen einer loyaleren regionalen Elite zu übergeben). Vermutlich waren es jedes Mal Einzelentscheidungen, die zu keinem „großen Plan" gehörten. Damit ist die Zusammenlegung der Regionen eher als ein neues Instrument des Kremls denn als Masterplan zur sinnvollen Neustrukturierung zu sehen.

Mittlerweile sind in Russland nach fünf Fusionen von ursprünglich 89 Regionen nur noch 83 übrig geblieben. Die Zusammenlegung der Regionen begann Ende 2003. Im Dezember wurde ein Referendum über die Fusion des Permskaja Oblast mit dem Autonomen Gebiet Komi Perm abgehalten. Die regionalen Eliten waren von der Fusion nicht besonders begeistert und stimmten der Vereinigung erst nach einem langen Verhandlungsprozess und der Zusage von erheblichen Finanzmitteln aus dem Zentrum zu. In dem Referendum sprach sich eine deutliche Mehrheit von 83,81% (gegen 13,97%) in Perm und 89,77% (gegen 7,87%) in dem Autonomen Gebiet für die Zusammenlegung

18 *Solowjew, Ewgenij* 2002: „Sil´nye dolžny objedinit´sja so slabymi" [„Die starken (Regionen) müssen sich mit den schwachen zusammenschließen"], Interview mit dem Gouverneur des Jaroslawskaja Oblast, Anatolij Lisizyn, in: Nezavisimaja gazeta vom 04.04.2002. http://www.ng.ru/regions/2002-04-04/4_lisitsin.html (am 11.03.2009); *Solowjew, Ewgenij* 2002: Mečtat´ ne grešno. Regional´nye činovniki rešitel´no protiv idei jaroslavskogo gubernatora [Träumen ist keine Sünde. Regionale Beamte sind entschieden gegen die Idee des Gouverneurs des Jaroslawskaja Oblast], in: Nezavisimaja gazeta vom 15.04.2002. http://www.ng.ru/regions/2002-04-15/8_dreams.html (am 11.03.2009).

19 *Pimenov, Sergej* 2005: Parad objedinenij [Parade der Zusammenlegungen], in: Polit-nn.ru vom 17.06.2005. http://www.polit-nn.ru/?pt=analytics&view=single&id=3 (am 11.03.2009); *Litvinenko, Julija* 2004: Interview mit dem Politologen Anatolij Gagarin, in: Expert-online vom 08.03.2004. http://www.expert.ru/printissues/ural/2004/09/09ur-utema (am 11.03.2009).

20 Zatuchanie prozessa. V RF net produmannoj politiki ukrupnenija regionov [Verlangsamung der Entwicklung. In der RF gibt es keine konsequente Politik der Zusammenlegung der Regionen], Redaktionsartikel in: Nezavisimaja gazeta vom 14.10.2008. http://www.ng.ru/editorial/2008-10-14/2_red.html (am 11.03.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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.[21] Allerdings wurde die notwendige Wahlbeteiligung nur deshalb erreicht, weil führende Politiker aus dem Zentrum intensive Werbung in der Region machten.

Dagegen war die Fusion des Krasnojarskij Kraj mit den umliegenden Regionen im Jahr 2005 einfacher, denn es gab keinen Widerstand durch die regionalen Eliten. Der Gouverneur des Krasnojarsker Gebietes, Alexander Chloponin, wurde zum Gouverneur der neu gebildeten Region. In dem Referendum sprach sich eine Mehrheit von 92,44% (gegen 6,63%) in Krasnojarsker Gebiet, 69,95% (gegen 29,10%) im Autonomen Gebiet Taimyr und 79,87% (gegen 19,19%) im Autonomen Gebiet der Ewenken für die Zusammenlegung aus.

Die Welle der Fusionen traf als nächstes den Fernen Osten. In Kamtschatka trat der Gouverneur aus eher opportunistischen Gründen für eine Fusion ein. Die Reaktion im betroffenen Autonomen Gebiet der Korjaken war eher verhalten. Zudem war auch hier die Wahlbeteiligung kritisch, denn Kamtschatka ist erfahrungsgemäß für eine geringe Wahlbeteiligung bekannt. In dem Referendum im Oktober 2005 sprach sich eine Mehrheit von 84,99% (gegen 14,22%) im Kamtschatskaja Oblast sowie 89,04% (gegen 10,05%) im Autonomen Gebiet der Korjaken für die Zusammenlegung aus.

Das schwierigste Referendum betraf die Fusion des Irkutskaja Oblast mit dem Burjatischen Autonomen Gebiet von Ust-Ordynsk. Das Autonome Gebiet wollte sich lieber mit der Republik Burjatien zusammenschließen, damit alle Burjaten in einer Nationalrepublik leben. Obwohl das Autonome Gebiet wirtschaftlich sehr schwach war und eine Zusammenlegung mit dem Irkutskaja Oblast die Situation verbessern konnte, war das Problem der National- und Kulturautonomie von primärer Bedeutung. Ziel der Republik Burjatien war der Zusammenschluss aller Burjaten westlich und östlich der Republik zu einer Gemeinschaft, wie sie als Burjatisch-Mongolische Republik bis 1922 bestanden hatte. Dieser Plan wurde allerdings durch die Tatsache erschwert, dass die Autonomen Gebiete der Burjaten nicht an die Republik direkt angrenzten. Zudem stand auch das föderale Zentrum der Idee einer „Wiedervereinigung" eher negativ gegenüber. Die Agitation für die Vereinigung war in Ust-Ordynsk besonders ausgeprägt, aber ebenso die Proteststimmung der Burjaten, sodass einige Aktivisten einer burjatischen Menschenrechtsorganisation für ihre Anti-Vereinigungs-Agitation sogar verhaftet wurden.[22] In dem Referendum im April 2006 sprach sich dann aber doch eine Mehrheit von 89,77% (gegen 9,44%) im Irkutskaja Oblast und 97,79% (gegen 1,55%) im Burjatischen Autonomen Gebiet Ust-Ordynsk für die Zusammenlegung aus.

Auch östlich der Republik Burjatien gab es eine Fusion. Hier sollte das Autonome Burjatische Gebiet von Aginsk mit der umgebenden Region Tschita zusammengelegt werden. Dieses Referendum war viel ruhiger, da man sich nach den Erfahrungen mit der Proteststimmung der Burjaten in Ust-Ordynsk bemühte, negative Agitation von Beginn

21 Alle Ergebnisse via http://www.vybory.izbirkom.ru/izbirkom.html (am 08.03.2009).

22 *Verchoturov, Dmitrij* 2007: V tichom omute [Stille Wasser sind tief], in: Expert-online vom 12.03.2007. http://www.expert.ru/articles/2007/03/12/slijanie (am 11.03.2009). Nach dem Referendum sprachen Aktivisten dieser Organisation von zahlreichen Manipulationen, durch welche solche hohen Ergebnisse bei einem so niedrigen Zustimmungsgrad erreicht worden seien.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 zu unterdrücken. Das föderale Zentrum versprach große Subventionen und viele neue Investitionen, die nach der Vereinigung in die neue Region fließen sollten, denn hier wurden nicht eine arme und eine reiche Region, sondern zwei „arme" Regionen fusioniert. In dem Referendum im März 2007 sprach sich eine Mehrheit von 90,29% (gegen 8,89%) im Tschitinskaja Oblast und 94% (gegen 5,16%) im Burjatischen Autonomen Gebiet Aginsk für die Zusammenlegung aus. Die neue Region nennt sich Zabajkalskij Kraj.

Die bisherigen Fusionen sind jedes Mal vom föderalen Zentrum initiiert worden, obwohl es formal so aussehen musste, als ob es von der Bevölkerung angeregt worden ist. Offensichtlich waren die Fusionen ein wichtiges Anliegen des Kremls, der die Zusammenlegung nicht nur gesteuert, sondern mit unterstützenden Ressourcen forciert hat. Dabei muss derzeit offen bleiben, ob die Zusammenlegung ein Erfolg ist und wenn ja, für wen. Denn auch nach den Vereinigungen bleibt die Asymmetrie zwischen Regionen, deren Beseitigung ein wichtiges Anliegen war, bestehen. Zudem haben sich die Unterschiede innerhalb der Regionen verschärft. Von einem befriedigenden innerregionalen Ausgleich kann noch keine Rede sein. Langfristig dürfte eine Fusion, oder die Drohung damit, zu einer weiteren Stärkung des Zentrums führen. Denn die Gouverneure der neu gebildeten Regionen wählt der Kreml aus. Und über den jeweils neu auszuhandelnden „föderalen Vertrag" zwischen dem Kreml und der neuen Region ergibt sich die Möglichkeit, die föderalen Beziehungen im Sinne des Zentrums neu zu justieren.

3. Der dilatorische Föderalismus in der Ära Medwedew

Das erste Amtsjahr des neuen Präsidenten Medwedew lässt noch keine gesicherten Aussagen über seine Strategien für die Zukunft des Föderalismus in Russland zu. Dennoch gibt es erste Maßnahmen, die einige Anhaltspunkte liefern.

Hinsichtlich der Fusion der Regionen hat Präsident Medwedew noch keine weiteren Schritte unternommen. Anlässlich eines Besuchs des Autonomen Gebietes von Tschukotka äußerte er sich zurückhaltend: Medwedew verwies auf die Stimmung im Volk und meinte: „Wenn eine Region keine Zusammenlegung will, und das kann nur ein Referendum feststellen, dann wird sie weiter in ihrer ursprünglichen Form arbeiten."[23] In den Regionen selbst wird permanent über mögliche Fusionen gesprochen. Mögliche Zusammenlegungen betreffen vor allem Moskau und Moskowskaja Oblast, St. Petersburg und Leningradskaja Oblast sowie die Autonomen Gebiete der Minderheiten (Chanty-Mansi, Altaj, Nenzen, Kaukasus-Gebiet). Allerdings kommt es im Moment zu keinen konkreten Schritten, weil bislang ein Signal vom Kreml ausbleibt. Ohne ein Signal vom Zentrum riskiert jedoch keine Region eine Fusionsinitiative. Auf diese Weise bleibt der Status quo solange erhalten, wie es dem Kreml passt.

23 *Iljin, Alexej* 2008: Na Čukotke ne živut ožidanijami [In Tschukotka lebt man nicht von Erwartungen], in: Rossijskaja gazeta vom 24.09.2008. http://www.rg.ru/2008/09/24/chukotka.html (am 11.03.09) (eigene Übersetzung).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 zweifellos wichtigste Baustein der innenpolitischen Machtsicherung durch Präsident Medwedew ist die Frage der Besetzung neuer Gouverneursposten. So wie sich Jelzin durch den Ausbau des Föderalismus und Putin durch die Einschränkung des Föderalismus ihre Macht sicherten, wird auch Medwedew in den kommenden Monaten und Jahren versuchen, Unterstützung über die Reform der innenpolitischen Strukturen zu organisieren, wenn er mehr als ein Übergangspräsident „von Putin zu Putin" sein will. Dabei unterliegt er dem Druck, neue Gouverneure zu ernennen, die loyal zu seiner Person stehen, ohne Putin und seine regionalen Gefolgsleute zu sehr ins Abseits zu drängen. Und so lassen sich bereits erste Schritte auf dieser Gratwanderung beobachten. Strikt zurückgewiesen hat Medwedew Forderungen u. a. von Tatarstans Präsident Mintimer Schaimijew und zuletzt dem Moskauer Bürgermeister Juri Luschkow über die Wiedereinführung der Gouverneurwahlen:

> „Eine Änderung dieses Systems ist unrealistisch und auch unzulässig. Wenn jemandem von den regionalen Oberhäuptern dieses System nicht gefällt, müssen sie verstehen, dass sie keine Privatpersonen sind und dass sie dann bei mir ihr Rücktrittsgesuch einreichen können."[24]

Als Instrument der innenpolitischen Machtsicherung bleiben die regionalen Oberhäupter auch für Medwedew unverzichtbar.

Bislang gab es 14 Ernennungen durch Präsident Medwedew, darunter zwölf neue Gouverneure und Republikspräsidenten. Nur zwei Regionaloberhäupter behielten ihre Posten. 2009 laufen die Amtszeiten von zehn Gouverneuren ab, 2010 müssen 33 neue Gouverneure ernannt werden, bis zum Ende der Amtszeit im Jahr 2012 weitere 19. Fraglich ist, wie viele Gouverneure in ihren Ämtern bleiben werden, denn in den kommenden Jahren könnte Medwedew schon relativ selbstständig sein. Um „eigene" Gouverneure ernennen zu können, müsste Medwedew allerdings über „eigene" Kandidaten verfügen – im Idealfall von Putin unabhängige. Schon ist ein Projekt zur Rekrutierung von regionalen Eliten angelaufen, das allerdings noch von „Putins Elite" dominiert wird.

Eher geschwächt wird die Stellung des Präsidenten auch durch ein neues Gesetz zur Aufstellung von Kandidaturen. Demgemäß werden dem Präsidenten von der Moskauer Zentrale der jeweils regional herrschenden Partei entsprechende Kandidaturen vorgeschlagen, die dieser in das regionale Parlament einbringt. In der Praxis bedeutet das, dass Putin seinen Einfluss auf die Besetzung der Gouverneursposten nicht verlieren wird. „Einiges Russland", deren Vorsitzender er ist, hat in 79 von 83 Regionen die Mehrheit in der Legislative, was bedeutet, dass Gouverneurskandidaturen in diesen Regionen von dieser Partei vorgeschlagen werden. Der Präsident kann somit keine Kandidaturen einbringen, mit denen der Ministerpräsident nicht einverstanden ist. Solange „Einiges Russland" in den meisten Regionen dominiert, wird jede Ernennung der Gouverneure auf Putin zurückgehen.

24 *Stanovaja, Tatjana* 2008: Vybory – ne tema dlja diskussij [Wahlen sind kein Diskussionsthema], in: Politcom.ru vom 19.11.2008. http://www.politcom.ru/article.php?id=7197 (am 11.03.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 weitere Schwächung der Stellung des Präsidenten bereitet die neue Regelung der Zusammenstellung des Föderationsrates, die 2011 in Kraft treten wird: Die Mitglieder der zweiten Parlamentskammer werden dann ausschließlich aus den regionalen und kommunalen Legislativen kommen, die von „Einiges Russland" beherrscht werden.

Wenig Hoffnung auf eine Liberalisierung gibt es auch in Bezug auf die kommunale Ebene. Eine in einigen Städten durchgeführte Wahlreform führt dazu, dass die Legislative zukünftig nicht mehr ausschließlich in direkten Wahlkreisen, sondern zur Hälfte in direkten Wahlkreisen und zur Hälfte durch Parteilisten gewählt wird. Damit wird die Zahl der unabhängigen Kandidaten und der Kandidaten von anderen Parteien deutlich reduziert und „Einiges Russland" dominiert auch in der kommunalen Legislative. Und schon verstärken sich Stimmen, die eine ausschließliche Listenwahl fordern. Zu einem Gesetzentwurf ist es allerdings noch nicht gekommen. Ein anderer radikaler Vorschlag geht dahin, dass zukünftig die Bürgermeister von den Gouverneuren ernannt werden sollen, besonders in den regionalen Hauptstädten. Auch wenn diese Initiative, die eine vollständige Unterwerfung der kommunalen unter die regionale Ebene bedeuten würde, derzeit nicht konsensfähig ist, deutet sich hier doch eine weitere Verstärkung der Machtvertikale an.

4. Fazit

Nach wie vor befindet sich Russland im Transformationsstatus. Das institutionelle Gefüge ist noch immer, knapp zwanzig Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion, schwach und von einzelnen starken Akteuren beherrscht. Die Institutionen sind weder eingespielt noch hat sich eine hinreichende Vertrauensbasis entwickelt, die als Grundlage innenpolitischen Handelns fungieren kann. Trotz aller Veränderungen ist das administrative System schwerfällig und ineffizient. Nach dem ungezügelten Föderalismus in der Ära Jelzin und der Zähmung durch Putin findet sich nun ein dilatorischer Föderalismus, ein scheinbarer, trügerischer Föderalismus, zu dem sich vorgeblich alle Akteure bekennen und hinter dem doch der unitarische, ja autoritäre Staat zunehmend Konturen annimmt. Russland heute – das ist, was ein geflügeltes Wort des österreichischen Politikers Victor Adler einst der Habsburger Monarchie bescheinigte, ein „Despotismus, gemildert durch Schlamperei". Noch gibt es in Russland einen Föderalismus im Schwebezustand, der trotz seiner Demontage in der Putin-Zeit noch immer zukunftsfähig ist. Doch der verfassungsmäßig garantierte Föderalismus bleibt ein theoretisches Konstrukt, der keine Entsprechung in der politischen Praxis findet. Vermutlich wird die mittelfristige Entwicklung zu einem „regionalisierten Einheitsstaat mit Elementen des Föderalismus"[25] führen. Solange es in Russland keine Föderalisten gibt, weder in der Bevölkerung noch unter den maßgebenden Eliten, wird es der Föderalismus in diesem Land sehr schwer haben.

25 *Petrow* 2007 (Fn. 11), S. 75.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des „Konkordats-Föderalismus“

Giovanni Biaggini[*]

1. Einleitung

In der Schweiz steht der horizontale kooperative Föderalismus in der Form der interkantonalen Vereinbarung (Konkordat) zurzeit im Rampenlicht wie schon lange nicht mehr. Am 14. Juni 2007 verabschiedete die Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) – eine der für den kooperativen Föderalismus typischen Fachminister-Konferenzen – die „Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule“ („HarmoS-Konkordat“), welches wichtige „Eckwerte“ des Schulwesens gesamtschweizerisch harmonisieren will.

Das HarmoS-Konkordat kann gemäß seinem Art. 16 in Kraft gesetzt werden, wenn zehn (der insgesamt 26) Kantone den Beitritt erklärt haben. Ziel ist aber die gesamtschweizerische Geltung. Die Kantone stehen unter einem nicht geringen Erfolgsdruck. Denn falls „auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen“ zustande kommen sollte, müsste – so der am 21. Mai 2006 neu in die Bundesverfassung (BV) eingefügte Art. 62 Abs. 4 – „der Bund die notwendigen Vorschriften“ erlassen (vgl. Kapitel 2.4).

Nach geglücktem Start im Herbst 2007[1] geriet das Beitrittsprozedere ins Stocken. Am 28. September 2008 lehnten die Stimmberechtigten des Kantons Luzern den (zuvor vom kantonalen Parlament gutgeheißenen) Beitritt klar ab.[2] In den darauf folgenden Monaten wurde das HarmoS-Konkordat in drei weiteren kantonalen Volksabstimmungen abgelehnt. Die Aufregung legte sich etwas, als Anfang April 2009 feststand, dass das im Hinblick auf das Inkrafttreten des Konkordats wichtige Zwischenziel von zehn beitretenden Kantonen erreicht war. Vom Ziel einer gesamtschweizerischen Harmonisierung ist man aber noch weit entfernt. Das mit viel Zuversicht lancierte Projekt „HarmoS“ scheint zu einer Bewährungsprobe für den „Konkordats-Föderalismus“ zu werden. Zum besseren Verständnis der aktuellen Geschehnisse empfiehlt es sich, die laufende Schulharmonisierung in einen größeren historischen und rechtlichen Zusammenhang zu stellen.

* Der Verfasser dankt seinem Mitarbeiter lic. iur. Cem Arikan vielmals für die sehr engagierte und wertvolle Mitarbeit bei der Vorbereitung und Niederschrift des Beitrags.

1 Im Kanton Schaffhausen hieß der Kantonsrat bereits am 29. Oktober 2007 den Beitritt mit 70 zu 0 Stimmen gut. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

2 63 170 Nein-Stimmen standen 39 734 Ja-Stimmen gegenüber.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Verfassungsrechtlicher Rahmen und historische Entwicklung

Im schweizerischen Bundesstaat gehört das Bildungswesen aller Stufen traditionell zu den Domänen der Kantone. Angesichts der auch in der Schweiz zu beobachtenden fortschreitenden Zentralisierungsprozesse[3] – bei allerdings nach wie vor beträchtlicher gliedstaatlicher Autonomie[4] – kann es nicht überraschen, dass die Kantone auf die möglichst ungeschmälerte Erhaltung ihrer „Schulhoheit“[5] besonders viel Wert legen. Umgekehrt ist es angesichts der zentralen Bedeutung des Bildungswesens in einem modernen Staatswesen nachvollziehbar, dass dieser Lebensbereich dem Bund nicht gleichgültig sein konnte.[6]

2.1 Harmonisierung durch Verfassungsvorgaben und Verfassungsrechtsprechung

Die (erste) Bundesverfassung von 1848 hatte das Schulwesen ganz in den Händen der Kantone belassen. Der Bund erhielt im Bildungsbereich nur (aber immerhin) die Kompetenz, „eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten“ (Art. 22 BV 1848). Die (zweite) Bundesverfassung von 1874 statuierte einige Bundesvorgaben an die Adresse der Kantone. Diese waren fortan verpflichtet, „für genügenden Primarunterricht“ zu sorgen, „welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll“.[7] Die Grundschule wurde von Bundesverfassungsrechts wegen für obligatorisch und (in den öffentlichen Schulen) unentgeltlich erklärt (Art. 27 Abs. 2 und 3 BV 1874).[8] „Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen“, so Art. 27 Abs. 4 BV 1874, „wird der Bund die nötigen Verfügungen treffen.“ In der Praxis dienten Individu-

3 Vgl. *Rhinow, René A./Schmid, Gerhard/Biaggini, Giovanni* 1998: Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel u. a.: Helbing & Lichtenhahn, S. 42 ff.

4 Auf eine Stärkung dieser Autonomie zielt die „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ (NFA). Die wichtigsten Neuerungen traten am 1. Januar 2008 in Kraft. Dazu näher *Biaggini, Giovanni* 2006: Der neue Finanzausgleich in der Schweiz, in: *Bussjäger, Peter (Hrsg.)*: Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand, Wien: Braumüller, S. 55-75, hier S. 55 ff.

5 Der Begriff selbst fehlt in der einschlägigen Schlüsselbestimmung über das „Schulwesen“ (Art. 62 BV; bis 1999: Art. 27 BV 1874), findet sich aber in Art. 66 Abs. 2 BV (Pflicht zur „Wahrung der kantonalen Schulhoheit“ im Bereich der Ausbildungsbeiträge).

6 Zu den Stationen der eidgenössischen Bildungspolitik instruktiv: Parlamentarische Initiative: Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) vom 23.06.2005, in: Bundesblatt (BBl), Nr. 37 vom 20.09.2005, S. 5485 ff.; vgl. auch *Plotke, Herbert* 2003: Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern u. a.: Haupt.

7 Ein erster Anlauf zu einer Totalrevision der Bundesverfassung war im Jahr 1872 gescheitert, dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Verfassungsvorlage die kantonalen Kompetenzen im Bildungsbereich erheblich eingeschränkt hätte.

8 Diese Bundesvorgaben finden sich heute, in etwas andere Worte gekleidet, in der neuen (dritten) Bundesverfassung von 1999. Danach sind die Kantone verpflichtet, „für einen ausreichenden Grundschulunterricht“ zu sorgen, der „obligatorisch“ ist und „staatlicher Leitung oder Aufsicht“ untersteht und an „öffentlichen Schulen […] unentgeltlich“ ist (Art. 62 Abs. 2 BV). Überdies gewährleistet die neue Bundesverfassung ein einklagbares Grundrecht auf „ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht“ (Art. 19 BV; früher aus dem erwähnten Art. 27 BV 1874 abgeleitet).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

albeschwerden als Vehikel zur Durchsetzung der Bundesvorgaben.[9] Im Rahmen dieser Beschwerdepraxis erlangten die bundesverfassungsrechtlichen Schlüsselbegriffe „unentgeltlich“ und „genügend“ nach und nach präzisere Konturen. Eine bundesweite Koordination oder Harmonisierung des Schulwesens konnte freilich mit diesem Ansatz nicht erreicht werden.

Im Laufe der Jahre zeigte sich dies immer deutlicher beim unterschiedlichen Schuljahresbeginn. Bis in die 1960er Jahre hinein kannte eine Mehrheit der Kantone den Frühjahresschulbeginn. In den übrigen Kantonen fiel der Schuljahresbeginn dagegen in den Spätsommer oder Herbst.[10] Mit zunehmender (Binnen-)Mobilität der Schweizer Bevölkerung wurde diese Situation immer problematischer. Für die betroffenen Kinder und ihre Familien konnte der Wohnortwechsel von einem Kanton in einen anderen Kanton – in der kleinräumigen Schweiz[11] heute keine Seltenheit – erhebliche Schwierigkeiten nach sich ziehen und zu einem veritablen Mobilitätshindernis werden.

Mitte der 1960er Jahre wechselten mehrere Kantone in der Zentralschweiz auf den Spätsommerschulbeginn. Eine gesamtschweizerische Harmonisierung wollte indes (vorerst) nicht gelingen. Verschiedene politische Vorstöße – darunter auch eine aus Kreisen der „Jugendfraktion“ der Schweizerischen Bauern-, Gewerbe und Bürgerpartei (heute Junge SVP) stammende Volksinitiative mit dem Titel „Schulkoordination“[12] (eingereicht im Oktober 1969) – bewogen den Bundesrat (Bundesregierung), sich der Bildungsthematik anzunehmen und eine Verfassungsvorlage auszuarbeiten (vgl. Kapitel 2.3).

2.2 Harmonisierung durch interkantonale Vereinbarung (Konkordats-Föderalismus)

Die Kantone blieben nicht untätig. Am 21. Juni 1967 einigte sich die EDK einstimmig auf eine Koordination des Schuljahresbeginns (Herbst). Es folgte die Ausarbeitung einer förmlichen interkantonalen Vereinbarung. Das am 29. Oktober 1970 abgeschlossene (noch heute bestehende) „Konkordat über die Schulkoordination“ verpflichtet die beitretenden Kantonen („Konkordatskantone“), ihre Schulgesetzgebung in den folgenden Punkten anzugleichen (Art. 2 Bst. a–d):

9 Die Beurteilung obliegt heute dem Bundesgericht. Früher fielen entsprechende Beschwerden in die Zuständigkeit des Bundesrates (d. h. der nationalen Regierung!); vgl. Art. 73 Bst. a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG; SR 172.021) in der bis Ende 1999 gültigen Fassung.

10 Illustrativ dazu die Botschaft des Bundesrates vom 17.08.1983 über die Volksinitiative „für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen“, in: Bundesblatt (BBl), Nr. 38 vom 27.09.1983, Bd. III, S. 761 ff.

11 Die Schweizerische Eidgenossenschaft umfasst 26 Kantone auf einem Gebiet von 41 285 km^2, hat also eine kleinere Fläche als beispielsweise das deutsche Bundesland Niedersachsen (47 625 km^2).

12 Vgl. Bundesblatt (BBl), Nr. 43 vom 29.10.1971, Bd. II, S. 1001 ff. Die in der Form der „allgemeinen Anregung“ eingereichte Volksinitiative wurde angesichts der vom Parlament beschlossenen „Bildungsartikel“ (vgl. Kapitel 2.3) als erledigt abgeschrieben (siehe BBl, Nr. 42 vom 13.10.1972, Bd. II, S. 1060 f.).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- Schuleintrittsalter: vollendetes 6. Altersjahr (Stichtag 30. Juni; Abweichungen im kantonalen Recht von bis zu 4 Monaten vor und nach diesem Datum möglich);
- Schulpflicht mindestens 9 Jahre (bei mindestens 38 Schulwochen);
- ordentliche Ausbildungszeit bis zur Maturitätsprüfung mindestens 12, höchstens 13 Jahre;
- Schuljahresbeginn zwischen Mitte August und Mitte Oktober.

Für Fragen wie die Dauer der einzelnen Schulstufen, den Fremdsprachenunterricht oder Lehrpläne und Lehrmittel fehlten Vorgaben. Immerhin sah Art. 3 die Ausarbeitung von Empfehlungen vor.

Mit dem Schulkonkordat von 1970 erlangte die 1897 gegründete EDK[13] eine besondere Stellung, die sie von anderen interkantonalen Fachminister-Konferenzen abhebt: Zum einen beruht sie seither auf einer staatsvertraglichen Grundlage, zum anderen wurden ihr im Schulkonkordat (Art. 5) förmlich gewisse Vollzugsaufgaben übertragen.

Der Erfolg des Schulkonkordats blieb vorerst begrenzt. Das Konkordat konnte nach Erreichen der vorgesehenen Mindestzahl von zehn Kantonen schon am 1. Juni 1971 in Kraft treten, und Ende 1972 betrug die Zahl der Konkordatskantone bereits 20. Doch dann geriet der Beitrittsprozess ins Stocken. Im Jahr 1979 kam der neu gegründete Kanton Jura hinzu. Im Jahr 1987 erhöhte sich die Zahl der Konkordatskantone auf 23, im Jahr 1989 auf 24. Am 1. Januar 1990 trat der Kanton Aargau als 25. und bisher letzter Kanton dem Schulkonkordat bei. Der Kanton Tessin gehört dem Konkordat nach wie vor nicht an.

Obwohl die Festsetzung des Schuljahresbeginns im Spätsommer/Herbst („zwischen Mitte August und Mitte Oktober“) zu den ausdrücklichen Verpflichtungen der beitretenden Kantone gehört (Art. 2 Bst. d), scheiterte die Harmonisierung in diesem Punkt. Ein entscheidender Faktor war der Ausgang einer Volksabstimmung im Kanton Zürich (welcher dem Konkordat seit dem 6. Juni 1971 angehörte) im Jahr 1972: Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich stimmten einer Volksinitiative zu, welche verlangte, dass der Kanton beim Schuljahresbeginn im Frühling bleibt. In der Folge beschlossen auch andere Kantone, zumindest vorläufig beim Frühjahresbeginn zu bleiben. Die Kantone mit Herbst- und jene mit Frühjahresschulbeginn hielten sich nun die Waage.[14]

2.3 Punktuelle Harmonisierung durch Bundes(verfassungs)gesetzgebung

Mehr oder weniger parallel zu diesen nur teilweise erfolgreichen kantonalen Harmonisierungsbestrebungen erarbeitete der Bundesrat eine Regierungsvorlage für weit reichende Verfassungsänderungen im Bildungsbereich.[15] Den Anstoß dazu hatte unter

13 Vgl. Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung (Fn. 6), S. 5494.

14 Angaben gemäß Botschaft des Bundesrates vom 17.08.1983 (Fn. 10), S. 764 f.

15 Mit einer früheren (von Volk und Ständen am 27. September 1970 gutgeheißenen) Verfassungsänderung betreffend Sportförderung hatte der Bund unter anderem die Kompetenz erhalten, „durch Gesetz den Turn- und Sportunterricht an Schulen obligatorisch“ zu erklären (Art. 27^{quinquies} Abs. 1 BV 1874, vgl. heute Art. 68 BV). Der Bund machte in der Folge von dieser Befugnis Gebrauch.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

anderem die bereits erwähnte Volksinitiative „Schulkoordination“ (vgl. Kapitel 2.1) gegeben.

Der bundesrätliche Entwurf vom 19. Januar 1972 sah als wesentliche Neuerungen vor, das Bildungswesen als eine „gemeinsame Aufgabe“ von Bund und Kantonen einzustufen und dem Bund in verschiedenen Bereichen eine Rahmengesetzgebungskompetenz einzuräumen (Mittelschulwesen, höheres Bildungswesen, Erwachsenenbildung und Ausbildungsbeiträge). Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen fügten die Eidgenössischen Räte zusätzliche Kompetenzen des Bundes zur Koordination der kantonalen Bildungssysteme (Vorschule, obligatorische Schule und Hochschulen) hinzu.

In der Volksabstimmung vom 4. März 1973 wurde die „Bildungsvorlage“ von den Stimmberechtigten mit 507 414 gegen 454 428 Stimmen gutgeheißen, jedoch von den Kantonen (Ständen) knapp abgelehnt. Da bei Verfassungsänderungen das Erfordernis des doppelten „Mehrs“ gilt (Volks- *und* Ständemehr, vgl. heute Art. 142 BV), scheiterte die Bildungsvorlage.

Gegen Ende der 1970er Jahre stieg der politische Druck in Richtung Harmonisierung des Schuljahresbeginns wieder an. 1981 wurde eine Volksinitiative „für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen“ eingereicht.[16] Unter dem Eindruck von zwei kantonalen Volksabstimmungen, in denen sich die Stimmberechtigten in Bern und Zürich gegen den Wechsel zum Herbstschulbeginn ausgesprochen hatten, schlug der Bundesrat 1983 eine Ergänzung von Art. 27 BV 1874 vor, wonach der Beginn des obligatorischen Schulunterrichts von Bundesverfassungsrechts wegen in den Zeitraum „zwischen Mitte August und Mitte September“ fallen sollte. Diese Neuerung wurde in der Volksabstimmung vom 22. September 1985 von Volk und Ständen gutgeheißen.[17] Nach gut zwei Jahrzehnten erfolgloser kantonaler Harmonisierungsbemühungen war die Zeit reif für eine Bundeslösung geworden. Die Bundesharmonisierung wurde im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung als Art. 62 Abs. 2 Satz 4 BV übernommen. Der Sache nach findet sich die Bundesvorgabe heute, in etwas anderer Form, in Art. 62 Abs. 5 BV.[18]

2.4 Ein neuer Anlauf: Die Revision der „Bildungsverfassung“ von 2006

Mit der bundes(verfassungs)rechtlichen Vorgabe betreffend Schuljahresbeginn nahm der Harmonisierungsdruck ab, aber nur vorübergehend. In den 1990er Jahren wurden in der Bundesversammlung (Parlament) mehrere Anläufe unternommen. Erfolg beschieden war schließlich der parlamentarischen Initiative „Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung“. Die mit der Beratung betraute Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) unterbreitete mit Bericht vom 23. Juni 2005 eine Vorlage zur Änderung der Bundesverfassung, welche eine grundlegende Reform

16 Die Volksinitiative verlangte die Ergänzung von Art. 27 BV 1874 um den folgenden neuen Absatz: „Die Bundesgesetzgebung legt die Jahreszeit fest, in der das Schuljahr beginnt.“

17 Mit rund 58,8% Ja-Stimmen und mit 16 zu 7 Ständestimmen. „Überstimmt“ wurden die Kantone Zürich, Bern, Glarus, Schaffhausen, die beiden Appenzell, Graubünden und Aargau.

18 Als Kompetenznorm, ohne eine Zeitraum zu nennen („Der Bund regelt den Beginn des Schuljahres.“).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

des Verfassungs-Abschnitts über „Bildung, Forschung und Kultur“ (heute Art. 61a ff. BV) zum Gegenstand hatte.[19] Bereits am 16. Dezember 2005 verabschiedete die Bundesversammlung den entsprechenden Bundesbeschluss „über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung“ (mit hier nicht interessierenden geringfügigen Anpassungen). Der Bundesbeschluss wurde in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 (obligatorisches Verfassungsreferendum) von Volk und Ständen mit seltener Deutlichkeit angenommen.[20] Die Stimmbeteiligung lag bei bescheidenen 27%.

Die Verfassungsrevision verpflichtet die Kantone und den Bund, „gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz“ zu sorgen (Art. 61a BV). Als ein Kernstück der Vorlage gilt die Bestimmung betreffend die Harmonisierung des Schulwesens (Art. 62 BV).

> „Art. 62 Schulwesen
> […] [4] Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften. [5] Der Bund regelt den Beginn des Schuljahres. […]“

Der hier näher interessierende Art. 62 Abs. 4 BV[21] begründet eine neue Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Diese ist allerdings bedingt und gegenständlich mehrfach begrenzt.[22] Die Verfassung erteilt den Kantonen zwar keinen förmlichen „Harmonisierungsauftrag“, das „Signal“ ist jedoch klar: Misslingt die Harmonisierung auf dem Weg der interkantonalen Koordination, so ist der Bundesgesetzgeber befugt und verpflichtet, die besagten „Eckwerte“ des Schulwesens zu harmonisieren.

Handlungsdruck erzeugt auch ein weiteres Instrument: Gemäß Art. 48a Abs. 1 BV kann der Bund in bestimmten Aufgabenbereichen interkantonale Verträge auf Antrag einer gewissen (in der Verfassung nicht näher bestimmten) Anzahl interessierter Kantone „allgemein verbindlich erklären“ bzw. widerstrebende Kantone „zur Beteiligung an

19 Vgl. *Biaggini, Giovanni* 2008a: Kooperativer Föderalismus zwischen Freiwilligkeit und Zwang: Die neue schweizerische „Bildungsverfassung“ als Experimentierfeld, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 449-463, hier S. 453 f.; *Hördegen, Stephan* 2007: Grundziele und -werte der „neuen“ Bildungsverfassung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), Jg. 108, Nr. 3, S. 113-145.

20 Der Ja-Stimmenanteil (Volksmehr) betrug 85,58%. In allen Kantonen (Ständen) ergab die Volksabstimmung eine Mehrheit für den Bundesbeschluss (26 zu 0 Standesstimmen).

21 Die so genannte „Schulhoheit“ der Kantone (Abs. 1) und die Bundesvorgaben betreffend den Grundschulunterricht (Abs. 2; siehe Kapitel 2.1) stehen bereits seit 1. Januar 2000 im Text der (neuen) Bundesverfassung. Von (hier nicht interessierenden) Fragen des Entscheidungsverfahrens handelt der neue Abs. 6. Auf eine andere Verfassungsvorlage, welche am 1. Januar 2008 in Kraft trat, geht Abs. 3 (Sonderschulung) zurück.

22 Vgl. *Biaggini, Giovanni* 2007: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich: Orell Füssli, Rn. 13 ff. zu Art. 62; Ehrenzeller und Schott sprechen von einer „subsidiären“ Bundeskompetenz: *Ehrenzeller, Bernhard/Schott, Markus* 2008: Art. 62, in: *Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer/Vallender, Klaus A. (Hrsg.)*: Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen: Schulthess/Dike, Rn. 58.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

interkantonalen Verträgen verpflichten“ (Art. 48a Abs. 1 BV i. d. F. vom 28.11.2004). Im Rahmen der neuen „Bildungsverfassung“ wurde die Liste der möglichen Einsatzgebiete um das „Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche“ erweitert (Art. 48a Abs. 1 Bst. b BV i. d. F. vom 21.05.2006). Die Verfassungsbestimmung betreffend „Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht“ ist allerdings nicht unmittelbar anwendbar. Die gemäß Art. 48a Abs. 3 BV erforderliche Ausführungsgesetzgebung ist für den Schulbereich noch nicht ergangen.[23]

3. Die „Umsetzung“ von Art. 62 Abs. 4 BV im HarmoS-Konkordat

Schon vor der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 über die neue „Bildungsverfassung“ nahm die EDK die Arbeiten für eine „Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule“ in Angriff. Im Februar 2006 wurde ein Konsultationsverfahren (Vernehmlassungsverfahren) eröffnet. Alle Kantonsregierungen nahmen grundsätzlich positiv Stellung dazu. Nach einer entsprechenden Überarbeitung verabschiedete die Plenarversammlung der EDK am 14. Juni 2007 das HarmoS-Konkordat einstimmig zu Händen der kantonalen Beitrittsverfahren.

3.1 Inhalt im Überblick

Das neue Konkordat will eine gesamtschweizerische Harmonisierung der Dauer und der wichtigsten Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge erreichen. Es aktualisiert zudem die bisherigen Regelungen des Schulkonkordats von 1970 betreffend Schuleintrittsalter und Schulpflicht. Mit insgesamt 17 überwiegend kurz und bündig formulierten Artikeln ist das HarmoS-Konkordat recht schlank ausgefallen.

Bereits aus dem Zweckartikel (Art. 1) wird ersichtlich, dass das Konkordat nicht nur auf die Umsetzung von Art. 62 Abs. 4 BV abzielt, sondern auch die Qualität des Schulsystems entwickeln und sichern will (vgl. Art. 61a BV). Dabei sollen weiterhin „unterschiedliche pädagogische und schulische Traditionen“ gepflegt werden können.[24] Art. 2 statuiert verschiedene Grundsätze. Unter dem Titel „Grundbildung“ normiert sodann Art. 3 eine Reihe von übergeordneten Zielen der obligatorischen Schule. Unter den materiellen Bestimmungen des Konkordats ragen (gemessen an der praktischen Bedeutung

23 Das am 1. Januar 2008 (als Teil der NFA, vgl. Fn. 4) in Kraft getretene Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) enthält zwar ausführende Vorschriften im Sinne von Art. 48a Abs. 3 BV; diese sind aber allein auf die „Interkantonale Zusammenarbeit mit [finanziellem] Lastenausgleich“ gemünzt, d. h. nicht auf die hier interessierende bloße Rechtsharmonisierung anwendbar. Näher *Biaggini, Giovanni* 2008b: „Vertragszwang“ im kooperativen Föderalismus. Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), Jg. 109, Nr. 7, S. 345-377.

24 Vgl. *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)* 2007: Interkantonale Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Brisanz) die Artikel über den Sprachenunterricht (Art. 4; näher Kapitel 3.2) sowie die „Strukturelle[n] Eckwerte der obligatorischen Schule“ (Titel vor Art. 5) heraus. In Art. 5 wird festgelegt, dass alle Kinder neu bereits mit dem vollendeten 4. Lebensjahr eingeschult werden (Stichtag 31. Juli); die Kantone können eine Vorschule im Sinne des heutigen (meist zweijährigen) Kindergartens oder eine Eingangsstufe vorsehen (Art. 5). Die Primarstufe, inklusive Vorschule oder Eingangsstufe, soll acht Jahre dauern; die daran anschließende Sekundarstufe I drei Jahre. Im Kanton Tessin darf die Aufteilung zwischen Primar- und Sekundarstufe I um ein Jahr variieren. Der Übergang in die gymnasialen Maturitätsschulen soll in der Regel nach dem 10. Schuljahr erfolgen (Art. 6). Diese Regelungen normieren für etliche Kantone den Status quo, in anderen sind zum Teil weit reichende Anpassungen erforderlich.[25]

Der Abschnitt über „Instrumente der Systementwicklung und Qualitätssicherung“ (Titel vor Art. 7) handelt an erster Stelle von der Entwicklung und Festlegung nationaler Bildungsstandards. Diese sollen von der Plenarversammlung der EDK mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder verabschiedet werden, von denen mindestens drei einen nicht mehrheitlich deutschsprachigen Kanton vertreten (Art. 7). Vorgesehen sind weiter eine Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel auf sprachregionaler Ebene (Art. 8), die Dokumentation des Wissens und der Kompetenzen der Schüler in Form von nationalen oder internationalen Portfolios (Art. 9) sowie ein nationales Bildungsmonitoring (Art. 10).

Keinen direkten Bezug zu Art. 62 Abs. 4 BV weisen die Konkordats-Bestimmungen über die „Gestaltung des Schultags“ (Titel vor Art. 11) auf. So soll der Unterricht in den Konkordatskantonen auf der Primarstufe vorzugsweise in Blockzeiten organisiert sein und ein bedarfsgerechtes (fakultatives), grundsätzlich kostenpflichtiges Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler außerhalb der Unterrichtszeit bestehen (Tagesstrukturen).

In den „Schlussbestimmungen“ (Titel vor Art. 12) werden eine Umsetzungsfrist von sechs Jahren (Art. 12) sowie die Modalitäten des Beitritts (Art. 13), des Austritts (Art. 14) und des Inkrafttretens (Art. 16; siehe auch Kapitel 1) festgelegt. Das HarmoS-Konkordat tritt neben das bestehende Schulkonkordat von 1970, doch soll dessen Art. 2 (siehe Kapitel 2.2) zu gegebener Zeit aufgehoben werden (Art. 15). Aus völkerrechtlicher Sicht ist bemerkenswert, dass dem Konkordat auch das Fürstentum Liechtenstein (mit gleichen Rechten und Pflichten) beitreten kann (Art. 17).

3.2 Insbesondere: die (Fremd-)Sprachenfrage

In der Schweiz als „Land der vier Kulturen“[26] oder Sprachgemeinschaften[27] gehört die Sprachenfrage zu den besonders heiklen Themen. Vor einigen Jahren setzte eine heftige

25 Vgl. *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)*: HarmoS – Harmonisierung der obligatorischen Schule Schweiz. Kurz-Information, S. 2. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/kurz_info_d.pdf (am 20.03.2009).

26 Deutsch ist mit einem Anteil von knapp 64% (4,6 Mio. Personen) mit Abstand am stärksten verbreitet. Französisch steht mit gut 20% (1,5 Mio Personen) an zweiter, Italienisch mit 6,5% (rund 470 000

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kontroverse ein, weil sich mehrere in der östlichen Schweiz gelegene Kantone für die Einführung des so genannten „Frühenglisch“ (Englisch als erste Fremdsprache ab dem 3. Grundschuljahr) aussprachen.[28] Die französischsprachigen Kantone sowie die westlichen Deutschschweizer Kantone wollten dagegen die jeweils zweite Landessprache (Deutsch bzw. Französisch) als erste Fremdsprache beibehalten. Um der Gefahr der Entstehung eines (neuen) „Sprachengrabens“[29] entgegenzuwirken, wurde im Schoße der EDK nach einer (Kompromiss-)Lösung gesucht. Art. 4 des HarmoS-Konkordats sieht nun vor, dass die erste Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet wird. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, die andere Sprache ist Englisch. In beiden Fremdsprachen sollen per Ende der obligatorischen Schulzeit gleichwertige Kompetenzniveaus erreicht werden. Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprachen ist regional zu koordinieren. Für die Kantone Graubünden (als einziger dreisprachiger Kanton) und Tessin (als einziger rein italienischsprachiger Kanton) ist eine Spezialregelung vorgesehen.[30]

Diese Lösung konnte nicht alle begeistern. Anlässlich der parlamentarischen Beratungen zu einem neuen (allgemeinen) Sprachengesetz des Bundes[31] fügte der Nationalrat im Sommer 2007 eine Klausel in die Gesetzesvorlage ein, wonach Bund und Kantone sich dafür einzusetzen haben, dass in der Grundschule als erste Fremdsprache eine

Personen) an dritter Stelle. Rätoromanisch ist mit rund 0,5% (rund 35 000 Personen) vertreten (1941: rund 1,1%; Einwohner nach Hauptsprache, laut Volkszählung von 2000, vgl. http://www.statistik.admin.ch). Neben drei zweisprachigen Kantonen (Bern/Berne, Fribourg/Freiburg, Valais/Wallis) gibt es einen dreisprachigen Kanton (Graubünden/Grischun/Grigioni). Hinzu kommen zweisprachige Gemeinden und Städte wie Biel/Bienne (mit rund 50 000 Einwohnern die neuntgrößte Stadt der Schweiz) oder Fribourg/Freiburg. Im Kanton Graubünden ist das 200-Seelen-Dorf Bivio/Beiva de facto dreisprachig (113 deutsch, 60 italienisch und 25 romanisch, laut Volkszählung von 2000).

27 Der erst seit 1996 in der Verfassung figurierende Begriff „Sprachgemeinschaften“ (vgl. heute Art. 70 Abs. 2 BV) ist missverständlich, denn die „Deutschschweiz“ und die „Romandie“ (oder Welschschweiz), aber auch die „Rumantschia“ (mit ihren recht unterschiedlichen Idiomen und heute fünf regionalen Schriftsprachen) sind keine homogenen Gebilde. Ein sprachregionales Bewusstsein ist nur schwach ausgebildet. Vgl. *Biaggini, Giovanni* 2005: Sprache als Kultur- und Rechtsgut, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Jg. 120, Nr. 17, S. 1090-1102; *Richter, Dagmar* 2005: Sprachenordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat: Relativität des Sprachenrechts und Sicherung des Sprachfriedens, Berlin u. a.: Springer (je mit weiteren Hinweisen).

28 Aktuell sehen 14 deutschsprachige Kantone Englisch als erste Fremdsprache vor.

29 In Anlehnung an den (angeblichen) „Röschtigraben“ zwischen deutsch- und französischsprachiger Schweiz. Vgl. *Linder, Wolf* 2005: Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 2. Aufl., Bern u. a.: Haupt, S. 40 und S. 90; *Steinberg, Jonathan* 1996: Why Switzerland?, 2. Aufl., Cambridge: Cambridge University Press, S. 157 ff.

30 Sollten Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache für obligatorisch erklären, so können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre abweichende Regelungen treffen (Art. 4 Abs. 1 in fine). Die Konkordatskantone verpflichten sich, während der obligatorischen Schule ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache bereit zu stellen.

31 Vgl. Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG), in: Bundesblatt (BBl), Nr. 42 vom 16.10.2007, S. 6951 ff. (Gesetz noch nicht in Kraft).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Landessprache unterrichtet wird. Der Ständerat als Zweite Kammer widersetzte sich diesem – angesichts der verfassungsrechtlichen Kompetenzlage zumindest problematischen[32] – Anliegen.

Ob die „auf dem Koordinationsweg" erzielte differenzierende Lösung (Art. 4 HarmoS-Konkordat) als hinreichende „Harmonisierung" (im Sinne von Art. 62 Abs. 4 BV) gelten kann, ist noch nicht abschließend geklärt. Die Beantwortung dieser Frage obliegt nicht den Kantonen, sondern dem Bund (Bundesgesetzgeber), welcher dabei keiner verfassungsrichterlichen Kontrolle unterliegt (Art. 190 BV).[33] Politisch gesehen ist es allerdings schwer vorstellbar, dass der Bundesgesetzgeber eine Regelung nicht akzeptiert, die von allen (oder doch einer sehr großen Zahl von) Kantonen getragen wird.

3.3 Unerwartete Schwierigkeiten im Beitrittsprozedere

Das Verfahren betreffend den Beitritt zum HarmoS-Konkordat richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen (Verfassungs-)Recht. Regelmäßig bedarf der Beitritt der Genehmigung des jeweiligen kantonalen Parlaments. Je nach Kanton untersteht der parlamentarische Beitrittsbeschluss dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum. In den Kantonen Glarus und Appenzell Innerrhoden sind die Landsgemeinden zuständig. Ähnlich wie die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten bei der Genehmigung von Änderungen des Primärrechts können die kantonalen Parlamente im Beitrittsverfahren lediglich darüber entscheiden, ob sie den Vertrag in der bestehenden Fassung gutheißen wollen oder nicht. Anders als im Gesetzgebungsverfahren stehen die einzelnen Bestimmungen nicht zur Disposition der kantonalen Parlamente. Die geringen parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten werden heute zunehmend als „Demokratiedefizit" wahrgenommen.[34] Die Kritik an einzelnen Punkten einer Vereinbarung kann somit zur Schicksalsfrage werden.

Das Beitrittsprozedere wurde und wird in den Kantonen unterschiedlich rasch vorangetrieben. Als erster Kanton hieß Schaffhausen den Beitritt gut: Im kantonalen Parlament erging der Beitrittsbeschluss am 29. Oktober 2007 einstimmig; das Referendum wurde nicht ergriffen. Im April 2008 stimmten die Parlamente der Kantone Waadt und Jura dem Beitritt zu, im Mai 2008 die Landsgemeinde des Kantons Glarus, kurz darauf die Parlamente der Kantone Neuenburg und Wallis. Im Kanton Bern genehmigte das Parlament am 8. September 2008 den Beitritt, doch wurde dagegen das Referendum

32 Zur Verfassungskonformität (verneinend) z. B. *Ehrenzeller, Bernhard* 2007: Art. 15 Abs. 3 im Entwurf zum Sprachengesetz ist verfassungswidrig, in: Jusletter vom 17.09.2007. Via http://jusletter.weblaw.ch (am 24.04.2009).

33 Gemäß Art. 190 BV sind Bundesgesetze „für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend", d. h. gegen eine verfassungsrichterliche Intervention gleichsam „immunisiert".

34 Immerhin werden heute in etlichen Kantonen die Parlamente in die Verhandlungsphase einbezogen. Vgl. hierzu die (allen Kantonen offenstehende) Vereinbarung der Westschweizer Kantone vom 9. März 2001 „über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland" (AS 2002 559).

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ergriffen.[35] Einen ersten Dämpfer für die HarmoS-Befürworter brachte die Volksabstimmung vom 28. September 2008 im Kanton Luzern: Die Stimmberechtigten lehnten den vom kantonalen Parlament zuvor mit 71 zu 34 Stimmen gutgeheißenen Beitritt deutlich ab. Die öffentliche Aufmerksamkeit (und Spannung) erhöhte sich daraufhin in einem für die Schweiz unüblichen Maß. Anlass dafür war, dass am 30. November 2008 gleich in vier Kantonen Referendumsabstimmungen anstanden. Die Stimmberechtigten der Kantone St. Gallen und Zürich stimmten dem Konkordat zu;[36] jene der Kantone Thurgau und Graubünden hingegen lehnten es ab.[37]

Wie man aufgrund der Argumentation im Abstimmungskampf schließen muss, standen folgende Gründe für die Ablehnung im Vordergrund:[38]

- allgemeine föderalistische Abwehrreflexe („Gleichmacherei“);
- die frühe Einschulung mit vier Jahren, die durch die Bundesverfassung nicht zwingend vorgegeben sei;
- die Befürchtung, die Reform führe zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden;
- die Sorge, die Schule werde künftig nur noch von Funktionären der Erziehungsdirektorenkonferenz weiterentwickelt und die Kantone würden zu bloßen Ausführungsinstanzen degradiert;
- schließlich auch die (unzutreffende) Befürchtung, mit HarmoS werde eine umfassende staatliche Ganztages-Kinderbetreuung eingeführt.

Die Situation entspannte sich etwas, als im Dezember 2008 der Grand Conseil (Parlament) des Kantons Genf „grünes Licht“ für den Beitritt gab. Doch der nächste Dämpfer für die HarmoS-Befürworter folgte schon bald: Am 8. Februar 2009 lehnten auch die Stimmberechtigten des Kantons Nidwalden den Beitritt mit 62,3% deutlich ab. Im Nachbarkanton Obwalden wurde daraufhin das Beitrittsverfahren sistiert,[39] da man ein Referendum als sicher und eine Ablehnung als sehr wahrscheinlich einstufte. Am 21. April 2009 beschloss das Parlament des Kantons Schwyz, auf den von der Regierung eingebrachten Beitrittsantrag gar nicht erst einzugehen.[40]

Die Frage nach dem weiteren Schicksal des HarmoS-Konkordats rückte nun in den politischen und medialen Brennpunkt. Wenn man einer Agenturmeldung Glauben schenken wollte, so schien der Fall klar: „Allgemein verbindlich für die ganze Schweiz

35 Die Volksabstimmung ist auf den 27. September 2009 angesetzt.

36 Im Kanton St. Gallen stimmten 52,8% der Vorlage zu, im Kanton Zürich waren es 62,4%.

37 Im Kanton Thurgau stimmten 51,6% gegen die Vorlage, im Kanton Graubünden waren es 56,7%.

38 Als Kristallisationspunkt für den Widerstand gegen das HarmoS-Konkordat fungierte vor allem die Schweizerische Volkspartei (SVP), vgl. dazu das Positionspapier „HarmoS – Das Volksschul-Zentralisierungs-Projekt“. http://www.svp.ch/file/HarmoS.pdf (am 20.03.2009). Die Gegnerschaft formierte sich auch in Form von überparteilichen Bürger-Komitees.

39 HarmoS-Konkordat: Der Regierungsrat sistiert das Beitrittsverfahren des Kantons Obwalden, Medienmitteilung des Kantons Obwalden vom 18.02.2009.

40 Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 24.02.2009, S. 14.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wird das Konkordat bei der Teilnahme von 18 Kantonen."[41] Ein rascher Blick in die Bundesverfassung hätte genügt und die Verfasser der Agenturmeldung und die abdruckenden Zeitungs-Redaktionen hätten sehen können, dass gemäss Art. 48a Abs. 1 BV die vereinbarungswilligen Kantone[42] (lediglich) einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung stellen können. Dann käme die Bundesversammlung zum Zug, die in der Form des Bundesbeschlusses zu entscheiden hätte, der wiederum dem fakultativen Referendum unterstehen würde (Art. 48a Abs. 2 i. V. m. Art. 163 Abs. 2 BV), so dass gegebenenfalls die Schweizer Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung die Allgemeinverbindlicherklärung ablehnen könnten. Die Erleichterung war spürbar, als Anfang April 2009 aus dem Kanton Tessin (der, wie vorne erwähnt, als einziger Kanton dem Schulkonkordat von 1970 nicht angehört) verlautete, dass die Frist zur Ergreifung des Referendums gegen den Beitrittsbeschluss des Gran Consiglio (kantonales Parlament) vom 17. Februar 2009 ungenutzt verstrichen war. Denn damit stand fest, dass die Mindestzahl von zehn Konkordatskantonen erreicht und das Inkrafttreten des Konkordats (Art. 16) nur noch Formsache war.[43]

4. Schlussbetrachtung

4.1 Neue Dynamik im kooperativen Föderalismus?

Da noch ungewiss ist, ob die Harmonisierung im Bereich der obligatorischen Schule auf dem eingeschlagenen „Koordinationsweg" gelingt oder nicht, ist es für eine abschließende Würdigung des Unterfangens noch zu früh. Bereits heute kann man festhalten, dass der neue Anlauf zur verstärkten Koordination des Schulwesens eine bisher nicht gekannte Dynamik erzeugt hat. Dies dürfte nicht zuletzt auf zwei originelle neue Instrumente zurückzuführen sein, welche die neue „Bildungsverfassung" zur Verfügung stellt: zum einen die bedingte Bundeskompetenz gemäss Art. 62 Abs. 4 BV, welche die Kantone in den anvisierten „Harmonisierungsbereichen" unter Handlungsdruck setzt, zum anderen die Möglichkeit, ein Konkordat im Schulbereich für allgemeinverbindlich zu erklären (Art. 48a BV).

4.2 Offene Fragen betreffend die bundesrechtlichen (Zwangs-)Instrumente und ihr gegenseitiges Verhältnis

Zugleich hat sich in den jüngeren Debatten gezeigt, dass rund um die neuen Instrumente und ihren Einsatz noch einige Fragen offen sind. So ist nicht restlos geklärt, was „auf

41 Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 18.02.2009, S. 14.

42 Die „magische" Zahl von 18 Kantonen scheint man Art. 14 FiLaG entnommen zu haben, der aber hier gerade nicht zur Anwendung kommt (vgl. Fn. 23).

43 Das HarmoS-Konkordat wird am 01.08.2009 in Kraft treten, vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ) Nr. 110 vom 14.05.2009, S. 15. – Für den jeweils aktuellen Stand bzw. weiteren Verlauf des Beitrittsprozederes vgl. Homepage der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. http://www.edk.ch.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Koordinationsweg“ (Art. 62 Abs. 4 BV) genau heisst[44] und wie lange der Bundesgesetzgeber zuwarten muss bzw. darf, bis er ein Scheitern der Harmonisierung „auf dem Koordinationsweg“ feststellen darf (und muss).

Dass das Allgemeinverbindlichwerden von interkantonalen Verträgen nicht auf einem „Automatismus“ beruht (vgl. Kapitel 2.4), lässt sich rasch aufklären. Noch nicht überall ins Bewusstsein getreten ist die Tatsache, dass Art. 48a BV nicht direkt anwendbar ist und dass im Schulbereich das erforderliche Ausführungsgesetz zu Art. 48a Abs. 1 Bst. b BV noch fehlt. Entsprechendes gilt auch für den Umstand, dass das HarmoS-Konkordat sich darauf beschränkt, die in Art. 62 Abs. 4 BV angesprochenen Themenbereiche zu regeln (vgl. Kapitel 3.1), weshalb nicht das ganze Konkordat, sondern allenfalls nur Teile davon für allgemeinverbindlich erklärt werden könnten.[45]

Bisher kaum diskutiert wird die keineswegs nur akademische Frage, ob der in Art. 62 Abs. 4 BV vorgezeichnete (subsidiäre) Weg der Harmonisierung durch Bundesgesetzgebung erst beschritten werden darf, wenn man zuvor auf dem Weg über die Allgemeinverbindlicherklärung gescheitert ist. Grund für ein Scheitern könnte unter Umständen die Ablehnung der Allgemeinverbindlicherklärung durch die Schweizer Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung sein (Art. 48a Abs. 2 i. V. m. Art. 163 Abs. 2 BV). Ist dann der Weg über die Bundesgesetzgebung noch gangbar? Juristisch lautet die Antwort „Ja“ – aber politisch?[46]

Es stellt sich daher die Frage, ob man nicht den Weg über die Bundesgesetzgebung beschreiten kann, ohne vorher die Allgemeinverbindlicherklärung des Konkordats versucht zu haben. Die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens ist nicht abschließend geklärt.[47] Selbst wenn man die Frage bejaht, ist unsicher, ob der direkte Weg über die Bundesgesetzgebung (Art. 62 Abs. 4 BV) politisch gangbar ist, bevor die Kantone die Chance hatten, die Möglichkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung auszuloten.

Von solchen Fragen ist man zum Glück heute noch weit entfernt. Und vielleicht wird es ja gar nie so weit kommen. Denn im Januar 2009 sprach sich die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) mit 18 zu 1 Stimmen dafür aus, das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten wieder abzuschaffen. Das neue Instrument – so die Einschätzung der SPK-N – stehe „quer in der föderalistischen Land-

44 Art. 62 Abs. 4 BV verlangt nicht ausdrücklich den Abschluss einer förmlichen Vereinbarung. Sollte ein Kanton dem HarmoS-Konkordat fernbleiben, aber seine interne Gesetzgebung HarmoS-konform ausgestalten („autonomer Konkordats-Nachvollzug“), so dürfte die von Art. 62 Abs. 4 BV verlangte „Koordination“ gegeben sein.

45 Zur Zulässigkeit einer (bloßen) Teil-Allgemeinverbindlicherklärung vgl. *Biaggini* 2008b (Fn. 23), S. 357. Thematisch begrenzt ist auch der Inhalt des gemäß Art. 62 Abs. 4 BV „drohenden“ Bundesgesetzes. Entsprechend limitiert ist der von diesem Instrument ausgehende Handlungsdruck auf die Kantone.

46 Das fragliche Bundesgesetz über die Schulharmonisierung unterstünde am Ende ebenfalls dem fakultativen Referendum und müsste gegebenenfalls den Stimmberechtigten vorgelegt werden.

47 Zum Verhältnis von Art. 48a und Art. 62 Abs. 4 BV vgl. einerseits *Ehrenzeller/Schott* 2008 (Fn. 22), Rn. 62, andererseits *Biaggini* 2007 (Fn. 22), Rn. 13 zu Art. 62 (unter Bezugnahme auf den Bericht der WBK-N (Fn. 6), S. 5534f., und die Stellungnahme des Bundesrates dazu, in: Bundesblatt (BBl), Nr. 37 vom 20.09.2005, S. 5547ff., hier S. 5550).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schaft der Schweiz, in der jeder Kanton gleichberechtigt ist und nicht einem Kanton der Wille der anderen aufgezwungen werden sollte".[48] Die Erkenntnis kommt – je nach Betrachtungsweise – sehr früh, nämlich schon gut ein Jahr nach dem vollständigen Inkrafttreten der einschlägigen Verfassungsbestimmung (und noch vor dem ersten Anwendungsfall), oder etwas spät, denn: Hätte man dies nicht schon bei der Ausarbeitung der fraglichen Norm[49] merken können?

4.3 Scheinbare und echte Paradoxien

Am 21. Mai 2006 wurde die Abstimmungsvorlage über die neue „Bildungsverfassung" mit überwältigenden Mehrheiten angenommen: Der Anteil der Ja-Stimmen betrug 85,58% (Stimmenverhältnis Ja zu Nein: 6 zu 1); in allen Kantonen lag die Zustimmung bei über 59%. Bei der Umsetzung im Bereich der obligatorischen Schule regt sich nun in den Kantonen plötzlich Widerstand. Ist dies nicht paradox? Hat man das damalige „Ja" zur verstärkten Schulharmonisierung so schnell vergessen?

Das Phänomen, dass die Umsetzung einer bereits getroffenen „Grundentscheidung" im demokratisch-föderalistischen Entscheidungsprozess nicht reibungslos verläuft, ist nicht neu.[50] Bei der Beurteilung des Falls „Schulharmonisierung" ist zu berücksichtigen, dass sich das HarmoS-Konkordat nicht darauf beschränkt, die aus Art. 62 Abs. 4 BV resultierenden Vorgaben umzusetzen, und somit (auch) Fragen aufgreift, die noch nicht vorentschieden sind (z. B. Blockzeiten, Einrichtung von Tagesstrukturen). Eine Erhöhung des (Harmonisierungs-)Drucks erzeugt Gegendruck in Gestalt neuer föderalistisch-demokratischer Abwehrreflexe. Es tritt hier nicht so sehr eine Paradoxie zutage als vielmehr ein neuralgischer Punkt des kooperativen Föderalismus. Dieser kennzeichnet sich, wie sich auch bei der Schulharmonisierung bestätigt, durch „Exekutivlastigkeit" und Entscheidungsprozesse, die unter demokratischem Blickwinkel nicht unproblematisch sind.[51]

Paradox erscheint dagegen, dass sich die Bundesebene so bereitwillig als „Druckerzeugerin" einspannen ließ – durch die Übertragung zweier neuer Instrumente: die bedingte Bundeskompetenz gemäß Art. 62 Abs. 4 BV und die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung gemäß Art. 48a Abs. 1 Bst. b BV; zwei Instrumente, die allfällige Blockaden überwinden helfen sollen, aber die problematischen Aspekte des kooperativen Föderalismus eher verstärken als abschwächen. Dass man gleich zwei In-

48 Problematische Rechtsetzung durch Verträge: SPK will Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung interkantonaler Verträge aufheben, Medienmitteilung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 23.01.2009.

49 Im Rahmen des Projekts „NFA"; vgl. Fn. 4.

50 Eher unüblich ist die Art und Weise, in welcher der Widerstand in den Kantonen auf nationaler Ebene orchestriert wird (vgl. Fn. 38).

51 Zu Möglichkeiten und Grenzen von Konkordatslösungen vgl. *Hänni, Peter* 2001: Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: *Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.)*: Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich: Schulthess, S. 443 ff.; *Biaggini* 2008a (Fn. 19), S. 461 ff. (mit weiteren Hinweisen).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

strumente eingeführt hat und diese sich möglicherweise gegenseitig blockieren (vgl. Kapitel 4.2), könnte sich als weitere Paradoxie entpuppen.

4.4 Ein „föde-realistischer" Ausblick

Zu hoffen bleibt, dass die unter sachlichen Gesichtspunkten nötige bessere Koordination im Bereich der obligatorischen Schule zu einem erfolgreichen Abschluss kommt, ohne dass das bundesstaatliche Gefüge allzu sehr Schaden nimmt. Denn sollte die Bewährungsprobe misslingen, könnten Kräfte Auftrieb erhalten, welche föderalistische Probleme mit radikaleren Lösungsansätzen angehen wollen. Manche dieser „Föde-Radikalen" – wie man sie nennen könnte – sähen es am liebsten, wenn die Schweiz grundlegend umgestaltet und künftig nur noch sieben Kantone umfassen würde (was die Schulkoordination natürlich erheblich vereinfachen würde). Ein solch radikaler Ansatz löst freilich die Probleme ebenso wenig wie eine idealistische Verklärung des Föderalismus. In realistischer Einschätzung der Lage sollte man das Konfliktpotenzial des Föderalismus weder unterschätzen noch schönreden. Umgekehrt sollte man das in den hergebrachten bundesstaatlichen Institutionen und Prozessen schlummernde Konfliktlösungspotenzial nicht unterschätzen. „Föde-Realist" zu sein, braucht allerdings – zumindest in der Schweiz – eine gehörige Portion Geduld.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Regionalisierung in Serbien am Beispiel der Autonomen Provinz Vojvodina

Franz Schausberger

1. Entwicklung der Regionalisierung im Zweiten Jugoslawien

Während das Erste Jugoslawien (1918–1941) zentralistisch gestaltet war und eine serbische Dominanz sowie bis 1929 eine pseudodemokratische Gesellschaftsordnung aufwies, hatte das Zweite Jugoslawien (1945–1991) ab dem Ende der 1950er Jahre zunehmend eine föderalistische Struktur[1] und ein kommunistisch-sozialistisches Gesellschaftssystem. Der Staat wurde aus sechs Republiken (Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Makedonien, Montenegro, Serbien, Slowenien) und zwei Autonomen Provinzen (Kosovo und Vojvodina) aufgebaut. Dem entsprach die Anerkennung von sechs Nationen, über die man versuchte, den transnationalen Jugoslawismus zu stülpen. Den Albanern im Kosovo wurde nur der Status einer Nationalität zuerkannt. Diese Verbindung des sozialistischen Transnationalismus mit dem ethnonationalen Pluralismus, die Föderalisierung, das Selbstverwaltungssystem, die Blockfreiheit und eine relative Liberalisierung machten ab den 1950er Jahren die wichtigsten Eckpfeiler der Erfolgsgeschichte des so genannten „jugoslawischen Sonderwegs" bzw. des „Titoismus" aus.[2]

Die Hoffnung, dass der sozialistische Transnationalismus die Frage der Volksnationen lösen würde, wurde nicht erfüllt. Nach einem gewaltigen „Europäisierungsschub" Jugoslawiens in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg traten zunehmend sozioökonomische Probleme auf, die auch die Wiederentdeckung der „nationalen Frage" nach sich zog. 1964 sprach sich Tito gegen Assimilierungstendenzen, „Unitarismus" und „Dogmatismus" aus und rückte – um die Führungskader in den Gliedrepubliken stärker anzubinden – immer mehr vom Jugoslawismus ab. Ende der 1960er Jahre wurden die Zuständigkeiten der Republikparteien wesentlich gestärkt. Trotzdem blieb Tito, was Partei und Armee betraf, bei einem strikten Zentralismus. Die Föderalisierung betraf den politischen und wirtschaftlichen Bereich.[3] Der Staat wurde durch Verfassungsnovellen von 1967/68 föderalisiert.

1 Nach ihrem Sieg und nach Übernahme der Macht führten die jugoslawischen Kommunisten entsprechend dem sowjetischen Modell einen extremen Zentralismus auf allen Ebenen ein. Was die versprochene Lösung der Nationalitätenfrage betraf, war man der Überzeugung, dass mit der Abschaffung der Klassen auch die nationalen Gegensätze verschwinden würden und eine sozialistische (jugoslawische) Übernation entstehen würde. Erst als man erkannte, dass der „Jugoslawismus" den großserbischen Nationalisten in die Hände arbeitete, begann man mit der Föderalisierung und Dezentralisierung. Vgl. *Furkes, Josip* 1991: Der unaufhaltsame Aufstieg des Slobodan Milošević, in: *Furkes, Josip/Schlarp, Karl-Heinz (Hrsg.)*: Jugoslawien: Ein Staat zerfällt. Der Balkan – Europas Pulverfaß, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 63-89, hier S. 69f.

2 Vgl. *Sundhausen, Holm* 2007: Geschichte Serbiens. 19.–21. Jahrhundert, Wien u. a.: Böhlau, S. 354.

3 Vgl. *Džaja, Srećko M.* 2002: Die politische Realität des Jugoslawismus (1918–1991). Mit besonderer Berücksichtigung Bosnien-Herzegowinas, München: Oldenbourg, S. 146.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Position der Republiken und der beiden Provinzen wurde in weiterer Folge dermaßen gestärkt, dass vor allem die serbische Führung die Frage stellte, ob es sich bei Jugoslawien überhaupt noch um einen Bundesstaat (Föderation) oder bereits um einen Staatenbund (Konföderation) handle. Die Republik Serbien fühlte sich durch die gestärkten Befugnisse ihrer beiden Autonomen Provinzen Vojvodina und Kosovo ungerecht behandelt. Die beiden Provinzen waren zwar formell Teile Serbiens, aber ihre Autonomie war nunmehr verfassungsrechtlich garantiert und auf Bundesebene waren sie voll- und gleichberechtigte „konstitutive Faktoren" Jugoslawiens. Der Verlust praktisch jeder Kontrolle der Republik Serbien über seine beiden Autonomen Provinzen speziell und die weitreichende Föderalisierung Jugoslawiens generell stießen in Belgrad auf massive Ablehnung.[4]

Zum Aufleben der nationalen Frage gesellte sich ein ungehemmter wirtschaftlicher Verteilungskampf der Republiken untereinander. Alle, ob „arme" oder „reiche" Republiken, klagten über ihre vermeintliche Benachteiligung. Vor allem in den wirtschaftlich stärkeren Republiken Slowenien und Kroatien stieg der Unmut Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre bis zur ernsten Krise an. Das Ergebnis war die neue Verfassung vom Januar 1974, die die bekannte „Föderalisierung der Föderation" brachte. Tito versuchte, die nationalistischen Tendenzen durch eine weitere Dezentralisierung aufzufangen. Die Macht der Zentrale wurde auf ein Minimum reduziert.[5]

Aus der Sicht der serbischen Führung hatte die Verfassung 1974 Jugoslawien unregierbar gemacht und den Zerfall des Staates eingeleitet. Unter den Serben entstand eine breite Opposition gegen den Föderalismus.

Die Zeit Jugoslawiens vom Tod Titos bis zum Zerfall des Staates (1980–1991) dauerte gut zehn Jahre und war von wirtschaftlichem Niedergang, drückender Staatsverschuldung, steigender Arbeitslosigkeit, Misswirtschaft, Korruption, Unglaubwürdigkeit der wirtschaftlichen und politischen Führungscliquen, also kurz von einer tiefen, aussichtslosen Krise von Staat, Gesellschaft und Ökonomie geprägt. Die serbischen Nationalisten machten den „Kroaten" Tito für die Krise und vor allem für die „Dreiteilung Serbiens" in eine Republik und zwei Autonome Provinzen mit den sich daraus ergebenden Schwierigkeiten verantwortlich. Er habe die nationalen Gegensätze nicht aufgehoben, sondern durch die Föderalisierung, Liberalisierung und Dezentralisierung erst recht verschärft. Durch diese „antiserbische Politik" der föderativen Gliederung Jugoslawiens durch Tito habe Serbien die meisten Nachteile erlitten.[6]

Ab Herbst 1987 setzte sich Slobodan Milošević zum Ziel, die faktische Gleichberechtigung der beiden Autonomen Provinzen, insbesondere des Kosovo, die ungeliebte „Dreiteilung Serbiens" durch eine Rezentralisierung abzuschaffen und damit eine Re-

4 Vgl. *Sundhausen* 2007 (Fn. 2), S. 363-367.

5 Vgl. *Schlarp, Karl-Heinz* 1991: Ein Staat aus zwei Welten. Der Riß durch Jugoslawien und seine lange Geschichte, in: *Furkes, Josip/Schlarp, Karl-Heinz (Hrsg.)*: Jugoslawien: Ein Staat zerfällt. Der Balkan – Europas Pulverfaß, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 19-31, hier S. 29.

6 Vgl. *Rullmann, Hans Peter* 1980: Tito. Vom Partisan zum Staatsmann, München: Goldmann, S. 167 f.; vgl. ebenso *Sundhausen* 2007 (Fn. 2), S. 381 und 383.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Serbisierung der beiden Provinzen Kosovo und Vojvodina zu erreichen. Im Zuge dessen gelang es ihm auch, in der Vojvodina (wie auch in Montenegro) eine pro-serbische Führung zu installieren. Die großserbisch-hegemonialen Züge der Politik von Milošević waren unverkennbar.[7] Am 24. Februar 1989 war es schließlich so weit: Die beiden Autonomen Provinzen wurden durch eine Verfassungsänderung des serbischen Parlaments politisch weitgehend entmachtet, die Autonomie wurde auf den Stand von vor 1974 zurückgeführt. Gerichtet war diese Aktion in erster Linie gegen den Kosovo, aber das verfassungsmäßige Schicksal der Vojvodina war unauflöslich mit dem des Kosovo verbunden.

Nach den ersten freien Wahlen im Jahr 1990, die – mit Ausnahme Serbiens und Montenegros – in allen Republiken nationalbürgerliche Regierungen an die Macht brachten, trat der Zerfall Jugoslawiens in ein akutes Stadium.[8]

Im Jahr 1992 bildeten die Republiken Serbien und Montenegro die „Bundesrepublik Jugoslawien", die schließlich am 4. Februar 2003 in den Staatenbund Serbien und Montenegro umgewandelt wurde. Am 3. Juni 2006 erklärte Montenegro nach einem Unabhängigkeitsreferendum[9] seine Eigenstaatlichkeit. Zwei Tage später erklärte das serbische Parlament die Gründung der Republik Serbien.

2. Die Entwicklung der Vojvodina

Die Autonome Provinz Vojvodina (APV) ist eine autonome Region der Republik Serbien. Kulturell, wirtschaftlich, geografisch und zivilisatorisch ist die Vojvodina ein integrierter Teil Zentraleuropas.[10] Die Vojvodina ist die einzige verbliebene Autonome Provinz (AP) der Republik Serbien und nimmt damit eine Sonderstellung ein. Die Provinz ist in sieben Verwaltungsbezirke gegliedert: Nördliche, Südliche und Westliche Batschka, Nördliches, Zentrales und Südliches Banat sowie Syrmien. Die Vojvodina zählt rund zwei Millionen Einwohner (rund 27% der Staatsbevölkerung Serbiens), die Hauptstadt ist Novi Sad mit etwa 300000 Einwohnern.

Die Vojvodina verfügt über eine sehr heterogene Bevölkerung. Die nationale Zugehörigkeit setzt sich laut der Volkszählung von 2002 (1991) aus 65,05% (56,79%) Serben, 14,28% (16,86%) Ungarn, 2,79% (3,16%) Slowaken, 2,78% (3,71%) Kroaten, 2,45% (8,65%) Jugoslawen, 1,75% (2,23%) Montenegrinern und 1,50% (1,93%) Rumänen zusammen. Die restliche Bevölkerung (4,4%) bilden Bulgaren, Bunjewatzen,

7 Vgl. *Höpken, Wolfgang* 1991: Die Unfähigkeit zusammenzuleben, in: *Furkes, Josip/Schlarp, Karl-Heinz (Hrsg.)*: Jugoslawien: Ein Staat zerfällt. Der Balkan – Europas Pulverfaß, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 32-62, hier S. 53.

8 Vgl. *Sundhausen* 2007 (Fn. 2), S. 411.

9 Das Referendum fand am 21. Mai 2006 statt und brachte bei einer Wahlbeteiligung von 86,3% eine Mehrheit von 55,5% für die Unabhängigkeit.

10 Zu diesem Kapitel vgl. *Komšić, Jovan* 2007: (De)Zentralisierung in Serbien und die Vojvodina-Frage, in: *Lukan, Walter/Trgovčević, Ljubinka/Dragan, K. Vukčević (Hrsg.)*: Serbien und Montenegro: Raum und Bevölkerung, Geschichte, Sprache und Literatur, Kultur, Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Recht, Berlin u. a.: LIT Verlag, S. 791-822.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Goranen, slawische Mazedonier, Russen, Ruthenen (2,3%), Sinti und Roma, Deutsche, Slowenen, Tschechen, Ukrainer und andere Nationalitäten. 68,97% der Bürger sind Orthodoxe Christen, 19,11% Katholiken, 3,55% Protestanten.

In der Vojvodina werden sechs Amtssprachen mit ihren jeweiligen Schriften verwendet: Serbisch (kyrillische sowie lateinische Schrift), Ungarisch (lateinisch), Slowakisch (lateinisch), Kroatisch (lateinisch), Rumänisch (lateinisch) und Ruthenisch (kyrillisch). Diese Sprachen sind auch im Parlament der Vojvodina offiziell zugelassen.

Während des Zweiten Weltkrieges marschierten 1941 deutsche und ungarische Truppen in die Vojvodina ein und teilten sie unter sich auf: Die Baranja und Bačka fielen an Ungarn, der Srem an Kroatien und das Banat wurde einem serbischen Staat unter deutscher Verwaltung zugeschlagen. Im April 1945 wurde die Vojvodina endgültig befreit. Die meisten der dort ansässigen Donauschwaben wurden vertrieben, Tausende Zurückgebliebene wurden in Lagern interniert und kamen dort ums Leben.[11]

Zur selben Zeit wurde die Vojvodina als autonome Provinz mit der Hauptstadt Novi Sad in ihren heutigen Grenzen (d. h. ohne die Baranja, dafür mit dem größten Teil Syrmiens) der jugoslawischen Teilrepublik Serbien angeschlossen. Bis 1974 war der autonome Status der Vojvodina allerdings „mehr proklamiert als verwirklicht“[12].

2.1 „Partielle Souveränität“ durch die Verfassung 1974

1974 wurde der Autonomiestatus der Vojvodina durch eine Verfassungsänderung Titos erweitert. Diese neue Verfassung verwandelte Jugoslawien in ein „föderalistisches und zum Teil sogar konföderalistisches Gebilde“[13]. Die Teilrepubliken wurden als „Staaten“ mit der Garantie ihrer Grenzen definiert. Die beiden innerhalb Serbiens gelegenen autonomen Provinzen Vojvodina und Kosovo erhielten nun ihre Autonomie von der Bundesverfassung garantiert, auch wenn sie Teile Serbiens blieben. Auf Bundesebene wurden sie voll- und gleichberechtigte „konstitutive Faktoren“ Jugoslawiens und hatten faktisch den gleichen Status wie die Republiken. Auch wenn sie keinen formellen Status als „Staaten“ hatten, verfügten sie doch über eine „partielle Souveränität“.

Schon in der Diskussion um die neue Verfassung hatte sich die serbische Führung deutlich gegen zu viel Föderalismus generell und gegen die starke Position der beiden Provinzen speziell ausgesprochen. Ihre Einwände wurden nicht berücksichtigt, da Tito der Überzeugung war, dass seine persönliche Autorität sowie die Kommunistische Partei und die Armee ausreichen würden, um den staatlichen Föderalismus zu kompensie-

11 Vgl. *Portmann, Michael* 2008: Die kommunistische Revolution in der Vojvodina 1944–1952. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur, Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften.

12 *Boarov, Dimitrije* 2007: Vojvodina, in: *Melčić, Dunja (Hrsg.)*: Der Jugoslawienkrieg. Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 89-95, hier S. 93.

13 *Meier, Viktor* 2007: Der Titostaat in der Krise: Jugoslawien nach 1966, in: *Melčić, Dunja (Hrsg.)*: Der Jugoslawienkrieg. Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 201-209, hier S. 204.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Schließlich stimmten auch die serbische Führung und die serbischen Abgeordneten der Verfassung 1974 ausdrücklich zu.[14]

Bald nachdem Milošević 1987 an die Macht kam, ließ er große „Volkskundgebungen" in der Vojvodina organisieren und mobilisierte mit radikalen serbisch-nationalistischen Parolen vor allem die nach 1945 angesiedelten Serben. Diese Allianz eines Teiles der lokalen Bevölkerung mit der serbischen politischen Führung aus Belgrad führte schließlich zur Zerstörung der Autonomie der Vojvodina. Unter massivem Druck seitens Milošević stimmte Ende März 1989 das Provinzparlament der Vojvodina (und des Kosovo) einer Änderung der bestehenden Provinzverfassung zu, die die Autonomie der Provinz auf den Stand von vor 1974 zurückstufte.[15] Die Provinzregierung der Vojvodina wurde 1988 zum Rücktritt gezwungen. Die Massenbewegung des „serbischen Sommers" von 1988 erreichte in der „antibürokratischen Revolution"[16] ihre Ziele mit der weitgehenden Aufhebung der Autonomie für die Vojvodina und das Kosovo in der neuen serbischen Verfassung. Trotz allem blieb die Situation in der Vojvodina weitgehend friedlich, die Versuche nationalistischer serbischer Führer, die Situation in der Vojvodina eskalieren zu lassen, scheiterten an der gemäßigten Haltung der serbischen Mehrheitsbevölkerung der Vojvodina.[17]

2.2 Der Verlust der Autonomie durch die Verfassung 1990

Die serbische Verfassung vom 7. September 1990 hob die Provinzverfassung auf und bezeichnete die Provinzen als Formen der territorialen Autonomie innerhalb des serbischen Einheitsstaates.

Als 1992 der jugoslawische Bundesstaat zerfiel und aus Serbien und Montenegro die Bundesrepublik Jugoslawien gegründet wurde, bekamen die Vojvodina und das Kosovo den Status von zentral regierten Provinzen. Die verbliebenen spärlichen Reste der Autonomie der Vojvodina wurden in der Folge von Milošević durch Einzelgesetze noch weiter untergraben.[18]

Nach dem Sturz von Slobodan Milošević am 5. Oktober 2000 ergab sich für die Vojvodina wieder eine völlig neue Situation. Bei den Wahlen zum Provinzparlament im September 2000 gewannen die Parteien des Oppositionsbündnisses mit Nenad Čanak vom Bund der Sozialen Demokraten der Vojvodina an der Spitze die absolute Mehrheit. Čanak wurde zum Präsidenten des Provinzparlaments der Vojvodina gewählt. Nun

14 Vgl. *Meier* 2007 (Fn. 13), S. 204f.

15 Vgl. *Rüb, Matthias* 2007: Jugoslawien unter Milošević, in: *Melčić, Dunja (Hrsg.)*: Der Jugoslawienkrieg. Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 327-343, hier S. 331.

16 Sie wurde auch „Joghurt-Revolution" genannt, weil die Demonstranten vorwiegend Joghurt-Becher als Wurfgeschosse verwendeten.

17 Vgl. *Fehmel, Anna* 2004: Zwischen Autonomie und Nationalismus – Kosovo und Vojvodina 1974-1990, Studienarbeit am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Berlin: GRIN, S. 11.

18 Vgl. *Rohan, Albert* 2002: Diplomat am Rande der Weltpolitik. Begegnungen, Beobachtungen, Erkenntnisse, Wien: Molden, S. 235.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

drängte die Provinz Vojvodina auf mehr Autonomie von Belgrad, echte Abspaltungstendenzen gab es keine. Ein Gesetzesentwurf für eine künftige Provinzverfassung, die eine Stärkung der Selbstverwaltung vorsah, wurde ausgearbeitet.

2.3 Das „Omnibus-Gesetz" 2002

Mit der Wende von 2000 ergaben sich neue Möglichkeiten, die Frage des Status der Vojvodina neu aufzurollen. Die politischen Kräfte der Vojvodina verbanden ihre Unterstützung des oppositionellen Parteienbündnisses DOS[19] mit der Forderung nach einer Stärkung ihrer Autonomie. Sie konnten schließlich im Jahr 2002 das so genannte „Omnibus-Gesetz" erreichen, das am 4. Februar 2002 vom serbischen Parlament beschlossen wurde.[20] Dadurch erhielt die Vojvodina wieder einen Teil der alten Kompetenzen zurück, allerdings bei weitem nicht den Status von 1974. Die Parteien der Vojvodina begrüßten dieses Gesetz zwar, sahen es aber nur als Übergangsregelung bis zur Schaffung einer neuen serbischen Verfassung an. Ihr Ziel war es, die Autonomie der Vojvodina in der serbischen Verfassung abzusichern. Die Serbische Sozialistische Partei und die Serbische Radikale Partei stimmten gegen dieses Gesetz, die Abgeordneten der Demokratischen Partei Serbiens enthielten sich der Stimme. Die Verabschiedung des „Omnibus-Gesetzes" aber zeigte, dass die politischen Kräfte in Serbien, die die Notwendigkeit der Dezentralisierung erkannten, stärker wurden.[21]

Am 4. Februar 2003 erfolgte die Umbenennung der Bundesrepublik Jugoslawien in Serbien und Montenegro. Nach der weiterhin gültigen Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien von 1992 bestand der Staat aus den gleichberechtigten Republiken Serbien und Montenegro ohne eine Verbesserung für die Provinzen Kosovo und Vojvodina.

Durch den starken Zuzug serbischer Flüchtlinge aus Kroatien, Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo kam es in der Vojvodina zu unterschiedlichen Strömungen. Die alteingesessene Bevölkerung war sich in der Forderung nach Stärkung der Autonomie weitgehend einig, während die neu angesiedelten Serben einer zentralen Verwaltung durch Belgrad den Vorzug gaben.[22]

19 Die Demokratische Opposition Serbiens wurde im Jahr 2000 gegründet und bestand aus einem Bündnis von 18 Parteien. Nach der Ermordung von Ministerpräsident Zoran Đinđić im Jahr 2003 zerfiel das Bündnis.

20 Vgl. dazu *Korhecz, Tamas* 2002: Vojvodina – The Struggle for Autonomy. Omnibus Law on Vojvodina – A Specific Legislative Step Towards Decentralisation in Post-Milošević Serbia, in: Helsinki Monitor, Jg. 13, Nr. 4, S. 285-298.

21 Vgl. *Keller, Krisztina/Zietan, Urs* 2002: Die Situation der ungarischen Minderheit in der Vojvodina nach der demokratischen Wende, in: *Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen (Hrsg.)*: Gewinner und Verlierer post-sozialistischer Transformationsprozesse. Beiträge für die 10. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten, Arbeitspapiere und Materialien Nr. 36, Bremen: Universität Bremen, S. 88-91, hier S. 89. http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/images/stories/pdf/ap/fsoAP36.pdf (am 01.04.2009).

22 Vgl. *Rohan* 2002 (Fn. 18), S. 234.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der Vojvodina selbst arbeitete man an einem Entwurf, der den vollen Autonomiestatus der Provinz wieder herstellen sollte. Mit der Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten Zoran Đinđić im Jahr 2003 wurde dieser Prozess weitgehend gestoppt.

Durch das Ergebnis der Provinzwahlen 2004 erhielten die Bestrebungen nach dem Ausbau der Selbstverwaltung in der Vojvodina einen schweren Rückschlag. Die ultrarechte und zentralistische Serbische Radikale Partei wurde zur stärksten Partei, gefolgt von der Demokratischen Partei. Das Bündnis für Vojvodina, das für eine weitgehende Autonomie der Vojvodina eintrat, bekam nur 8% der Wählerstimmen.[23]

2.4 Die Vojvodina und die neue Verfassung Serbiens aus dem Jahr 2006

Nach dem Zerfall der Bundesrepublik Jugoslawien 2003 sollte endlich eine neue Verfassung geschaffen werden, welche die Verfassung von 1990 ablösen sollte. Eine neue Verfassung war seit dem Machtwechsel am 5. Oktober 2000 angekündigt worden. Nach den Wahlen im Dezember 2003 brachte die Regierung von Ministerpräsident Vojislav Koštunica im Sommer 2004 einen Verfassungsentwurf im Parlament ein. Der neu gewählte Präsident Serbiens, der Vorsitzende der Demokratischen Partei Boris Tadić, legte dem Parlament ebenfalls einen neuen Verfassungsentwurf vor, den eine von ihm eingesetzte Expertenkommission ausgearbeitet hatte. Da man sich im Parlament nicht einigen konnte, wurde die weitere Arbeit am Grundgesetz praktisch stillgelegt.

Schließlich gerieten die serbischen Parlamentsparteien in Zugzwang, als die internationale Gemeinschaft ankündigte, die Verhandlungen über den endgültigen Status des Kosovo bis Ende 2006 abzuschließen – und zwar mit der Gewährung einer begrenzten Unabhängigkeit.

Daraufhin einigten sich innerhalb von zehn Tagen die Fraktionen des serbischen Parlaments auf einen gemeinsamen Entwurf, der die beiden vorliegenden Vorschläge zur Grundlage hatte und in dessen Präambel Kosovo als untrennbarer Bestandteil Serbiens bezeichnet wurde, auch für den Fall, dass der UN-Sicherheitsrat dessen Unabhängigkeit beschließen sollte. Damit dominierte das Thema Kosovo und dessen drohende Unabhängigkeit die gesamte Verfassungsdebatte und die Forderungen der Autonomen Provinz Vojvodina gingen weitgehend unter.

Nachdem am 30. September 2006 das serbische Parlament einstimmig die neue Verfassung verabschiedet hatte, wurde am 28. und 29. Oktober 2006 ein Referendum darüber durchgeführt. Nur kleinere Parteien, wie die Liberalen, und einige regionale aus der Provinz Vojvodina riefen zu einem Boykott des Referendums auf.

Am Referendum beteiligten sich 54,9% der 6,6 Mio. stimmberechtigten Serben, 96,6% stimmten für die neue Verfassung.[24] Eine Delegation des Europarates (PACE)

23 Vgl. *Boarov* 2007 (Fn. 12), S. 89.

24 Vgl. http://www.rik.parlament.sr.gov.yu/cirilica/propisi/RefStatIzve28-291006.htm (am 02.02.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

stellte fest, dass das Referendum in Übereinstimmung mit den demokratischen Verpflichtungen Serbiens gegenüber dem Europarat durchgeführt wurde.[25]

Der Provinz Vojvodina wurde mehr finanzielle Eigenständigkeit zugestanden, allerdings wurden bei weitem nicht alle Wünsche erfüllt.[26] Obwohl schon über wesentlich mehr Forderungen der Vojvodina weitgehender politischer Konsens herrschte, wurden diese in der kurzen Zeit der Verhandlungen über die Hauptpunkte der Verfassung der raschen Einigung geopfert, sie wurden „wegverhandelt".[27] Damit entsprachen die Bestimmungen der neuen Verfassung, die Vojvodina betreffend, bei weitem nicht den schon 2005 ausgearbeiteten Entwürfen. Die Verfassung war stark geprägt von der Überzeugung der politischen Eliten in Belgrad, dass mehr Autonomie für die Provinz letztlich zum Separatismus führen würde. Die Sorge um die „Einheit des Staates" überlagerte daher die schon gefundene Übereinstimmung von Demokratischer Partei und Demokratischer Partei Serbiens über die Harmonisierung der Verfassung mit den europäischen Standards eines Regionalstaates. Damit blieb für die Vojvodina weiterhin nur der Status einer permanent überwachten Selbstverwaltung, die wesentlich vom serbischen Parlament abhing. Allerdings legte die neue Verfassung auch fest, dass das Budget der Autonomen Provinz Vojvodina in Zukunft 7% des Budgets der Republik Serbien betragen würde, allerdings müssten drei Siebtel (43%) davon für Investitionen verwendet werden.[28] Die Verfassung sah außerdem nun auch die Möglichkeit der Gründung weiterer neuer Provinzen vor.

2.5 Ein neues Statut zur Stärkung der Autonomie der Vojvodina 2008

Nach der Provinzwahl 2008 hatte das Parlament der Vojvodina eine 90-Tage-Frist, beginnend mit dem Tag der Konstituierung, um den Entwurf eines neuen Provinzstatuts zu beschließen und ihn dem serbischen Parlament zur Ratifizierung zuzuleiten. Diese Frist endete am 15. Oktober 2008.

Am 14. Oktober 2008 verabschiedete das Vojvodina-Parlament mit 89 zu 21 Stimmen einen Statutenentwurf, mit dem an den weitreichenden Autonomie-Status vor der Milošević-Ära angeknüpft werden soll, ohne ihn allerdings zu erreichen.[29]

Artikel 1 des Entwurfes betont ausdrücklich, dass die Autonome Provinz Vojvodina eine autonome territoriale Einheit innerhalb der Republik Serbiens ist.[30]

---

25 Serbien: Verfassungsreferendum entspricht allgemein Verpflichtungen Serbiens gegenüber dem Europarat, Pressemittelung 645(2006) vom 30.10.2006. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1100213 (am 02.02.2009).

26 Vgl. *Schausberger, Franz* 2008: Partnerschaft oder Pulverfass. Beiträge zu einer europäischen Perspektive für Südosteuropa, IRE-Kurzstudien 4/2008, Salzburg: pm-Verlag, S. 43 ff.

27 Vgl. *Komšić, Jovan* 2007: Principles of european regionalism, Novi Sad: Association of Multiethnic Cities of Southeast Europe (Philia), S. 222. http://www.amcsee.org/pdf/Principles_of_European_Regionalisation-PHILIA.pdf (am 01.04.2009).

28 Vgl. ebenda, S. 228.

29 Der Entwurf war am 3. Oktober 2008 den Parteien des Provinzparlaments der Vojvodina übermittelt worden.

30 Statute of the Autonomous Province of Vojvodina, Draft, Oktober 2008, Novi Sad.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 sieht u. a. vor, dass die AP Vojvodina mit Regionen anderer Länder zusammenarbeiten kann, sie kann auch Mitglied von europäischen und internationalen regionalen Gemeinschaften sein.

Die AP beschließt ihr eigenes Budget und den Rechnungsabschluss, bildet Organisationen, Agenturen, öffentliche Unternehmungen und Einrichtungen, Fonds und Industriegemeinschaften.[31]

Der Statutenentwurf wurde unterstützt von der Koalition „Für eine europäische Vojvodina", der Ungarischen Koalition, der Sozialistischen Partei Serbiens und der Pensionistenpartei sowie der Koalition „Gemeinsam für Vojvodina". Die Liberaldemokratische Partei und der Bund der Sozialen Demokraten der Vojvodina kritisierten den Entwurf, weil er ihnen zu wenig weitgehend war.

Die Oppositionsparteien – Demokratische Partei Serbiens, Neues Serbien und die Radikale Partei Serbiens – kritisierten den Entwurf sehr heftig und sahen darin eine separatistische Politik. Sie sprachen sich vor allem gegen den Vorschlag aus, den Namen des „Exekutivrates der Vojvodina" in „Provinzregierung" zu ändern, die bisherigen „Sekretäre des Exekutivrates" künftig als „Regierungsmitglieder" zu bezeichnen und dem Provinzparlament die Kompetenz zur Erlassung von Gesetzesakten zu übertragen.

Besonders kritisierten sie auch die vorgesehene Gründung der vojvodinischen Akademie der Wissenschaft und Kunst, einer Bank für Entwicklung und die Eröffnung von eigenen Repräsentanzbüros im Ausland.

Die Väter des Entwurfs weisen diese Kritik natürlich heftig von sich. Die Vorwürfe, dass sich Vojvodina von Serbien separieren möchte, entsprächen überhaupt nicht ihrer Intention. Der Vorsitzende des Exekutivrates der APV, Bojan Pajtić, erklärte, dass der Entwurf keinesfalls den höchsten Standard an Autonomie, den die Vojvodina jemals hatte, beinhalte und nur eine Harmonisierung des Statuts der Vojvodina mit der neuen serbischen Verfassung darstelle. Der Entwurf entspreche voll und ganz der serbischen Verfassung, die der Provinz mehr politische Macht zugestehe. Der serbische Präsident Boris Tadić sei über den Inhalt des Entwurfes informiert und habe auch verschiedene Änderungen verlangt. Eine Zurückweisung des Entwurfes durch das serbische Parlament würde eine große Verfassungskrise hervorrufen, erklärte Pajtić.[32]

Das Inkrafttreten der neuen Verfassung ist von der Zustimmung des Zentralparlaments in Belgrad abhängig. Ursprünglich hatte man in der Vojvodina noch auf eine Ratifizierung durch das serbische Parlament vor Jahresende 2008 gehofft. Allerdings wurde die Vorlage von der serbischen Regierung nicht dem Parlament zugeleitet. Die stärkste Partei der Regierungskoalition, die Demokratische Partei, kam allerdings in Zugzwang, weil sie auch in der APV die stärkste politische Kraft darstellte. Vor allem der Bund der Ungarn Vojvodinas drängte auf eine rasche Verabschiedung des neuen

http://www.skupstinavojvodine.sr.gov.yu/dokumenti/PredlogStatutaAPV_EN.pdf (am 31.01.2009).

31 B 92 News vom 19.09.2008. http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=09&dd=19&nav_id=53619 (am 31.01.2009).

32 B 92 News vom 02.10.2008. http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=10&dd=02&nav_id=53927 (am 31.01.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Statuts. Bojan Pajtić, zugleich auch stellvertretender Vorsitzender der Demokratischen Partei, warf am 21. Januar 2009 der serbischen Regierung – mit Ausnahme der drei Minister aus der Vojvodina – vor, das Statut der Vojvodina verhindern zu wollen. Pajtić erinnerte daran, dass Präsident Boris Tadić dem Statut Priorität eingeräumt habe.[33]

Nach der Beschlussfassung durch das serbische Parlament geht das Statut zurück in das Provinzparlament der Vojvodina zur offiziellen Kundmachung. Erst dann tritt es in Kraft.

3. Das Parlament der Autonomen Provinz Vojvodina

Das Parlament (die Versammlung) der Autonomen Provinz Vojvodina besteht aus 120 Abgeordneten, die auf vier Jahre gewählt werden. Seitens der nationalen Ebene können gewisse Bereiche an das Provinzparlament delegiert werden, für die dieses Durchführungsverordnungen erlässt.

Das oberste Gesetzesdokument der Autonomen Provinz Vojvodina ist das Statut. Es wird vom Provinzparlament beschlossen und bedarf der Zustimmung des Serbischen Nationalparlaments. Entsprechend der Verfassung der Republik Serbien und dem Gesetz über spezielle Zuständigkeiten der Autonomen Provinz bestimmt das Statut die Kompetenzen der Autonomen Provinz, die Wahlen, die Organisation und Tätigkeit seiner Organe und Gremien usw.

Das Parlament wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten und maximal sechs Vizepräsidenten. Präsident des Provinzparlaments ist seit 2008 Šandor Egereši von der Ungarnpartei. Zur Beratung und zur Diskussion von Gegenständen, die in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen, werden verschiedene Arbeitsausschüsse gebildet.

4. Die Regierung der Autonomen Provinz Vojvodina (Exekutivrat)

Der Exekutivrat der AP Vojvodina ist das Exekutivorgan der Provinz. Er ist dem Provinzparlament verantwortlich. Die Rechte und Pflichten des Exekutivrates sind in der Serbischen Verfassung und im Statut der AP Vojvodina festgeschrieben.

Von 1991 bis 2000 stellte die Sozialistische Partei Serbiens von Milošević die Vorsitzenden des Exekutivrates: Radoman Božović (1991, späterer serbischer Ministerpräsident), Jovan Radić (1991/92), Koviljko Lovre (1992/93), Boško Perošević (1993–2000), Damnjan Radenković (2000). Mit der Provinzwahl 2000 kam der politische Wechsel: Đorđe Đukić von der Demokratischen Partei wurde Vorsitzender des Exekutivrates. Ihm folgte 2004 der derzeitige Regierungschef Bojan Pajtić.

Der Exekutivrat setzt sich derzeit aus dem Präsidenten Bojan Pajtić von der Demokratischen Partei, vier Vizepräsidenten und 14 Sekretären für bestimmte Ressorts zusammen. Die Demokratische Partei stellt 11, die G17 Plus zwei, der Bund der Ungarn drei, der Bund der Sozialen Demokraten der Vojvodina zwei Mitglieder und die Sozia-

33 Ministers impede the Vojvodina Statute. http://limun.hr/en/main.aspx?id=405023 (am 31.01.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

listische Partei ein Mitglied. Nach dem Entwurf des neuen Statuts der AP Vojvodina soll der Exekutivrat in Provinzregierung umbenannt werden, womit auch die „Sekretäre“ durch „Regierungsmitglieder“ ersetzt würden.

5. Wahlen des Provinzparlaments der Vojvodina seit 1992

Das Provinzparlament der Vojvodina wurde seit dem Ende des Zweiten Jugoslawien fünfmal gewählt: 1992, 1996, 2000, 2004 und 2008. Wie man sehen kann, wurde die Legislaturperiode von vier Jahren bisher immer vollständig durchgehalten, es gab keine vorzeitige Auflösung des Parlaments. Dies lässt grundsätzlich positive Rückschlüsse auf die politische Stabilität der Region zu.

Die ersten beiden Wahlen fielen in die Zeit des Regimes von Slobodan Milošević und brachten auch in der Vojvodina klare Mehrheiten für die damals regierende Sozialistische Partei.

5.1 Wahlen 1992, 1996 und 2000

Bei den Wahlen zum Provinzparlament vom 30. Mai 1992 erreichte die Sozialistische Partei Serbiens eine überwältigende Mehrheit von 95 der 120 Mandate.[34] Am selben Tag verhängte der UN-Sicherheitsrat strikte wirtschaftliche und politische Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien wegen ihres kriegerischen Engagements in Bosnien-Herzegowina.

1996 gewann die Sozialistische Partei Serbiens neuerlich die absolute Mehrheit, verlor allerdings gegenüber 1992 21 Mandate. Die zweitstärkste Partei wurde die Koalition „Miteinander“ mit 16 Sitzen, gefolgt von der christdemokratischen Allianz der Ungarn Vojvodinas mit 13 Abgeordneten.[35]

Bei den Wahlen zum Provinzparlament am 24. September 2000 erreichte die Demokratische Opposition Serbiens in der Vojvodina 86 und die Demokratische Opposition

34 Vgl. *Weckbecker, Arno* 1997: Die politischen und ökonomischen Systeme der Nachfolgestaaten (1990–1996), in: *Elvert, Jürgen (Hrsg.)*: Der Balkan. Eine europäische Krisenregion in Geschichte und Gegenwart, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 255-335, hier S. 306; sowie: Schriftliche Mitteilung der Versammlung der AP Vojvodina, Novi Sad, 10.12.2008; Mandatsverteilung: Sozialistische Partei Serbiens: 95 Sitze, Bürgergruppe: 9, Demokratische Gemeinschaft der Ungarn Vojvodinas: 8, Serbische Radikale Partei: 3, Bürgerbewegung von Subotica: 1, Bunjewatz-šokačka Partei und Sozialistische Partei Serbiens: 1, Bunjewatz-šokačka Partei: 1, Serbische Demokratische Partei: 1, Demokratischer Bund der Kroaten in der Vojvodina: 1.

35 Mandatsverteilung: Sozialistische Partei Serbiens: 74 Sitze, Koalition „Miteinander“: 16, Allianz der Ungarn Vojvodinas: 13, Serbische Radikale Partei: 7, Koalition „Vojvodina“: 6, Demokratische Gemeinschaft der Ungarn Vojvodinas: 1, Bürgergruppe: 1, Bürgergruppe der Städte Bački Petrovac, Glożan, Kulpin, Maglić: 1, Jugoslawische Linke: 1; vgl. Schriftliche Mitteilung der Versammlung der AP Vojvodina, Novi Sad, 10.12.2008.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Serbiens von Koštunica 18 Mandate. Damit kam es zu einem Machtwechsel, die Liste Sozialistische Partei Serbiens–Jugoslawische Linke stürzte auf zwei Mandate ab.[36]

5.2 Wahlen 2004

Das Provinzparlament wurde am 19. September 2004 in einer ersten Runde und am 3. Oktober 2004 in einer zweiten Runde gewählt.[37] In der ersten Wahlrunde wurden 60 Abgeordnete nach dem proportionalen Listenwahlrecht gewählt, wobei die gesamte Vojvodina einen einheitlichen Wahlkreis darstellt. Die Wähler entschieden zwischen Parteien, Parteienkoalitionen oder Bürgerlisten. Die weiteren 60 Abgeordneten werden direkt nach dem Mehrheitswahlrecht in zwei Wahlgängen ermittelt. Die Vojvodina ist dabei in 60 Wahlkreise eingeteilt, sodass schließlich für jeden Wahlkreis ein Abgeordneter ermittelt wurde. Größere Wahlkreise stellen mehrere Abgeordnete, die Wahlberechtigten wählen unter mehreren Kandidaten. Ein Kandidat ist gewählt, wenn er in der ersten Runde mehr als 50% der abgegebenen Stimmen erhält. Wenn diese Hürde keiner der Kandidaten erreicht, gehen die beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen in eine Stichwahl.

Für die kandidierenden Gruppen gibt es eine Fünfprozentklausel, ausgenommen die Parteien der ethnischen Minderheiten (Ungarn, Kroaten usw.), für die die Hürde geringer ist. Gesetzlich vorgeschrieben ist, dass auf den Kandidatenlisten der kandidierenden Gruppen mindestens 30% Frauen sein müssen.

Stärkste Partei wurde die Serbische Radikale Partei, die 43 Sitze erreichte. Als zweitstärkste Partei ging die Demokratische Partei von Boris Tadić mit 34 Mandaten aus den Wahlen hervor, gefolgt von der Union der Ungarn Vojvodinas mit zehn Sitzen. Die Koalition „Gemeinsam für Vojvodina“ von Nenad Čanak erzielte sechs, die Serbische Sozialistische Partei sieben, die Serbische Demokratische Partei von Vojislav Koštunica vier und die Bewegung Kraft Serbiens fünf Parlamentssitze. Die Reformisten der Vojvodina, die gemeinsam mit der Serbischen Erneuerungsbewegung und der Gruppe „Widerstand“ unter dem Namen „Saubere Hände der Vojvodina“ kandidierten, kamen auf zwei Mandate. Ebenso zwei Sitze erzielte die Partei G17 Plus. Die Koalition „Subotica – unsere Stadt“ erreichte so wie die Demokratische Ungarische Partei ein Mandat. Die Vertreter der Bürger von Plandiste, Indija, Ada und Backi Petrovac entsendeten vier Abgeordnete ins Parlament.

Die Demokratische Partei, die Partei „Gemeinsam für Vojvodina“, die Union der Ungarn Vojvodinas und die Bewegung „Kraft Serbiens“ bildeten eine Koalition zur Bildung der Provinzregierung und verfügten mit der Unterstützung einiger kleinerer Gruppen im Provinzparlament über eine solide Mehrheit.

36 Mandatsverteilung: Demokratische Opposition Serbiens in Vojvodina: 86 Sitze, Demokratische Opposition Serbiens: 18, Allianz der Ungarn Vojvodinas: 12, Sozialistische Partei Serbiens–Jugoslawische Linke: 2, Demokratische Partei der Ungarn Vojvodinas: 1, Bürgergruppe: 1; vgl. Schriftliche Mitteilung der Versammlung der AP Vojvodina, Novi Sad, 10.12.2008.

37 Vgl. http://www.pik.skupstinavojvodine.sr.gov.yu/arhiva2004/rezultativ.htm (am 20.05.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bojan Pajtić wurde zum Präsidenten der Provinzregierung (Exekutivrat) gewählt. Präsident des Provinzparlaments wurde Bojan Kostreš von der Liga der Sozialen Demokraten der Vojvodina (Liste „Gemeinsam für Vojvodina“).

5.3 Wahlen 2008

Für die Wahlen des Provinzparlaments in der Vojvodina am 11. und 25. Mai 2008 hatten die Demokratische Partei und die Partei G17 Plus eine gemeinsame Wahlliste unter dem Namen „Für eine Europäische Vojvodina, Demokratische Partei G17 Plus, Boris Tadić“ gebildet. Dieser Wahlkoalition schloss sich die Serbische Erneuerungsbewegung an. Die Koalition mit Bojan Pajtić als Spitzenkandidaten wurde zur großen Wahlgewinnerin, kam auf 65 Mandate, um 29 mehr als vier Jahre zuvor. Damit verfügte sie nun über die absolute Mehrheit im Provinzparlament.

Der Vorsitzende der Allianz der Ungarn der Vojvodina, Pastor Ištvan, war der Listenführer der „Ungarischen Koalition“, eines Zusammenschlusses aller ethnischen ungarischen Parteien in der Vojvodina. Sie galten als präsumtive Partner der Pro-Europäischen Koalition.

Die Allianz „Gemeinsam für die Vojvodina – Nenad Čanak“ setzte sich aus verschiedenen regionalistischen Parteien zusammen, darunter die Liga der Sozialen Demokraten der Vojvodina, Demokratische Vojvodina, Vojvodina Union – Vojvodina meine Heimat, Union der Sozialisten der Vojvodina und Vojvodinische Bewegung. Diese Gruppierung verlor zwei Sitze und kam nun auf fünf Mandate.

Eine Koalition der Liberaldemokratischen Partei, der Sozial Demokratischen Union und der Christdemokratischen Partei Serbiens kandidierte unter der gemeinsamen Bezeichnung „Liberaldemokratische Partei – Čedomir Jovanović“ und erreichte einen Sitz.

Die Serbische Radikale Partei kandidierte alleine und verlor ihre Position als stärkste Partei. Die Radikalen Serben erreichten 24 Parlamentssitze, 12 weniger als bis dahin. Die Radikale Partei hatte vor der Wahl der DSS und der SPS eine Zusammenarbeit zur Bildung der Provinzregierung angeboten. Das Ergebnis der drei Parteien reichte aber bei weitem nicht zu einer tragfähigen Mehrheit.

Die Sozialistische Partei Serbiens und die Partei der Vereinigten Pensionisten Serbiens nahmen gemeinsam an den Wahlen teil. Sie verloren drei Mandate und erreichten nur mehr vier Sitze.

Eine gemeinsame Koalition populistischer Parteien, bestehend aus der Demokratischen Partei Serbiens und der Partei „Neues Serbien“, kandidierte mit dem früheren Unterrichtsminister Zoran Lončar als Spitzenkandidaten. Diese Koalition errang sechs Parlamentssitze, einen weniger als bis dahin.

Die verschiedenen Bürgerlisten erreichten sechs Mandate. Darunter auch die frühere Bürgermeisterin von Novi Sad, Maja Gojković, die nach ihrem Austritt aus der Radikalen Partei mit einer Bürgerliste sowohl für den Gemeinderat von Novi Sad als auch für das Provinzparlament kandidierte.[38]

38 Vgl. http://www.skupstinavojvodine.sr.gov.yu/?s=Statistika&mak=Poslanici (am 20.05.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Zusammenfassung

Die Autonome Provinz Vojvodina bekam ihre größte Autonomie 1974 unter Tito und verlor sie 1990 unter Milošević. 2002 erhielt sie einige wenige Kompetenzen zurück, erfuhr durch die serbische Verfassung 2006 eine finanzielle Besserstellung und ist nun dabei, durch ein neues Statut ihre Autonomie weiter auszubauen.

Das verfassungsmäßige Schicksal der AP Vojvodina war immer geradezu unauflöslich mit dem der AP Kosovo verbunden. Während allerdings das Kosovo immer den Status einer Republik bzw. die Unabhängigkeit anstrebte, bekannte sich die AP Vojvodina immer als Teil Serbiens.

Nach dem Zerfall des Zweiten Jugoslawien, der Unabhängigkeitserklärung Montenegros und des Kosovo sind die politischen Eliten in Belgrad weitgehend geprägt vom Trauma der Zerstörung der territorialen Einheit Serbiens und unterstellen allen Bestrebungen für eine stärkere Autonomie der AP Vojvodina die Absicht des Separatismus.

Der Wunsch nach Separatismus der Vojvodina ist dort derzeit nicht ausgeprägt. Sollte allerdings dem dringenden Wunsch nach dem neuen Provinzstatut vom serbischen Parlament nicht stattgegeben werden, besteht die Gefahr, dass die Kräfte, die eine Loslösung der Vojvodina von Serbien fordern, stärker werden. Nachdem sich die derzeit dominierende Demokratische Partei und der serbische Präsident Tadić für das neue Statut ausgesprochen haben, zeichnet sich letztlich eine Befriedung der AP Vojvodina im Sinne einer stärkeren Regionalisierung ab.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Außereuropäische Länderberichte

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Nigeria: Ethnischer Föderalismus als Patronage

Andreas Heinemann-Grüder *

Föderalismus ohne Kernnation

Die *raison d'être* des nigerianischen Föderalismus besteht im Zusammenhalt des Vielvölkerstaates. Hat er zur Regelung oder wenigstens zum Management von Konflikten beigetragen oder diese vielmehr verschärft? Nigeria offeriert Einsichten in die Funktionsfähigkeit multiethnischer Föderationen – namentlich zur Spannung zwischen Militärherrschaft und Konstitutionalismus, zum föderalen Charakter als Konfliktmanagement und zu den Rückwirkungen eines zentralistischen Präsidialregimes auf die Konfliktintensität.[1] Nigeria gehört zu den wenigen Versuchen in Afrika, ethnische Heterogenität durch Föderalismus einzubinden; es belegt, dass das Fehlen einer Kernnation nicht notwendig zum Zerfall des Staates führen muss, selbst wenn die Konfliktintensität hoch ist. Der institutionellen Form nach ist der nigerianische Föderalismus weitgehend symmetrisch, ethnisch jedoch extrem heterogen und hierarchisch und in der Praxis vor allem zentralistisch.[2] Das nigerianische System kommt einem sternförmigen Netz am nächsten: Die Präsidialexekutive weist maximale Zentralität auf, direkte Beziehungen zu den Regionen werden vom Zentrum unmittelbar kontrolliert, d. h. sie sind asymmetrisch gerichtet und unabhängig von Vermittlern. Die Regionen wiederum verfügen nur über geringe Autonomie und wenige horizontale Verbindungen untereinander.

Nigeria ist eine Sammelbezeichnung, die von den Briten eingeführt wurde, ihr lag kein tragender Nationswille oder ein politischer Konsens zugrunde. Ein Nationalbewusstsein hatte sich infolge der willkürlichen politisch-administrativen Grenzziehungen

* Für Gespräche und Informationen danke ich besonders Mansur Abubakar (Generalsekretär der „Alliance for Democracy"), Oluwole Adeosun (Chief Federal Character Commission, Abuja), Ayodele Aderinwale (Africa Leadership Forum, Lagos), Heinrich Bergstresser (Deutsche Welle), John Akude (Universität Köln), Ibrahim Bin (Independent National Electoral Commission, Abuja), Karl Brüning (Leiter GTZ, Abuja), Isawa Elaigwu (University of Jos), Anthony Iguh (National Human Rights Commission, Abuja), Etham Mijah (Nigerian Defense Academy, Kaduna), Olufunmi Olayinka (Kandidatin für das Gouverneursamt, Ekiti State), R. N. Onyeabo (Abteilungsleiter, Federal Ministry of Intergovernmental Affairs, Abuja), Klaus Pähler (Konrad-Adenauer-Stiftung, Abuja), Monika Pottgiesser (ECOWAS Sekretariat, Abuja) und Rotimi T. Suberu.

1 *Suberu, Rotimi T.* 2001: Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria, Washington D. C.: United States Institute for Peace Press; *Suberu, Rotimi T./Diamond, Larry* 2002: Institutional Design, Ethnic Conflict Management, and Democracy in Nigeria, in: *Reynolds, Andrew (Hrsg.)*: The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy, Oxford: Oxford University Press, S. 400-428; *Elaigwu, J. Isawa* 2005: The Politics of Federalism in Nigeria, Jos: Aha Publishing House; *Brunner, Markus* 2002: The Unfinished State: Demokratie und Ethnizität in Nigeria, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.

2 *Suberu, Rotimi T.* 2009 (i. E.): Diversity and Unity in Federal Countries: Nigeria, in: *Forum of Federations (Hrsg.)*: Diversity and Unity in Federal States. A Global Dialogue on Federalism, Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der Kolonialherrschaft nicht ausgebildet, aber auch die Unabhängigkeit bedeutete noch nicht die Schaffung einer nigerianischen Nation. Gleichwohl hat der Föderalismus zu einer übergreifenden Identität beigetragen: Drei Viertel der Nigerianer unterstützen laut „Afrobarometer" den Erhalt der Föderation, wobei die Identifikation mit der Nation am höchsten im Nordwesten und im „Middle Belt", am geringsten im vormaligen Biafra und im Niger-Delta ist, freilich liegt sie auch hier weiter über 50%.[3]

Zu den ethnischen Großgruppen Nigerias gehören die Hausa-Fulani im Norden (32,5%), die Yoruba (21,3%), die Igbo im Südosten (18,0%), die Ibibio (5,6%), Kanuri (4,2%), Edo (3,4%), Tiv (2,2%), Ijaw (1,8%), Bura (1,7%), Nupe (1,2%) und weitere Minderheiten (8,1%). Gesprochen werden vor allem Yoruba, Hausa und Igbo und mehr als 400 weitere Sprachen. Mehr als 400 ethnische Gruppen werden bisweilen erwähnt, andere Zählungen nennen nur 250–300 ethnische Gruppen. Die Sprache und die Stellung in der ethnischen Hierarchie sind maßgebliche Kennzeichen für ethnische Identifikation. Etwa 50% der Nigerianer sind Muslime, 40% sind Christen und die restlichen 10% bekennen sich zu einer Naturreligion. In geographisch-ethnischer Hinsicht zerfällt Nigeria in sechs größere Regionen: Die Emiratstaaten, Borno und seine nordöstliche Umgebung, die Middle-Belt-Minderheiten, die Yoruba-Staaten, die Igbo-Staaten und die südlichen Minderheiten.

Die politischen Identifikationen der heterogenen Gruppen wechseln in Abhängigkeit vom politischen Kontext.[4] Infolge der sukzessiven Aufspaltung von ursprünglich drei Regionen in 36 Gliedstaaten wurde die Hegemonie der drei dominanten ethnischen Gruppen (Haussa-Fulani, Igbos und Yoruba) partiell aufgebrochen. Darüber hinaus fallen ethnische und territoriale Grenzen seit der Bildung neuer Gliedstaaten kaum mehr in eins – die Grenzen zwischen den Staaten zerteilen die zuvor dominanten Großgruppen. Die Beherrschung des Gesamtstaates durch eine oder wenige Gruppen ist von daher eingeschränkt.[5] Selbst die größten Gliedstaaten repräsentieren weniger als 10% der Gesamtbevölkerung – keine Region ist allein stark genug, die Zentralregierung herauszufordern. Die Hausa-Fulani sind über die Staaten Bauchi, Gombe, Jigawa, Kaduna, Kano, Katsina, Kebbi, Sokoto und Zamfara verteilt. Die christlichen Yoruba sind in den Staaten Ekiti, Lagos, Ogun, Ondo, Osun und Oyo und im Middle Belt vertreten. Die christlichen Igbo wiederum finden sich in den südlichen Staaten Abia, Anambra, Ebonyi, Enugu und Imo. Darüber hinaus gibt es Minderheitenenklaven: die Ibibio in Akwa Ibom, die Efik im Cross River-Staat, die Ijaws in Bayelsa, die Bini in Edo, die Urhobo im Delta-Staat, die Kanuri in Borno, die Igala in Kogi, die Nupe in Niger und die Tiv und Idoma in Benue. Nicht alle Minderheiten verfügen über einen eigenen Staat, aber diejenigen, die über einen verfügen, konkurrieren um Macht und finanzielle Ressourcen.

3 *Lewis, Peter/Alemika, Etannibi/Bratton, Michael* 2002: Down to Earth: Changes in Attitudes Toward Democracy and Markets in Nigeria, Afrobarometer Paper No. 20, S. 48.

4 Vgl. *Gordon, April A.* 2003: Nigeria's Diverse Peoples, Santa Barbara: ABC Clio.

5 Vgl. auch zum Folgenden: *Suberu, Rotimi T.* 2008: Diversity and Unity in Federal Countries: Nigeria. Paper presented at the Forum of Federations, Brussels, 11 June 2008.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Institutioneller Rahmen

Die Verfassung Nigerias spricht vom Volk Nigerias als Träger der Souveränität, die ethnischen Gruppen bzw. Völker Nigerias verfügen über keine eigene Souveränität. Nigeria wird zu einem unteilbaren und nicht auflösbaren Staat erklärt, ein Sezessionsrecht gibt es nicht. Als offizielle Sprachen auf nationaler Ebene gelten Englisch und die Sprachen der Hausa, Igbo und Yoruba. Die drei Hauptsprachen werden auch in der Sekundarstufe unterrichtet, gleichwohl fungiert das Englische als *lingua franca*, es ist die Hauptsprache in den Grundschulen, fast 90% der Printmedien publizieren auf Englisch. Angehörige nicht-dominanter Gruppen beklagen die Präferenz für die drei großen Sprachgruppen. In einigen multiethnischen Gliedstaaten werden immerhin Radio- und Fernsehprogramme in lokalen Sprachen angeboten. Neben dem Englischen kommunizieren einige der gliedstaatlichen Verwaltungen und die subnationalen Gerichte auch in lokalen Sprachen.

Nigeria ist seit der Unabhängigkeit (1960) fünf Mal neu begründet worden: In der ersten Republik (1960–1966), während der ersten Militärherrschaft (1966–1979), der zweiten Republik (1979–1983), der zweiten Militärherrschaft (1984–1999) und während der seit 1999 anhaltenden Zivilherrschaft (dritte Republik). Nachdem Nigeria anfänglich aus drei Bundesstaaten bestand, wurden daraus bis Ende der 1990er Jahre insgesamt 36 Bundesstaaten, die von den Bundesregierungen – meist den Militärs – in Reaktion auf ethnische Forderungen, aber auch als Mittel der effektiveren Kontrolle und der Fragmentierung von ethnischen Gruppen geschaffen wurden. Die regionale Gliederung ist primär administrativ-territorial, Ethnizität und Territorialität sind nicht identisch. Neben den Bundesstaaten und der föderalen Hauptstadt Abuja besteht Nigeria gegenwärtig aus 774 lokalen Verwaltungsbezirken. Formal genießen die 36 Gliedstaaten gleiche Vollmachten. Eine de-jure-Asymmetrie besteht allerdings darin, dass die nördlichen Gliedstaaten das Scharia-Recht eingeführt haben. Darüber hinaus besteht eine Asymmetrie im Derivationsprinzip, wonach 13% der Einnahmen von natürlichen Bodenschätzen den Gliedstaaten zustehen, die diese produzieren.

Einzelinteressen von Gliedstaaten werden durch sechs überregionale Zonen gebündelt, die freilich demographisch und kulturell heterogen sind und nur in Bezug auf bestimmte Politikfelder gemeinsame Interessen vertreten. Zu diesen Zonen gehören „Südwest“ (Ekiti, Lagos, Osun, Ondo, Ogun, Oyo), „Südost“ (Asia, Anambra, Ebonya, Enugu, Imo), „Süd-Süd“ (Akwa-Ibom, Bayels, Cross-River, Delta, Edo, Rivers), „Nord-Zentral“ (Benue, FCT, Kogi, Kwara, Nasarawa, Niger, Plateau), „Nordost“ (Adamawa, Bauchi, Borno, Gombe, Taraba, Yobe) und „Nordwest“ (Kaduna, Katsina, Kano, Kebbi, Sokoto, Jigawa, Zamfara). Die bedeutendsten politischen Ämter in der Föderation werden zwischen den Zonen ausgehandelt, darunter das Amt des Präsidenten und Vizepräsidenten, des Senatspräsidenten, des Vizepräsidenten des Senats, des Parlamentssprechers und dessen Vize. Das Präsidentenamt soll zwischen den Zonen rotieren. Die Ämterrotation gilt als Vorkehrung gegen ein dauerhaftes Machtmonopol einer Region und Garant für den Zusammenhalt des Landes.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Nigeria hat ein Präsidialregime – der Präsident ist Staatschef und Regierungschef, er wird auf vier Jahre gewählt und kann maximal zwei Amtszeiten regieren. Zugunsten der präsidialen Regierungsform werden die Affinität zu indigenen Stammestraditionen, die Symbolisierung nationaler Einheit, integrative Effekte aufgrund nationaler Wahlen und eine vermeintlich effektive Führung angeführt.[6] Die Gewaltenteilung wird jedoch durch die Konstruktion des Präsidialamtes eingeschränkt, welches im Verhältnis zum Zweikammer-Parlament, zum Gerichtswesen und den 36 gliedstaatlichen Regierungen dominiert: Die Verteilung staatlicher Ressourcen ist im Präsidialamt konzentriert. Der Präsident muss mindestens ein Viertel der Stimmen in zwei Drittel der Staaten erhalten, wodurch die exklusive Repräsentation einer Großgruppe verhindert werden soll. Die Anhäufung exekutiver Macht im Präsidialamt verschärft jedoch die Ängste jener, die nicht in den Machtapparat des Präsidenten inkorporiert sind. Unter den institutionellen Defiziten kommt der zentralistischen Kontrolle über die Ressourcenverteilung deshalb ausschlaggebende Bedeutung zu – mangelnde „checks and balances" begünstigen eine personalisierte Herrschaft, Klientelismus und Pfründewirtschaft. Eine vergleichbare Stellung nehmen die Gouverneure gegenüber lokalen Politikern und kommunalen Gemeinschaften ein, mit dem Ergebnis, dass die Zentrum-Regionen-Konflikte sich in den Gliedstaaten zwischen dominanten und marginalen Ethnien wiederholen.

Das Parlament besteht aus dem Senat mit 109 Sitzen. Jeweils drei Senatoren pro Staat werden für vier Jahre direkt gewählt, zudem einer für die Bundeshauptstadt Abuja. Das Repräsentantenhaus besteht aus 360 Sitzen, die Abgeordneten werden für vier Jahre direkt gewählt. Aufgrund der gleichen Repräsentation im Senat sind die kleineren Bundesstaaten vergleichsweise stärker vertreten. Der Senat stellt ein Gegengewicht zur Exekutive dar, da er die Besetzung von föderalen Posten, darunter die Obersten Richter, bestätigt. Verfassungsänderungen sind an eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern des Parlaments gebunden, oder an eine Vierfünftelmehrheit, wenn die Grundrechte, die administrativen Grenzen, die Bildung neuer Staaten und Kommunen beschlossen werden soll. In beiden Fällen müssen zwei Drittel der regionalen Legislativen zustimmen, d. h. die Gliedstaaten verfügen über eine große Vetomacht bei Verfassungsänderungen. Das Mehrheitswahlsystem in Nigeria zielt darauf, dass gewählte Politiker eine möglichst breite Unterstützung von Minderheiten erhalten und damit in ihrer Ausrichtung moderat sind, nicht hingegen darauf, eine direkte Minderheitenvertretung zu gewährleisten.[7]

Der Bund ist für Außenpolitik, Verteidigung, die Währung, die Bodenschätze, den Transport, die Kommunikation und das Notstandsrecht zuständig. Die Liste der exklusiven föderalen Kompetenzen umfasst 68 Gegenstände, die der Gemeinschaftsaufgaben zwölf. Zu den Gemeinschaftsaufgaben gehören die höhere Bildung, die Industrie, das Energiewesen, die Polizei und das Arbeitsrecht; die Gliedstaaten verfügen über alle (nicht aufgelisteten) Residualvollmachten. Bei Konflikten zwischen gliedstaatlichen

6 *Suberu/Diamond* 2002 (Fn. 1), S. 412.

7 *Ghai, Yash Pal* 2002: Constitutional Asymmetries: Communal Representation, Federalism, and Cultural Autonomy, in: *Reynolds, Andrew (Hrsg.)*: The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy, Oxford: Oxford University Press, S. 141-170.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der Bundesregierung über die Gemeinschaftsaufgaben bricht Bundesrecht das Landesrecht. Der Zentralismus hat mehrere Ursachen: die indirekte Herrschaft der Briten, die Militärherrschaft und die Art des Präsidialregimes.

Laut Verfassung von 1999 besteht das Gerichtswesen aus föderalen und gliedstaatlichen Straf- und Zivilgerichten, regionalen Appellationsgerichten, dem föderalen Appellationsgericht, dem Obersten Gericht sowie den Scharia- bzw. traditionellen Appellationsgerichten in einzelnen Gliedstaaten. Das Oberste Gericht besteht aus dem Obersten Richter und nicht mehr als 21 weiteren Richtern, die vom Präsidenten auf Empfehlung des Nationalen Rechtsrates ernannt und vom Senat bestätigt werden. Das Oberste Gericht spricht Recht sowohl in horizontalen als auch vertikalen intergouvernementalen Konflikten und in Inter-Organ-Konflikten. Der Nationale Rechtsrat und die Föderale Kommission für das Rechtswesen sind zumindest darum bemüht, Leistung statt Herkunft zum Kriterium für die Auswahl von Richtern zu machen. Die Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit der Gerichte leiden jedoch unter politischer Einflussnahme und Korruption. Grundsätzlich sollen traditionelle und Scharia-Gerichte nur Recht sprechen, wenn Kläger und Angeklagter zustimmen, aber die mangelnde Erreichbarkeit anderer Gerichte führt dazu, dass davon nicht immer Gebrauch gemacht werden kann.

Die nigerianische Verfassung schreibt den „föderalen Charakter" der Exekutive und des öffentlichen Dienstes fest, womit eine etwa gleiche Repräsentation der Regionen und ethnischen Gruppen in den Ministerien und im öffentlichen Dienst der föderalen, gliedstaatlichen und lokalen Ebene erreicht werden soll. Das Kabinett soll laut Verfassung von 1999 mindestens einen Vertreter aus jedem Staat einschließen und damit dem föderalen Charakter genügen. Allerdings soll dieser Minister zu den „indigenen" Bewohnern des Gliedstaates gehören, womit eine Vielzahl von Bürgern und Gruppen von der Repräsentation ausgeschlossen sind, da ihre Urahnen anderswo siedelten. Das Konzept des föderalen Charakters bedeutet in Nigeria eine Garantie der Vertretung von indigenen ethnischen Gruppen, nicht jedoch eine „Nicht-Zentralisierung" im Sinne Daniel Elazars,[8] geschweige denn regionale Autonomie.[9] Der föderale Charakter ist informell, d. h. nicht justiziabel, und von daher offen für Missbrauch, vor allem aber diskriminiert er „nicht-indigene" Gruppen. Anstelle von Meriten führen ethnische Netzwerke zur Platzierung im öffentlichen Dienst. Dabei werden ethnisch heterogene Regionen und Vertreter nicht-indigener Gruppen diskriminiert (mehr dazu unten).[10] Für die südlichen Staaten ist der föderale Charakter zudem ein Mechanismus, um die Dominanz des Nordens, der 79% der Landmasse und mehr als die Hälfte der nigerianischen Bevölkerung umfasst, einzudämmen.

Beim föderalen Charakter handelt es sich um ein Mittel zur Verteilung öffentlicher Posten, weniger um ausgleichende Gerechtigkeit gegenüber marginalen Gruppen. In der

8 Vgl. *Elazar, Daniel J.* 1971: Civil War and the Preservation of American Federalism, in: Publius. The Journal of Federalism, Jg. 1, Nr. 1, S. 39-58.

9 *Adamolekum, Ladipo/Kincaid, John* 1991: The Federal Solution: Assessment and Prognosis for Nigeria and Africa, in: Publius, Jg. 21, Nr. 4, S. 173-188, hier S. 178.

10 *Suberu* 2001 (Fn. 1), S. 127f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Praxis bedeutet er ein ständiges Aushandeln von Posten und Vergünstigungen, es handelt sich um ein dynamisches System von Versprechungen und Loyalitäten. Ethnische bzw. regionale Quotenregelungen haben einen permanenten Kampf um Teilhabe an entsprechenden Vergünstigungen zur Folge. Der föderale Charakter begünstigt so Ineffektivität, Korruption und die Bedienung partikularer Interessen durch den Staatsapparat.

Seit 1979 verlangt die Verfassung, dass eine Partei keine ethnischen oder religiösen Kennzeichen haben darf und dass das Statut, das Exekutivkomitee einer nationalen Partei und deren Organisation den föderalen Charakter widerspiegeln müssen, indem Mitglieder in mindestens zwei Dritteln der Gliedstaaten registriert sind und auch Parteibüros unterhalten werden. Die Vergabe von führenden Partei- und – sofern gewählt – Regierungsposten folgt einer Zonenformel. Die sechs Zonen sind in etwa gleich vertreten, allerdings dominieren unter den Zonenvertretern dann doch die Großgruppen. Für kleine und arme ethnische Gruppen sind die Hürden für eine Parteiregistrierung somit hoch. Seit 1998 sind hunderte Parteien registriert worden, doch auf nationaler Ebene und in den 36 Gliedstaaten sind nur vier Parteien an Regierungen beteiligt.[11] Die Parteien selbst sind programmatisch schwach, organisatorisch und personell instabil, zerstritten und im Kern klientelistische Vertretungen ethnischer bzw. regionaler Klans, von Stämmen und religiösen Gruppen. Die nationalen Parteien können jedoch nur Wahlerfolge verbuchen, wenn sie Wähler jenseits der eigenen ethnischen Gruppe gewinnen, dazu gehörte in der Vergangenheit auch das Versprechen neuer Gliedstaatlichkeit. Die programmatische Schwäche und das hohe Maß an Personalisierung der Parteien hat zur Folge, dass ethnische Konfliktlinien nicht durch sozio-ökonomische Interessen oder ideologische Orientierungen durchbrochen, sondern zusätzlich verstärkt werden.[12]

Konfliktfelder

Zu den Herausforderungen des nigerianischen Föderalismus gehören das zentralistische Erbe der Militärherrschaft (bis 1999), Ressourcenkonflikte, namentlich die exklusive zentralstaatliche Kontrolle über die Bodenschätze und Landkonflikte, die Umverteilung der Erdöleinnahmen („Derivationsprinzip“), der Steuerzentralismus, die schlechte Regierungsführung und Konflikte zwischen Indigenen und Siedlern.[13] Konfliktträchtig ist zudem der Verteilungszentralismus, die Konzentration wirtschaftlicher Entwicklung in den gliedstaatlichen Hauptstädten zu Lasten des Hinterlandes und die sozioökonomischen Diskrepanzen zwischen den Regionen. Ethnische Konflikte sind vor allem Konflikte um politische Macht und Patronagenetzwerke, die sich in ethnisierter Elitenkonkurrenz, ethno-regionalen Pfründen und der Polarisierung des Parteienwett-

11 Die vier dominanten Parteien sind: People’s Democratic Party (PDP), All Nigeria’s Peoples Party (ANPP), Alliance for Democracy (AD) und Action Congress (AC).

12 *Melson, Robert/Wolpe, Howard* 1970: Modernization and the Politics of Communalism, in: American Political Science Review, Jg. 64, Nr. 4, S. 1112-1130, hier S. 1116.

13 *Institute for Peace and Conflict Resolution (IPCR)* 2003: Strategic Conflict Assessment Report, Abuja: IPCR.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bewerbs äußern. In der ethnischen Mobilisierung und Polarisierung drückt sich der Kampf um Positionen und den Zugang zu wirtschaftlichen Gütern aus, welcher nur auf der Grundlage politischer Macht gegeben ist. Einige Autoren schreiben die Mobilisierung primär den ethnischen Patronen zu, die Ethnizität instrumentell für den Machterwerb nutzen.[14] Ethnische, regionale und kulturelle, zum Teil auch religiöse Motive dienen der Legitimation eines unbarmherzigen Wettbewerbs um die Kontrolle der Ressourcen. Missstände und Beschwernisse werden gerade deshalb mit ethnischer bzw. regionalistischer Rhetorik vorgetragen, weil die föderalen Entscheidungsprozesse nicht als transparent, fair, neutral und zweckrational, sondern als missbräuchlich, korrupt und willkürlich wahrgenommen werden.

Traditionell dominierte der Nord-Süd-Konflikt die föderalen Beziehungen. Der Norden hängt entscheidend von den Öleinnahmen des Südens ab und ist von daher gegen eine fiskalische Dezentralisierung und eine Ausweitung des Derivationsprinzips, demzufolge die Erdöleinnahmen den produzierenden Gliedstaaten zumindest partiell zugutekommen. Obschon bevölkerungsstärker, fürchtet der islamisch geprägte Norden eine Dominanz des christlich und stärker westlich geprägten Südens. Die drei Großgruppen Hausa-Fulani (Norden), Igbo (Süden) und Yoruba (Westen) artikulieren ihre jeweilige Furcht vor Dominanz, während sich die Unzufriedenheit der ethnischen Minderheiten je nach geographischer Lage unterscheidet. Minderheiten im Süden beklagen die Allianz von dominanten Gruppen (v. a. Igbos) mit dem Staat und Ölfirmen, die ökologische Degradierung und mangelnde Beteiligung an den Öleinnahmen. Im Middle Belt wiederum entzünden sich Konflikte an der „Fremdherrschaft" der Hausa-Fulani und der Konkurrenz von Minderheitengruppen untereinander.[15] Generell fühlen sich Minderheiten im öffentlichen Dienst benachteiligt, politisch unterrepräsentiert und in ihrer Glaubensfreiheit sowie ihren Eigentumsrechten und Anteilen an natürlichen Ressourcen beschränkt. In mehreren Staaten des Middle Belt stehen ethnische Minderheiten unter dem Assimilationsdruck der dominanten Hausa, da sie ihre Sprache nicht öffentlich nutzen können, ihre Kleidungsgewohnheiten ablegen müssen oder Familiennamen in Hausa-Namen ändern, um nicht stigmatisiert oder diskriminiert zu werden. Bis heute üben traditionelle „Landesväter" der Hausa in den nördlichen Bundesstaaten und in Teilen des Middle Belt ihre Herrschaft gegenüber Minderheiten aus, indem sie Vertreter in ihren Verwaltungsbezirken ernennen, denen dann die Dorfältesten unterstehen. „Nichtindigene" Hausa, die im Middle Belt eine numerische Minderheit darstellen, dehnen so ihre Vorherrschaft im Norden auf indigene Gruppen im Middle Belt aus, die regional durchaus die Mehrheit stellen. In Reaktion auf die Dominanz von Großgruppen und zusätzlich stimuliert durch die Wahlkämpfe ab 1999 transformieren sich moderate sub-

14 *Brunner* 2002 (Fn. 1), S. 165.

15 *Mijah, Etham B.* 2007: Nigeria: Ethno-Federalism, Nigerian Defense Academy, Department of Political Science, Kaduna (unveröffentlichter Text).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ethnische Identitäten zur Basis für politische Mobilisierung – besonders im Middle Belt, im Niger Delta und im Osten Nigerias.[16]

Der Zuschnitt neuer Gliedstaaten und lokaler Verwaltungsbezirke begünstigt dominante Gruppen gegenüber Minderheiten. Im Norden favorisiert der Wahlkreiszuschnitt die Hausa bzw. Muslime zu Lasten von ethnischen Minderheiten oder Christen.[17] Die Dominanz der muslimischen Hausa-Fulani wird von den Minderheiten als Fortsetzung des jihadistischen Sokoto Kalifats (19. Jh.) und der Emirherrschaft interpretiert. Da die Wahlbezirke für das Unterhaus auf den lokalen Verwaltungsbezirken basieren, sind dominante Gruppen auch im Parlament überrepräsentiert, was sich wiederum auf Entscheidungen zur Umverteilung von Ressourcen auswirkt. Der Zuschnitt der Gliedstaaten und der lokalen Verwaltungsbezirke fragmentiert die ethnischen und religiösen Minderheiten, die aufgrund ihrer Verteilung über mehrere Wahlbezirke kaum in der Lage sind, eigenen Kandidaten zum Erfolg zu verhelfen.

Während sich Minderheiten bis in die 1960er Jahre vor allem über den Ausschluss durch regional dominierende Gruppen beschwerten, trat seit den 1970er Jahren die Kritik am Zentralismus hinzu. Mit Ausnahme eines kurzen Intermezzos (1979–1992) regierten in Nigeria Militärs von 1966–1999. Die Erbschaft des Zentralismus, der Kommandoherrschaft und die Präferenz für Großgruppen wirken bis heute fort. Die Zivilherrschaft seit 1999 hat eine Liberalisierung bewirkt, doch die Wahlen – Kernmerkmal einer Demokratie – sind nicht frei, fair und ergebnisoffen, sondern werden selbst nach Eingeständnis der zentralen Wahlkommission systematisch gefälscht.[18] Es sind gerade die Demokratiedefizite und die im Zuge der Liberalisierung revitalisierten ethnischen Gravamina der Militärherrschaft, die die Gewalt zwischen Gruppen befeuern. Die Gewalt trägt zur Fundamentalisierung von Gruppenidentitäten bei. Der nigerianische Föderalismus leidet zudem unter dem Missbrauch der Sicherheitsapparate für politische und wirtschaftliche Zwecke, der Unterminierung des einheitlichen Rechtsraumes infolge der Einführung der Scharia und unter dem hohen Maß an Korruption und Missmanagement. Das Demokratiedefizit bezieht sich nicht allein auf Wahlfälschungen, sondern vor allem auf die Verwandlung von politischer Macht in den Gliedstaaten bzw. lokalen Verwaltungsbezirken in Ethnokratien einer politisch dominanten Gruppe, und zwar zu Lasten der Bürgerrechte von Vertretern marginaler Gruppen. Nach Schätzungen von Menschenrechtsorganisationen und Medien sind allein zwischen Mai 1999 (Amtsantritt des zivilen Präsidenten Olusegun Obasanjo) bis 2002 etwa 10000 Menschen bei über 50 gewaltsamen Zwischenfällen zwischen ethnischen, tribalen und religiösen Gruppen getötet worden. Bei Auseinandersetzungen zwischen christlichen und muslimischen

16 *Brunner* 2002 (Fn. 1), S. 88ff.; *Omotola, J. Shola* 2006: Democratisation and Ethnic Tensions in Nigeria: The Kogi Experience, in: Conflict Trends, Nr. 4, S. 3-8.

17 *Egwu, Samuel G.* 1995: Political Hegemony and Uneven Development in Nigeria, in: Journal of Political Science, Jg. 1, Nr. 1, S. 119-126.

18 Bestätigt wurde dies von Ibrahim Biu von der Independent National Electoral Commission (Abuja) auf der Tagung „Nigeria: Zu reich für Würde und Recht?“ der Evangelischen Akademie Loccum am 15.–17.06.2007.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gruppen über die Ausweitung des Scharia-Rechts im nördlichen Bundesstaat Kaduna sowie bei Vergeltungsakten im Osten Nigerias kamen allein im Jahr 2000 über 1000 Menschen um. Hinzu kommen wiederholt Vertreibungen von zehntausenden bis hunderttausenden Menschen aus Konfliktgebieten.[19]

Seit den 1970er Jahren gewann vor allem der Konflikt um die Einführung der Scharia an Virulenz. Der Konflikt begann in den Jahren 1976/77 mit Bestrebungen, die Scharia bzw. traditionelles Recht, das auf den Norden und auf personales Recht beschränkt war, auch auf den christlich bestimmten Süden auszudehnen. Damit brach ein fundamentaler Konflikt um die Gleichheit vor dem Gesetz und die Verfassungshoheit auf. Christen argumentierten, dass Gleichheit nur gegeben sei, wenn der Staat neutral bleibe und Scharia-Regeln partikular blieben. Muslime argumentierten, dass der Staat ohnehin Christen bevorzuge und Muslime ihrer Freiheit zur Religionsausübung beraubt würden, wenn die Scharia nicht auch in die Verfassung aufgenommen würde. Die Scharia erwies sich als probates Mittel der Politisierung von Wahlkämpfen, besonders im Jahr 2003, um muslimische Wähler geschlossen hinter sich zu bekommen.[20] Religion ist ein bevorzugtes Medium, um größere Gruppen über ethnisch-partikulare Interessen hinaus zu vereinen.

Die Politisierung von Religion kann als Reaktion auf den Niedergang bzw. die Diskreditierung alternativer Integrationsideologien, d. h. des Sozialismus, der Demokratie, des „Chicago-Kapitalismus", des Föderalismus und traditioneller Wertvorstellungen interpretiert werden. Die Religionen fungieren als alternative Modi der nigerianischen Nationsbildung, um größere Gruppen integrieren zu können, da ethnische Identifikationen von Minderheiten zu zunehmender Fragmentierung geführt haben. Die Instrumentalisierung des Islam durch (ehemalige) Militärpolitiker aus dem Norden und frühere Chefs der Bundesregierung dient auch dazu, Machteinbußen der nördlichen Gliedstaaten zu kompensieren. Für Forderungen nach föderaler Umverteilung ist die Scharia instrumentell – stets kann mit der Auflösung der nationalen Einheit gedroht werden.

Die Scharia ist vorgeblich nur für das Personen-, Ehe- und Familienrecht zuständig, sie betrifft jedoch die Geschlechtertrennung in der Öffentlichkeit, z. B. in öffentlichen Verkehrsmitteln, die Überführung von staatlichen Schulen in Koranschulen, das Verbot des Vertriebs und Konsums von Alkohol, die Durchführung von Bankgeschäften nach islamischen Prinzipien, die Vergabe von öffentlichen Aufträge an Muslime und Strafmaßnahmen wie das Abhacken der Hände bei Dieben oder Steinigungen. Die Folgen sind bewaffnete Auseinandersetzungen mit Christen bzw. Andersgläubigen, die Vertreibung Andersgläubiger, Plünderungen, Justizwillkür, die wirtschaftliche Umverteilung zugunsten von Muslimen und eine Teilprivatisierung des Staates, besonders der Sicherheit. Imame und Patrone verfügen über Milizen (*hisbahs*), die auch zur Schutzgelderpressung genutzt werden. Im Vergleich zum Libanon oder Sudan haben die reli-

19 *Österreichisches Rotes Kreuz (Hrsg.)* 2002: Nigeria. Länderbericht 2002, Wien. http://www.ecoi.net/file_upload/sb65_accord-nigeria-0902-final.pdf (am 15.04.2009).

20 *Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Hrsg.)* 2006: Zwischen Demokratie und Shari'a. Die Rolle des Politischen Islam in Westafrika. Dokumentation, Bonn: FES.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

giöse Polarisierung und die horrenden Gewaltepisoden jedoch nicht zu einem fundamentalen Antagonismus geführt.

Nach dem niedergeschlagenen ethno-nationalen Sezessionskrieg der Igbo (Biafrakrieg 1967–1970) trat ab Mitte der 1970er Jahre die religiöse Konfliktdimension in den Vordergrund, und zwar als Kampf um Hegemonie zwischen (evangelikalen) Christen und dem politischen Islam. Beide treten missionarisch und mit Dominanzansprüchen auf, meist zu Lasten indigener Religionen und Bräuche. Die Scharia, die in zwölf nördlichen Bundesstaaten gilt, hat weitreichende Implikationen für den Föderalismus: Das Säkularitätsprinzip wird preisgegeben, da der Islam in einzelnen Bundesstaaten de facto zur Staatsreligion avancierte.

Nach der Militärherrschaft haben sich zahlreiche militante Gruppen, Gangs und Schutztruppen, namentlich im Niger-Delta, gebildet, die umweltpolitische, ethnische, religiöse und kriminelle Ziele verfolgen. Zentralistische Ressourcenkontrolle, die atemberaubende Korruption und das finanzielle Missmanagement sowie die wiederholten religiös-fundamentalistischen Pogrome gehören zu Nigerias Negativbilanz.[21] Seit dem Ende der Militärdiktatur 1999 haben sich in Nigeria zahlreiche Milizen und Gangs formiert, die sich teils als ethnische, teils als religiöse, teils als politische Bewegungen verstehen.[22] Die bedeutsamste Sezessionsbewegung ist die MASSOB, die den Versuch zur Loslösung von 1967–1970 zu wiederholen trachtet, vor allem aber die Marginalisierung der Igbo in Nigeria revidieren will. Die militante und zugleich in hohem Maße kriminalisierte Bewegung für die Befreiung des Niger-Deltas (MEND) kämpft wiederum gegen die Ausbeutung und Unterdrückung der Völker des Niger-Deltas und für eine unabhängige Nation der Ijaw.

Die Gliedstaaten bevorzugen systematisch „indigene" Gruppen zu Lasten „nicht-indigener" Minderheiten. Staatsbürgerliche Rechte werden in den Gliedstaaten nach dem Herkunftsprinzip, nicht nach dem Residenzprinzip zugeteilt. Alle nicht-indigenen Gruppen werden sowohl im Norden wie im Süden diskriminiert. Eine zum Teil schon mehrere Generationen zurückliegende Einwanderung kann zum Ausschluss aus dem Patronagesystem eines Staates führen, weshalb Kritiker die Einführung des Residenzprinzips anstelle ethnischer bzw. indigener Selektionskriterien fordern. Die Bevorzugung von indigenen Einwohnern wird mit dem „föderalen Charakter" legitimiert, widerspricht jedoch dem Verfassungsgrundsatz der Nicht-Diskriminierung. Nicht-indigene Bewohner von Gliedstaaten sind damit Bürger zweiter Klasse, da sie von wirtschaftlicher und politischer Macht ausgeschlossen sind. Indigene Einwohner verteidigen häufig auch gewaltsam ihre Privilegien.

21 *Suberu/Diamond* 2002 (Fn. 1), S. 405.

22 *International Crisis Group* 2009: Nigeria: Seizing the Moment in the Niger Delta, Africa Briefing Nr. 60 vom 30.04.2009. http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6080 (am 18.05.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Die nigerianische Verfassung basiert mitnichten auf einem parteiübergreifenden Konsens. Die Hoffnungen vieler Nigerianer auf eine Demokratisierung nach der Militärherrschaft sind weitgehend enttäuscht worden. Der Schutz der Menschen- und Bürgerrechte ist mangelhaft, die Grundrechte werden systematisch verletzt. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtsstaatlichkeit ist außerordentlich gering. Die Korruption auf bundesstaatlicher und lokaler Regierungsebene bedeutet, dass den Bürgern öffentliche Dienstleistungen vorenthalten werden und öffentliche Gelder in nicht nachvollziehbare private Kanäle fließen. Häftlinge leben unter inhumanen Bedingungen, infolge von Polizeieinsätzen kamen seit 2000 mehrere tausend Nigerianer zu Tode. Das Lynchen von Straftatverdächtigen durch Bürgerwehren oder Gemeindemilizen löst immer wieder gewaltsame Konflikte aus. Eine Rückkehr zur Militärherrschaft scheint gleichwohl unwahrscheinlich.

Dem Staat, insbesondere den Gliedstaaten, wird immer wieder vorgeworfen, eine Religionsgemeinschaft zu Lasten anderer zu bevorzugen; dies trifft besonders auf die Rivalität zwischen Christen und Muslimen zu.[23] Die Scharia-Staaten im Norden fördern den Islam, während Christen sich beim Erwerb von Land oder in Bezug auf den Religionsunterricht benachteiligt fühlen. Es gibt in Nigeria konkurrierende Rechtssysteme, nämlich das nigerianische Recht im Süden, das weitgehend britischem Recht entspricht, und im Norden das islamische Recht, das auch auf das Strafrecht ausgedehnt wurde. Das islamische und das traditionelle Recht sind nicht mehr eingebunden in die gesamtstaatliche Rechtsordnung, allerdings gibt es Berufungsmöglichkeiten vor Bundesgerichten. Seit der Anwendung der Scharia auch auf strafrechtliche Fälle werden Menschenrechte gravierend verletzt. Die nigerianische Verfassung verbietet es zwar den Bundesstaaten, eine Staatsreligion einzuführen; daran haben sich die nördlichen Staaten jedoch nur formal gehalten, indem sie den Islam nicht offiziell zur Staatsreligion erklärten. Die nördlichen Bundesstaaten haben bestehende Gesetze gleichwohl durch die Scharia ergänzt. Solange keine Person, die von einem Scharia-Gericht verurteilt wurde, bei einem föderalen Gericht Berufung einlegt, hat der Oberste Gerichtshof Nigerias nicht die Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit der gliedstaatlichen Rechtssprechung zu prüfen.

Konfliktregelung

Intergouvernementale Beziehungen beziehen sich in Nigeria vor allem auf die Umverteilung von Einnahmen, es handelt sich um einen Verhandlungsföderalismus. Im Verhältnis zum Ressourcenkampf prägen ethnische, religiöse und regionale Identitäten die Zentrum-Regionen-Beziehungen nur sekundär. Forderungen nach neuen Gliedstaaten sind so vor allem durch den Ruf nach gerechter Umverteilung und Entwicklungspolitik, nicht jedoch durch Forderungen nach politischer oder Kulturautonomie beflügelt wor-

23 *Suberu* 2008 (Fn. 5), S. 28.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Für die Umverteilung ist vor allem ein Organ entscheidend, nämlich die seit 1999 existierende „Revenue Mobilization Allocation and Fiscal Commission", gegenüber der die Gouverneure ihren Einfluss geltend machen. Die Verfassung sieht zudem einen Nationalen Wirtschaftsrat vor, in dem sich die Gouverneure der Gliedstaaten mit dem Chef der Zentralbank, dem Vorsitzenden der Nationalen Einnahmen- und Steuerkommission und dem Minister für Wirtschaftliche Entwicklung treffen, um den Präsidenten bei der Wirtschaftsplanung zu beraten. Die Gouverneure sind auch Mitglieder des Staatsrates (Council of States), einem Beratungsorgan für den Präsidenten.[24]

Das Oberste Gericht hat seit 1999 in mehreren Urteilen zur Nutzung der Ölressourcen, der Einnahmenverteilung, der lokalen Selbstverwaltung und der öffentlichen Ordnung eine durchaus unabhängige und ausgewogene Haltung eingenommen. Es hat die Kompetenzen der Föderation bekräftigt, zugleich aber das Recht der Gliedstaaten auf eine transparente, nachvollziehbare und nach Möglichkeit dezentralisierte Einnahmenverteilung bestätigt.[25] Der Oberste Gerichtshof hat damit im Unterschied zur Praxis der vorherigen Militärregierungen an Reputation gewonnen.

Die Schaffung von neuen Gliedstaaten hatte seit den 1960er Jahren zum Ziel, den Minderheiten die Furcht vor Dominanz durch eine der drei Hauptgruppen und das Gefühl der sozialen, politischen und administrativen Diskriminierung zu nehmen.[26] Die Bildung eines neuen Staates war an bestimmte Bedingungen geknüpft, darunter eine Resolution von zwei Dritteln beider Kammern des föderalen Parlaments, den Vorschlag zur Neugründung durch mindestens zwei gliedstaatlichen Legislativen, darunter durch jene, deren Region durch eine Neugründung verändert würde, die Zustimmung zur Neugründung durch zwei Drittel der gliedstaatlichen Legislativen und ein Referendum, bei dem mindestens 60% der Wähler des betroffenen Gebietes für eine Neugründung optieren.[27]

Nach der Gründung des Midwest-Staates (1963) zogen andere Minderheiten mit Staatsforderungen nach. General Yakubu Gowon verkündete 1966 einige Grundsätze für Neugründungen. Demnach sollten neue Staaten nicht in der Lage sein, die Zentralregierung zu dominieren, jeder Staat sollte ein kompaktes Territorium bilden, die Wünsche der Bevölkerung, administrative Machbarkeit und die Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung sollten berücksichtigt werden, schließlich sollten neue Staaten möglichst nicht einzeln, sondern simultan gebildet werden.[28]

Das nigerianische System liefert starke Anreize zur Neugründung von Gliedstaaten, da so der Anteil an föderalen Zuweisungen erhöht werden kann.[29] Anfang der 1980er Jahre gab es bereits 60 Forderungen nach zusätzlichen Staaten. Misstrauen, Angst und

24 *Dent, Martin* 1995: Ethnicity and Territorial Politics in Nigeria, in: *Smith, Graham (Hrsg.)*: Federalism. The Multiethnic Challenge, London: Longman, S. 128-153, hier S. 146.

25 *Suberu, Rotimi T.* 2007: Managing Federal-State Conflicts: The Role of Nigeria's Supreme Court, Project Report, Washington D.C.: United States Institute for Peace. http://www.usip.org/fellows/reports/2007/0717_suberu.html (am 15.04.2009).

26 *Elaigwu, J. Isawa* 2005: The Politics of Federalism in Nigeria, Jos: Aha Publishing House, S. 50.

27 Ebenda, S. 74.

28 Ebenda, S. 104.

29 *Suberu* 2001 (Fn. 1), S. 60.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Befürchtungen vor Dominanz halten gerade bei einigen Minderheiten ohne eigenen Gliedstaat an. Beobachtet wird in jüngster Zeit, dass eine Reihe sub-ethnischer Gruppen, die sich bisher moderat verhielten, zur Basis für politische Mobilisierung werden; so werden politische Forderungen neuerdings im Namen von Gruppen wie den Kabba, Owe, Bunu, Ijumu und Yagba erhoben.[30] Nachdem die Zahl der Gliedstaaten auf 36 angewachsen war, wurde jedoch eine weitere Zunahme zum Anathema erklärt.

Die Zunahme der Gliedstaaten führte nicht zu mehr Autonomie, sondern erhöhte die Abhängigkeit von föderalen Finanzen, es handelt sich um einen Kontrollmechanismus. Das paradoxe Ergebnis neuer Gliedstaaten ist die Zunahme von Abhängigkeit. Die Politik des „Teile und herrsche" entsprach dem Zentralisierungsbedürfnis der Militärherrschaft. Gliedstaatlichkeit hätte aber durchaus mit Dezentralisierung und Autonomie einhergehen können, insofern ist der paradoxe Effekt vor allem den Kalkülen der Militärs und einiger Parteipolitiker zuzuschreiben.

Zu den bedeutsamsten Mechanismen des inter-ethnischen Interessenausgleichs gehört der „föderale Charakter", d. h. das Gebot, in offiziellen Ämtern die verschiedenen Bundesstaaten und Ethnien gleichmäßig zu repräsentieren sowie die informelle Rotation bei der Verteilung von politischen und Parteiposten aufgrund ethnischer oder regionaler Herkunft. In Nigeria haben sich neben der Verfassung vielfältige informelle Mechanismen der ethno-regionalen Machtteilung herausgebildet, die von Suberu und Diamond als flexible konkordanzdemokratische Regeln („consociational rules") bezeichnet werden und durch die wahrgenommene oder tatsächliche Mängel der Verfassung kompensiert werden könnten.[31] Die Charakterisierung des ethno-regionalen Pfründesystems als „Konkordanzdemokratie" ist jedoch irreführend – es handelt sich bestenfalls um eine Enklavendemokratie für ethnische Patrone, Minderheiten sind nicht eingeschlossen und verfügen über keine effektive Vetomacht.

Öffentliche Güter und Entwicklung

Die nigerianische Verfassung beschwört den Grundsatz der wirtschaftlichen Solidarität und der gleichen Verteilung der Einnahmen durch das Federation Account. 90% der Einnahmen Nigerias stammen aus dem Ölreichtum. Die Einnahmen des Federation Account gehen zu 48% an die Föderation, zu 24% an die Gliedstaaten, zu 20% an die Kommunen und zu 7,5% an spezielle, von der Föderation kontrollierte Fonds. Die Angleichung der interregionalen Diskrepanzen in Bezug auf das Sozial- und Gesundheitssystem und andere Wirtschaftsindikatoren ist bisher nicht erfolgreich, gleichwohl sind mehrere Entwicklungszentren entstanden. Die ärmsten Staaten liegen im Norden, sie hängen von der föderalen Umverteilung der Öleinnahmen ab; die Staaten im Niger-Delta beklagen ihrerseits die miserable Infrastruktur trotz des Ölreichtums.

30 *Omotola* 2006 (Fn. 16), S. 3-8.

31 *Suberu/Diamond* 2002 (Fn. 1), S. 421.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 wirtschaftliche Abhängigkeit der Regionen von der Zentralregierung ist massiv. Insbesondere bevölkerungsreiche Staaten können pro Kopf weniger ausgeben als bevölkerungsarme Gliedstaaten, weswegen erstere vehement gegen das Gleichheitsprinzip bei der Umverteilung unter den Regionen opponieren. Einige der großen Steuern, z. B. die Einkommensteuer und die Mehrwertsteuer, sind von der Umverteilung ausgenommen. Darüber hinaus fehlen verlässliche Daten zur Bevölkerungsgröße in den einzelnen Gliedstaaten. Entscheidend ist aber, dass es eine erhebliche Fehlallokation bei den direkten föderalen Ausgaben in den Gliedstaaten gibt, die Öleinnahmen für Patronage und Korruption genutzt werden und so einige regionale bzw. ethnische Eliten anstelle der sozial Bedürftigen von der föderalen Umverteilung profitieren. Die Wirtschaftsleistung Nigerias seit der Unabhängigkeit ist trotz des Ölreichtums miserabel, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit nehmen zu, die Landwirtschaft kann das Land nicht selbst versorgen, das Wachstum des Handwerks ist gering.[32] Statt mit langfristigen Investitionen sind die politischen Eliten vor allem mit kurzfristiger Konsumtion befasst.

Fazit

Nigerias ethnischer Föderalismus hat die zahlreichen Minderheiten davor geschützt, unter die Hegemonie einer der Hauptgruppen zu fallen. Da das föderale Ungleichgewicht zugunsten der nördlichen Regionen überwunden wurde, konnte der Sezessionismus eingedämmt werden. Die Vorgaben für die Präsidentenwahlen und das Parteienrecht nötigen zu transethnischer Interessenaggregation. Freilich sind die Parteien in hohem Maße ethnisch fragmentiert. Bevorzugte Mittel der Konfliktregulierung sind die Dezentralisierung ethnischer Konflikte, ein Zuschnitt der Gliedstaaten, der die Hegemonie einer Gruppe verhindert, Vorschriften für die Bildung nationaler, d. h. föderationsweiter Parteien, ethnische Quoten und die fiskalische Redistribution. Ethnische Konflikte werden im nigerianischen System durch Relegation auf die gliedstaatliche Ebene segmentiert. Darüber hinaus sind neben die ethnischen Identifikationen gliedstaatliche und regionale Identitäten getreten, die bisweilen mit den ethnischen konkurrieren. Ungeachtet der gravierenden Entwicklungsdefizite, der geringen gliedstaatlichen Finanzautonomie und der folglich hohen Abhängigkeit von föderaler Umverteilung hat der Föderalismus zumindest eine Konzentration von wirtschaftlicher Entwicklung in der Metropole verhindert.[33]

Das nigerianische System scheint erfolgreich bei der politisch-administrativen Fragmentierung ethnischer Großgruppen, d. h. der Verringerung des Potentials zur nationalistischen Inbesitznahme des Staates durch eine einzige Gruppe. Eine Folge der Fragmentierung ist allerdings ein ethno-regionales Pfründe- und Patronagesystem, das vom Zentrum kontrolliert und von ethnischen Großgruppen dominiert wird. Das System hat

32 *Rotberg, Robert I.* 2004: Troubled Nigeria: Great Opportunities, Tough Challenges, in: *ders. (Hrsg.)*: Crafting the New Nigeria. Confronting the Challenges, Boulder: Lynne Rienner, S. 1-16, hier S. 10 f.

33 *Suberu* 2001 (Fn. 1), S. 77 f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 mit der Neugründung von Gliedstaaten als anpassungsfähig erwiesen. Zugunsten des „föderalen Charakters“ lässt sich anführen, dass er einen informellen Mechanismus verkörpert, der keinen Rechtsanspruch, sondern ein Gebot formuliert und damit flexibler als z. B. das indische Quotensystem reagieren kann. Allerdings diskriminiert der föderale Charakter, da Großgruppen und „Indigene“ zu Lasten der Minderheiten bevorzugt werden. Unflexibel wird das föderale System vor allem durch die hohen Hürden für Verfassungsänderungen, weshalb der Zentralismus nicht überwunden und die Gewaltenteilung nicht effektiv gestärkt werden kann.

Zur Negativbilanz des nigerianischen Föderalismus gehören die langen Phasen des Machtmissbrauchs, ethnischer Repression und der Präferenz für Hausa-Fulani sowie des Zentralismus während der Militärherrschaft (insbesondere 1984–1999). Der Zentralismus manifestiert sich in der Kontrolle über den Ölreichtum, im präsidialen Regierungssystem und einer nationalen Polizei, die keiner gliedstaatlichen oder lokalen Kontrolle untersteht.[34] Die Hauptprobleme des Föderalismus in Nigeria bestehen somit in der Umverteilung der Öleinnahmen, der Stärkung von ethnischem Klientelismus und hinsichtlich der Rechtsstaatsdefizite in den Gliedstaaten. Die Machtkonzentration im Präsidentenamt wird insgesamt nur ungenügend durch Gewaltenteilung eingeschränkt, selbst wenn das Oberste Gericht an Statur gewonnen hat. Ethnische und regionale Patronage hat die nigerianische Föderation gerade aufgrund der Defizite an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durchsetzt.

Das International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) und das Citizens’ Forum for Constitutional Reform (CFCR) haben der „Nationalen Politischen Reformkonferenz“ (Februar 2005) eine Reihe von Verfassungsänderungen vorgeschlagen. Dazu zählen die Stärkung der regionalen Autonomie durch eine Auflistung exklusiver Kompetenzen, die regionale Ressourcenkontrolle und die Verabschiedung von gliedstaatlichen Verfassungen. Die Staatsbürgerschaft sollte auf der Basis des Residenzprinzips (anstelle von Indigenität) definiert werden. Zudem sollten die nationalen Regeln für die Parteiregistrierung gelockert, die Aufgaben der nationalen, regionalen und lokalen Polizei deutlicher getrennt, ein bedarfs- und entwicklungsorientierter Ausgleichsfonds geschaffen werden; außerdem sollte verhindert werden, dass Gliedstaaten Religionen zu Staatsreligionen erheben.[35] Eine Reform des nigerianischen Föderalismus müsste vor allem die Unterscheidung zwischen indigenen und nicht-indigenen Gruppen aufheben, die Individualrechte stärken, der „Federal Character Commission“ ein Mandat für die Durchsetzung ethnischer Gleichberechtigung geben und nicht-dominante Gruppen in den Gliedstaaten schützen. Zudem sollte die exklusive Kompe-

34 *Paden, John N.* 2004: Unity with Diversity: Toward Democratic Federalism, in: *Rotberg, Robert I. (Hrsg.)*: Crafting the New Nigeria. Confronting the Challenges, Boulder: Lynne Rienner, S. 17-37, hier S. 22.

35 *Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (Hrsg.)* 2003: Democracy in Nigeria. Continuing Dialogue(s) for Nation-building, Stockholm: IDEA; vgl. auch *Citizens’ Forum for Constitutional Reform* o. J.: Constitutional Reform in Nigeria: Perspectives from Civil Society. http://www.cdd.org.uk/cfcr/constitutional_reform.htm (am 15.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tenz der Föderation über Bodenschätze (v. a. Bergbau, Öl, Gas und Mineralien) zugunsten einer Gemeinschaftskompetenz aufgegeben werden.[36]

36 *International Crisis Group (ICG) (Hrsg.)* 2006: Nigeria's Faltering Federal Experiment, Africa Report No. 119, Dakar/Brüssel: ICG.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Regionale und kommunale Kooperation in Europa

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 komplexer Grenzregionen: Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit*

Katrin Böttger

1. Einleitung

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit spielt eine wichtige Rolle für das engere Zusammenwachsen der Länder innerhalb der Europäischen Union. Ihre institutionellen Ausformungen, die Euregios oder Euroregionen, werden deshalb auch „Laboratorien der Einigung" genannt.[1] Häufig wird jedoch davon ausgegangen, dass die zunehmende Integration innerhalb der Europäischen Union und die damit einhergehende Anpassung und Angleichung der rechtlichen und politischen Voraussetzungen diese Zusammenarbeit in den Grenzregionen überflüssig macht. Jedoch ist das Gegenteil der Fall, da Systembarrieren (Bildungssysteme, Sprachbarrieren, Steuersysteme etc.)[2] in dem Maße mehr zum Tragen kommen, in dem mehr grenzüberschreitender Austausch stattfindet. Ein praktisches Beispiel hierfür sind die Grenzpendler (Kapitel 4); erst aufgrund der europäischen Integration wird das Arbeiten jenseits der Grenzen möglich und erfordert rechtliche Anpassungen sowie individuelle Lösungen, um eine steuerliche Gleichbehandlung und eine sozialpolitische Versorgung zu gewährleisten.

Ein Umstand, der die grenzüberschreitende Zusammenarbeit maßgeblich prägt, ist der komplexe Charakter mancher Euregios (Kapitel 2). In der Euregio Maas-Rhein kooperieren insgesamt fünf Regionen aus drei Staaten in drei Sprachen. Um diese Vielzahl an Systembarrieren (drei bilaterale und eine trilaterale) zu bewältigen und den Umgang mit der Komplexität der Zusammenarbeit zu erleichtern, suchen Euregios wie die Euregio Maas-Rhein nach Lösungsmöglichkeiten, durch die diese Kooperation verbessert werden kann. Hierbei sind die grundsätzliche Einstellung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Kapitel 3.1) und rechtliche Grundlagen (Kapitel 3.2) Faktoren, die zum Erfolg oder Misserfolg einer Kooperation beitragen können. Um diese Faktoren besser einschätzen zu können, suchen Euregios wie die Euregio Maas-Rhein den Kontakt zu anderen komplexen Euregios, die in einer ähnlichen Lage sind. Ein solcher Aus-

* Der Artikel basiert auf Recherchen, welche die Autorin von Mai bis August 2006 im Rahmen des Projektes „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in komplexen Grenzregionen" im Auftrag der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien, vertreten durch Herrn Ministerpräsident Karl-Heinz Lambertz, durchgeführt hat, sowie auf den Ergebnissen der Fachtagung „Netzwerk komplexer Grenzregionen" im Rahmen des INTERREG III A-Projekts „Complex-Regio-Net" vom 21.-23. April 2008 in Eupen.

1 *Stoklosa, Katarzyna* 2004: Laboratorien der Einigung. Grenzregionen am EU-East-End, in: Osteuropa, Jg. 54, Nr. 5-6, S. 496-506.

2 Vgl. *Schmitt-Egner, Peter* 2005: Handbuch zur Europäischen Regionalismusforschung. Theoretisch-methodische Grundlagen, empirische Erscheinungsformen und strategische Optionen des Transnationalen Regionalismus im 21. Jahrhundert, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 159.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tausch erfolgt im Rahmen des INTERREG IIIA-Projekts „Complex-Regio-Net“.[3] Die Akteure der Euregio Maas-Rhein erhoffen sich von einer solchen Kooperation und einem damit einhergehenden Vergleich komplexer Grenzregionen eine vertiefte Analyse der Zusammenarbeit und ihrer inhaltlichen Probleme.[4] Ziele sind der Austausch von Erfahrungen und das Lernen von *best-practice*-Beispielen.

2. Die Definition komplexer Grenzregionen

Eine komplexe Grenzregion kann sich durch folgende drei Kriterien auszeichnen:

1. Die Bürger der Region leben in mehr als zwei Staaten oder in einer hohen Anzahl von Teilregionen (z. B. Bundesländern), die kooperieren.
2. In der Region werden mehr als zwei Sprachen gesprochen, die sehr unterschiedlich sind und nicht durch einen gemeinsamen Dialekt überwunden werden können.
3. Es handelt sich bei den durch die Grenzregion verlaufenden Grenzen um unterschiedliche Arten von Grenzen (alte/neue EU-Binnengrenzen, EU-Außengrenzen).

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) nennt noch weitere Kriterien der Komplexität: Unterschiedlichkeit in Kultur und Wohlstand sowie Unterschiedlichkeit in Kompetenzen und Ressourcen der beteiligten Akteure.[5]

Im Rahmen des Complex-Regio-Net kooperieren neben der Euregio Maas-Rhein die Großregion SaarLorLux (B/D/F/LU), die Oberrheinkonferenz (F/D/CH), die Internationale Bodenseekonferenz (D/AT/CH/LI), die Euroregionen Bayerischer Wald-Böhmerwald-Unterer Inn (AT/CZ/D), Neisse (D/PL/CZ) und Pomerania (D/PL/SE), die EUREGIO Weinviertel (AT/CZ/SK), die ARGE Alpen Adria (AT/HR/HU/IT/SI) und Adria-Alpen-Pannonia (AT/HR/HU/IT/SI).[6]

Charakteristisch für komplexe Grenzregionen ist der Umstand, dass sich hier die typischen Probleme grenzüberschreitender Zusammenarbeit in konzentrierter und komprimierter Form wiederfinden.[7]

---

3 Vgl. *Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hrsg.)* 2008: Ergebnisse der Fachtagung vom 21.-23. April 2008 in Eupen, Endbericht, INTERREG III A-Programm der Euregio Maas-Rhein, Netzwerk komplexer Grenzregionen. http://www.dglive.be/ResourceImage.aspx?raid=44453 (am 23.03.2009).

4 Ebenda, S. 3.

5 Vgl. *Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)* 2005: „Europaregionen“ – Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz.

6 *Stumm, Thomas/Trofin, Laura* 2008: Kooperationsstrukturen. Arbeitspapier für die Fachtagung „Netzwerk komplexer Grenzregionen“ im Rahmen des INTERREG III A-Projekts „Complex-Regio-Net“ vom 21.-23. April 2008 in Eupen, S. 2.

7 Referat von Karl-Heinz Lambertz anlässlich der Fachtagung „Netzwerk komplexer Grenzregionen“, Eupen, 23. April 2008, in: *Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hrsg.)* 2008: Ergebnisse der Fachtagung vom 21.-23. April 2008 in Eupen, Endbericht, INTERREG III A-Programm der Euregio Maas-Rhein, Netzwerk komplexer Grenzregionen, S. 46-51.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Erfolgsfaktoren und hemmende Faktoren für die Zusammenarbeit in komplexen Grenzregionen

Im Folgenden werden sowohl Faktoren, die den Erfolg der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befördern, als auch solche, die sich auf diesen Erfolg hemmend auswirken, dargestellt. Hierbei erfolgt die Darstellung nach dem *bottom-up*-Prinzip, das heißt die Faktoren werden von unten (der informellen Ebene) nach oben (der europäischen Ebene) dargestellt.

3.1 Grundsätzliche Einstellung zur Kooperation

Auf der untersten Ebene der Einflussfaktoren für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in komplexen Grenzregionen finden sich eher weiche Kriterien, die auf den Erfahrungen mit der Grenze und der Kooperation über sie hinweg basieren. Diese Einstellungen müssen in der Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zunächst transparent gemacht werden. Erst im Anschluss ist eine Einflussnahme und Veränderung möglich. Eine wichtige Rolle spielen hierbei Tradition und gegenseitiges Vertrauen.[8] Insbesondere die Beteiligung aller betroffenen Gruppen inklusive der Bürger als Individuen ist hier von Bedeutung. Alle Beteiligten müssen vom Mehrwert[9] der Kooperation überzeugt sein. Hierzu ist es hilfreich, wenn sie diesen Mehrwert gemeinsam identifizieren und definieren. Durch die Initiierung einer Kooperation kann keine automatische Kontinuität hervorgerufen werden, deshalb ist es notwendig, dass der Mehrwert den Akteuren in identitätsstiftender Weise immer wieder vor Augen steht.

Auf der unteren Ebene zählen neben den gemeinsamen Erfahrungen der Kontakte auch der Grad geographischer Nähe und die Kooperationsintensität zu den Einflussfaktoren.[10] Die Bedeutung der geographischen Nähe für das Gelingen oder Scheitern grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist bereits an anderer Stelle hervorgehoben worden.[11] Auch für die hier untersuchten komplexen Euregios spielt sie eine wichtige Rolle, da sie häufige Kontakte ermöglicht und die Zusammenarbeit dadurch vereinfacht.

Die Kooperationsintensität beeinflusst ebenfalls die Kontinuität einer Zusammenarbeit.[12] Sowohl kurz- als auch langfristige Projekte können ihre Vorzüge haben. Der Vorteil einer kurzfristigen Ad-hoc-Kooperation ist der Umstand, dass sie endet, sobald ihr eng definierter Zweck erreicht wurde. Hierdurch können unerwünschte Folgekosten

8 *Stumm/Trofin* 2008 (Fn. 6), S. 2.

9 *Böttger, Katrin* 2006a: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Erfolge und Misserfolge der Kooperation am Beispiel der EUREGIO (Rhein-Ems-Ijssel), der Euregio Maas-Rhein und der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa, Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), S. 104.

10 Vgl. *Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hrsg.)* 2008 (Fn. 3), S. 13.

11 *Böttger, Katrin* 2008: Transnational and Trans-regional Cooperation and Effects on the Situation of Minorities: A Case Study of the Polish-Ukrainian Border Region, in: *Europäische Akademie Bozen/European Centre for Minority Issues (Hrsg.)*: European yearbook of minority issues. Volume 6, 2006/07, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, S. 143-163.

12 *Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hrsg.)* 2008 (Fn. 3), S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

begrenzt werden. Der Vorteil einer langfristigen, strategisch angelegten und entwicklungsorientierten Zusammenarbeit ist hingegen der Umstand, dass sie unabhängig von persönlichen Kontakten und Vorlieben ist.[13] Perkmann hat diese Aspekte überblicksartig dargestellt (Tabelle 1).

Tabelle 1: Arten der Euregios (CBRs)

Geographische Ausmaße	Klein	Groß
Hohe Kooperationsintensität	*Integrated micro-CBRs* (iC) (z. B. Euregio Maas-Rhein)	*Scandinavian groupings* (Sc) (z. B. Nordkalotten)
(Noch) geringe Kooperationsintensität	*Emerging micro-CBRs* (eC) (z. B. Oberrheinkonferenz)	*Working Communities* (WC) (z. B. ARGE Alpen Adria)

Quelle: *Perkmann, Markus* 2003: Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation, in: European Urban and Regional Studies, Jg. 10, Nr. 2, S. 153-171, hier S. 160; mit eigenen Ergänzungen.

Neben diesen grundsätzlichen Einstellungen spielen auf der nächsthöheren Ebene die rechtlichen Grundlagen, auf deren Basis kooperiert wird, eine wichtige Rolle. Sie stehen in engem Zusammenhang mit der Kooperationsintensität.

3.2 Rechtliche Grundlagen der Kooperation

Die rechtlichen Grundlagen haben ebenfalls Einfluss auf die Erfolgsaussichten der Kooperation. Auf übergeordneter Ebene ist die politisch-administrative Ordnung der Staaten von Bedeutung, die an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligt sind. So besteht in unitarisch-zentralisierten Staaten häufig das Problem, dass kaum Entscheidungen vor Ort getroffen werden können, sondern diese in den Hauptstädten gefällt werden. Im Gegensatz hierzu haben die Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in föderal oder dezentral organisierten Staaten den Vorteil, dass die Entscheidungsbefugnis für die Fragen, die auch in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wichtig sind, ohnehin bei den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften liegen, und somit den Grenzen und den ihnen spezifischen Problemen näher sind.[14] Diese organisatorischen Aspekte stehen wiederum im Zusammenhang mit der politischen Kultur im jeweiligen Land. In zentralistischen Staaten besteht eher die Tendenz, Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Fragen der Außenpolitik zu betrachten und das Hauptmerkmal der Politik auf die Einheitlichkeit und den Zusammenhalt des Staates zu legen. In dezentraler organisierten Staaten ist die Erfahrung mit der Kooperation auf unterschiedlichen Ebenen größer, und der Schwerpunkt liegt eher auf der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.[15]

13 Ebenda, S. 12.
14 Ebenda.
15 Vgl. Art. 72 GG.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Typisch für komplexe Grenzregionen ist der Umstand, dass sie häufig Partner aus unterschiedlichen politischen Einheiten verbinden. In der Zusammenarbeit treffen sie dann mit ihren jeweils unterschiedlichen Kompetenzen aufeinander. So kooperieren in der deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz mit der Schweiz und Deutschland föderale Bundesstaaten mit weitreichenden Kompetenzen auf regionaler Ebene, während Frankreich unitarischer verfasst ist.[16]

In den zahlreichen Euregios finden sich verschiedene administrative und politische Strukturen und Rechtsordnungen.[17] Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang neben den Auswirkungen, welche die Organisation des Staates auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat, die Rechtsform, welche durch die Euregio angenommen wurde.[18] Je nach Dauer der Zusammenarbeit existieren verschiedene rechtliche Modelle, welche für die Entwicklung der Kooperation konstitutiv sind. Jenseits der Möglichkeit, ohne Rechtspersönlichkeit zu kooperieren, wie dies z. B. die ARGE Alpen Adria tut, existieren privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Grundlagen sowie die Möglichkeit, auf der Basis des „Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit" (EVTZ) zu kooperieren (siehe auch Tabelle 2). Die Notwendigkeit einer Rechtspersönlichkeit ist aufgabenabhängig. Handelt es sich um Kooperationen mit so genannten „people-to-people-Projekten", so erscheint sie wichtiger als bei Kooperationen, deren Hauptziel die Koordinierung (z. B. REGLEG[19]) ist.[20]

Mögliche privatrechtliche Formen der Zusammenarbeit sind der eingetragene Verein (e. V.) und die Arbeitsgemeinschaft. Diese Rechtsformen können je nach Ausgestaltung zur Legitimität der Kooperation durch gemeinsame Entscheidungen, Rechtsverbindlichkeit, klar definierte Aufgaben, vertretungsbefugte Organe und demokratische Kontrolle z. B. durch einen Euregio-Rat beitragen. Beispiele für die Kooperation auf privatrechtlicher Ebene sind die Euroregion Neisse (D/PL/CZ), die Euroregion Bayerischer Wald-Böhmerwald-Unterer Inn (AT/CZ/D) und die Euregio Maas-Rhein, die, nachdem sie 20 Jahre ohne Rechtsform ausgekommen war, seit 1976 auf der Grundlage einer niederländischen „Stichting", vergleichbar mit einem eingetragenen Verein, kooperiert.[21] Im Rahmen dieser Rechtsform verwaltet die Euregio Maas-Rhein öffentliche Gelder. Sie verfügt im Wesentlichen über aus den fünf Teilregionen entsandtes Personal; einige Stellen, so der Pressesprecher, sind jedoch übergreifend tätig.

Die öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit können entweder auf nationaler Grundlage oder auf der Basis zwischenstaatlicher Abkommen, die auf die Madrider Rahmenkonvention zurückgehen, stattfinden.[22] Für die Erleichterung und Versteti-

16 *Böttger, Katrin* 2006b: Gutachten „komplexe Grenzregionen" im Auftrag der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, vertreten durch Herrn Ministerpräsident Karl-Heinz Lambertz, unveröffentlicht, S. 11.

17 *Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hrsg.)* 2008 (Fn. 3), S. 10.

18 Ebenda.

19 Konferenz der europäischen Regionen mit gesetzgebenden Kompetenzen. http://www.regleg.eu.

20 *Böttger* 2006b (Fn. 16).

21 Vgl. die Übersicht in *Böttger* 2006a (Fn. 9), S. 127ff.

22 Ebenda, S.79ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gung der Zusammenarbeit von Grenzregionen existiert eine Vielzahl bilateraler und multilateraler Abkommen. Gemeinsam ist ihnen, dass sie der Kooperation einen verbindlichen Rahmen geben sollen. Hierbei ist jedoch nicht nur die horizontale Verbindlichkeit zwischen den Kooperationspartnern, sondern auch die vertikale Verbindlichkeit – z. B. der Regierung gegenüber den Gebietskörperschaften – von Bedeutung. Diese Abkommen ermöglichen die Einrichtung eines kommunalen grenzüberschreitenden Zweckverbandes, an den die kooperierenden Gemeinden bestimmte Aufgaben abtreten können. Er ist ins nationale Recht integriert. Die erste Generation der Abkommen (Anholt, Mainz, Karlsruhe) nahm zunächst nur zögerlich Anlauf.[23] Für das Karlsruher Abkommen lässt sich sagen, dass mittlerweile eine Vielzahl von Zusammenschlüssen lokaler Gebietskörperschaften bezüglich inhaltlicher und materieller Fragen von dem Instrument des kommunalen grenzüberschreitenden Zweckverbands Gebrauch macht.[24] Die bilateralen Abkommen der zweiten Generation (Bayonne, Valencia, Wien, Rom) sind noch zu jung, um eine Einschätzung bezüglich ihrer Anwendbarkeit in der Praxis zu wagen. All diese Abkommen gehen in ihren theoretischen Möglichkeiten noch über den EVTZ hinaus. Mit ihnen können nationale Kompetenzen auf die Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit übertragen werden. Sogar die Rechtsdurchsetzung auf der anderen Seite der Grenze ist durch sie möglich, so dass eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Auftrag des Zweckverbandes jenseits der Grenze aktiv werden kann. Dies erleichtert auch die Einbindung von Nicht-EU-Staaten. Problematisch ist jedoch der Umstand, dass diese Abkommen mit Ausnahme des Karlsruher Abkommens bilateral sind, während die Kooperation in den Grenzregionen zumeist tri- oder multilateral stattfindet. Dies hat dazu geführt, dass viele komplexe Euregios und Euroregionen, so z. B. die Euregio Maas-Rhein, für die solche Abkommen existieren, sich bisher nicht für deren Anwendung entschieden haben.[25]

Eine relativ neue Möglichkeit der Kooperation bietet der EVTZ als rechtliche Grundlage; sein Ziel ist die Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammmenarbeit.[26] Beim EVTZ handelt es sich um eine europäische Lösung, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit dauerhafter, nachhaltiger Absicherung ermöglichen soll. Er bietet

23 Siehe auch Bericht der Tagung „Grenznahe Zusammenarbeit in Europa – rechtliche Ausgestaltung nach dem Beispiel des ‚Karlsruher Abkommens'. Ein deutsch-französisch-polnischer Erfahrungsaustausch". Eine Tagung des Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg und des Berlin-Brandenburgischen Instituts für Deutsch-Französische Zusammenarbeit in Europa (BBi) e. V. vom 17.-18. Juni 2004 im BBi, Schloss Genshagen. http://www.stiftung-genshagen.de/infos/dt/ber/17.06.2004.pdf (am 23.3.2009).

24 Vgl. *Halmes, Gregor* 2000: Das Karlsruher Übereinkommen und seine bisherige Umsetzung, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 428-438; sowie *Halmes, Gregor* 2008: Europäisches Recht für die regionale Integration – Neue Entwicklungen beim Recht der grenzübergreifenden Zusammenarbeit europäischer Gebietskörperschaften, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 517-537, hier S. 519.

25 *Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hrsg.)* 2008 (Fn. 3), S. 17.

26 Vgl. *Halmes* 2008 (Fn. 24), S. 529 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mehr Verbindlichkeit, Haftung und Kontrolle sowie mehr demokratische Elemente. Die Verbindlichkeit ist unter anderem dadurch gewährleistet, dass ein Ausstieg aus der Kooperation nicht ohne weiteres möglich und mit hohen Kosten verbunden ist. Des Weiteren erlaubt der EVTZ, den Staat, der sich gegenüber der EU verantwortlich zeichnet, als Mitglied einzubinden. Allerdings bedeutet die Einrichtung eines EVTZ einen höheren administrativen Aufwand, so dass sein Nutzen von der Integrationstiefe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit abhängt.

Auch in der Praxis birgt dieses Instrument zahlreiche Probleme, weshalb seine Anwendung zwar von vielen der komplexen Grenzregionen geprüft und in Betracht gezogen, bislang aber nur von fünf Regionen angewandt wurde.[27] Ein Beispiel ist die Region Lille-Tornai, die sich bereits Anfang 2008 zur Anwendung des EVTZ entschied. Im Rahmen des EVTZ wird in dieser Region eine größere sozio-politische Kohäsion verfolgt, allerdings werden mit ihm keine europäischen Mittel verwaltet. Komplikationen bei der Umsetzung gibt es bei den Fragen, nach welchem nationalen Recht kooperiert werden und in welchem Teil der Grenzregion der Sitz dieser Euroregion liegen soll.[28] Die Einstellung des Personals und das Finanzmanagement nach französischem Recht haben sich als unproblematisch erwiesen. Probleme ergeben sich hingegen bei der Entsendung von Mitarbeitern aus beiden Staaten, nachdem der Sitz der Kooperation nach Belgien gelegt worden war.

Andere komplexe Grenzregionen prüfen die Verwendung des EVTZ, so auch die Euregio Maas-Rhein. Für die ARGE Alpen Adria erscheint die Einrichtung eines EVTZ für die Mittelverwaltung als notwendig. Da der EVTZ außerdem mehr Vergleichbarkeit zwischen den Kooperationen in Europa bietet, könnte er in Zukunft die Kooperation der Grenzregionen untereinander befördern.

Bei der Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Rechtsinstrumente für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (vgl. Tabelle 2) wird deutlich, dass es kein perfektes Rechtsinstrument und keine ideale Struktur gibt. Die Vor- und Nachteile stehen vielmehr im direkten Zusammenhang mit den konkreten Zielen der Zusammenarbeit. Diese zu bestimmen, ist deshalb Voraussetzung für die Wahl eines Rechtsinstruments.

27 Vgl. Register der Kooperationen auf der Basis des EVTZ (EVTZ-Register) auf der Hompage des Ausschusses der Regionen (AdR). Via http://cor.europa.eu (am 07.03.2009).

28 Zur Problematik der Kompatibilität benachbarter Rechtssysteme vgl. *Halmes* 2008 (Fn. 24), S. 535.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Der rechtliche Status ausgewählter grenzüberschreitender Kooperationen und die von ihnen wahrgenommenen Vor- und Nachteile der Rechtsformen

Grenzregion	Status quo	Defizite/Nutzen des Status quo	Zukünftige Entwicklung	Nutzen (Aufgabenabhängig)
ARGE Alpen Adria	keine Rechtspersönlichkeit	Defizite: mangelndes politisches *commitment*, nicht bindende Entscheidungen, keine strategische Kooperation Nutzen: Wenig Bürokratie, gut für die Startphase der Kooperation	zum EVTZ	um Mängel zu beheben, um Finanzprogrammmanager zu werden, für *people-to-people*-Projekte
Euroregion Neisse	privatrechtlicher Verein	Defizite: keine Zuständigkeit, keine Legitimität Nutzen: Freiwilligkeit und gemeinsamer Erfolg, Themen übergreifend ohne nach Erlaubnis oder Kompetenz zu fragen, weniger Verbindlichkeit, Haftung, Kontrolle	EVTZ wird in den nächsten Jahren diskutiert werden	u. U. demokratischer, mehr Verbindlichkeit, scheint zum Einstieg geeignet
Euregio Maas-Rhein	privatrechtliche Stichting	keine Defizite: Entsendung des Personals und INTERREG-Verwaltung funktionieren gut	EVTZ befindet sich in der Prüfungsphase	kann stärkere Verbindlichkeit vereinbaren (im Parlament und in den Regierungen), politische Sanktionierung ist möglich, aber keine juristische Haftung: Urteile können gefällt werden, aber das Eintreiben ist schwierig
Euregio Rhein-Maas-Noord, Pamina	Abkommen von: Mainz, Rom, Benelux, Isselburg-Anholt	Abkommen existieren, werden aber nicht angewandt	EVTZ wird geprüft	mehr Verbindlichkeit; für Projekte gibt es viele Anwendungen, zum Beispiel Naturparks
Lille-Tornai	EVTZ	Nutzen: Alle Partner, auch höhere Behörden, sind Teilnehmer des EVTZ Mitglieder: FR: Staat, Region, Département du Nord und Lille Métropole B: Staat, Region, Kommunen Defizit: Nationales Recht bleibt maßgeblich, u. a. um Mitarbeiter einzustellen	EVTZ besteht rechtlich noch in der Implementierungsphase.	

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von: *Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hrsg.)* 2008 (Fn. 3), S. 17.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Grenzpendler als Schwerpunkt grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Von Bedeutung für komplexe Grenzregionen mit hohem Kooperationsgrad sind u. a. Kooperationsstrukturen, grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung, grenzüberschreitender öffentlicher Personennahverkehr sowie Tourismus und Regionalentwicklung.[29] Mittlerweile haben die meisten der grenzüberschreitenden Regionen zu fast allen Themenfeldern Arbeitsgruppen gebildet, wobei sich aus den eigenen Aussagen der Euregios die jeweiligen Schwerpunkte ergeben. Ein Beispiel hierfür, das im Rahmen des INTERREG IIIA-Projekts „Complex-Regio-Net" bearbeitet wurde, ist der Umgang mit Grenzpendlern im Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation. Grundsätzlich ist das Grenzpendler- oder Grenzgängertum, also die Berufstätigkeit in einem anderen Land als im Wohnland, auch an den alten Binnengrenzen, eher die Ausnahme als die Regel. Die Gründe hierfür sind vielfältig:[30]

- mangelndes Wissen bzw. mangelnde Transparenz,
- kulturelle, sprachliche oder psychologische Barrieren,
- Inkompatibilität bzw. Probleme bei der Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen,
- Probleme ökonomischer oder finanzieller Art (Niveauunterschiede bei Löhnen, Sozialabgaben, Steuern, Transportkosten, Lebenshaltungskosten),
- rechtliche Probleme (nicht zwingend mit finanziellen Auswirkungen),
- geographische oder raumplanerische Barrieren (z. B. Mangel an öffentlichem Nahverkehr über die Grenze).

Die folgenden Voraussetzungen erleichtern jedoch das Grenzgängertum:

- lange bestehende grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die sich der Probleme der Grenzgänger annimmt,
- gute grenzüberschreitende Infrastruktur,
- die Siedlungsstrukturen erlauben tägliches Pendeln,
- die Sprachprobleme können relativ leicht überwunden werden,
- die wirtschaftliche Situation beiderseits der Grenze unterscheidet sich bereits seit einiger Zeit, so dass ein Land Ventil der Arbeitsmarktprobleme des anderen sein kann.[31]

29 *Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hrsg.)* 2008 (Fn. 3), S. 3.

30 *IBEC-CBI Joint Business Council (Hrsg.)* o. J.: Promoting Cross Border Employment and Removing Barriers to Cross Border Mobility, Dublin. http://www.cbi.org.uk/pdf/jbccrossborderreport.pdf (am 23.03.2009).

31 *Janssen, Manfred/van der Velde, Martin* 2003: Cross-Border Commuting in the EU – Obstacles and Barriers. Country Report: Germany, the Netherlands and Belgium, CROBOCOB Working Papers, Herne/Nijmegen, S.11.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 EU definiert Grenzgänger wie folgt:

> „Ein Grenzgänger ist ein Arbeitnehmer oder Selbständiger, der seine Berufstätigkeit in einem anderen Land als seinem Wohnland ausübt, jedoch mindestens einmal wöchentlich dorthin zurückkehrt."[32]

Des Weiteren kann zwischen Bürgern unterschieden werden, die in ihrem Heimatland wohnen und in einem anderen Land arbeiten und jenen die in ihrem Heimatland arbeiten, aber in einem anderen Land wohnen.

> „Mehr als 600.000 Menschen, die in einem EU-Mitgliedstaat wohnen und in einem anderen arbeiten, sehen sich mit unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten und unterschiedlichen Rechtssystemen konfrontiert."[33]

Über 80% der Grenzgänger stammen aus vier Ländern (Frankreich, Deutschland, Belgien und Italien) und über 70% pendeln in die drei Länder Schweiz, Deutschland und Luxemburg. 85% aller Pendler in der EU-15 finden sich in dem Gebiet, das von den Benelux-Staaten über das Rheintal bis zur Schweiz reicht. Aber selbst in diesen Regionen überschreitet die Zahl der Grenzpendler nicht die 1%-Marke der Arbeitskräfte in der Region.[34] Hitzelsberger u. a. sprechen von 1,4% der in Grenzregionen lebenden Arbeitskräfte.[35]

Insgesamt existieren 39 interregionale Gewerkschaftsräte in der Europäischen Union, die es sich unter anderem zur Aufgabe gemacht haben, Grenzgängerberatung zu leisten.[36] Zur Information der Grenzgänger gibt es zurzeit 20 grenzüberschreitende EURES-Partnerschaften an den europäischen Grenzen. Diese liegen unter anderem in den folgenden komplexen Grenzregionen: EuresChannel (B/F/UK) ist für die Euregio Kent-Nord-Pas de Calais zuständig, EURES Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz (D/F/LUX) für die Großregion SaarLor Lux, Oberrhein (F/D/CH) für die Oberrheinkonferenz und Bodensee (D/AT/CH) für die Internationale Bodenseekonferenz.[37]

---

32 *Europäische Kommission* 2005: Die Gemeinschaftsbestimmungen über die soziale Sicherheit. Ihre Rechte bei Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S. 37. http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/publication_de.cfm?id=25 (am 07.03.2009).

33 EURES – Das europäische Portal zur beruflichen Mobilität: EURES in Grenzregionen, http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=56&acro=eures&lang=de (am 02.03.2009).

34 *Centre for Comparative Research in Social Welfare (CCRSW)* 2003: Cross-Border Commuting in the EU: Obstacles and Barriers. Final Report, Stirling: University of Stirling, S. 8f. http://www.dass.stir.ac.uk/old-site/sections/ccrsw/documents/CROBOCOBFinalReport.pdf (am 23.03.2009).

35 *Hitzelsberger, Franz/Reuter, Jochen/Steinle, Wolfgang* 2001: Scientific report on the mobility of cross-border workers with the EEA, final report – summary, commissioned by the European Commission, DG Employment and Social Affairs, S. 3.

36 *Baum-Ceisig, Alexandra* 2002: Lohnpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Möglichkeiten und Grenzen europäischer Tarifverhandlungen, Dissertation, Osnabrück: Universität Osnabrück, S. 205f. http://elib.ub.uni-osnabrueck.de/publications/diss/E-Diss289_thesis.pdf (am 07.03.2009).

37 EURES in Grenzregionen (Fn. 33).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 auch bei anderen Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind Zahlen zu Grenzgängern nur schwer auf die Grenzregion begrenzt zu erheben. Sie beziehen sich vielmehr auf bestimmte subregionale Einheiten, die aber nicht zwingend mit der Euregio-Mitgliedschaft übereinstimmen. Häufig sind aufgrund unterschiedlicher Definitionen von Grenzgängern (tägliches oder auch wöchentliches Pendeln) noch nicht einmal die Zahlen beiderseits der Grenze vergleichbar.

Folgende Angaben können für die Unterstützung durch die Euregios von möglichen Grenzgängern, sich für diesen Schritt zu entscheiden, hilfreich sein: Schlechtere Aussichten, angestellt zu werden, genügen alleine nicht, um sich für die Arbeitsplatzsuche jenseits der Grenze zu entscheiden. Die Zahl der bereits über die Grenze Pendelnden, persönliche Kontakte zu Grenzgängern und die Möglichkeit sich zu informieren, sind wichtige Zutaten zu einer „kritischen Masse", die nötig zu sein scheint, um vorgefasste Meinungen zu widerlegen, welche die Jobsuchenden davon abhalten, grenzüberschreitendes Pendeln in Betracht zu ziehen. Um die Zahl der Grenzgänger zu erhöhen, müssen vor allem die wahrgenommenen Probleme betrachtet werden, unabhängig davon, ob sie wirklich existieren oder nicht.[38]

Die Grenzgängerprobleme müssen bilateral gelöst werden, da hier kein europäisches Gesetz (z. B. die Rentengesetzgebung) harmonisieren kann.[39] Um die Situation der Grenzgänger zu verbessern, hat die Euregio Maas-Rhein deshalb die „Taskforce Grenzgänger" eingerichtet. Ihre Aufgabe ist es jedoch nicht, Grenzgänger individuell zu beraten, sie beobachtet und analysiert vielmehr die rechtlichen Entwicklungen in den beteiligten Staaten.[40] Da eine von den Grenzregionen gewünschte Harmonisierung der Gesetzgebungen aufgrund der geringen Zahl an Grenzgängern nicht stattfinden wird, ist es Aufgabe der Taskforce, Alternativen zu finden, um Grenzgängern das Leben zu erleichtern. Dies geschieht im Rahmen eines Expertennetzwerks und durch den Dialog mit nationalen und subnationalen Ministerien und Behörden, welche Einfluss auf die relevante Gesetzgebung haben.[41] Langfristiges Ziel ist es, ähnliche Taskforces auch in anderen komplexen Grenzregionen einzurichten, um einen Austausch über die Auswirkungen der rechtlichen Entwicklungen für die Grenzregionen zu erleichtern.

5. Fazit

Die Kooperation komplexer Grenzregionen kann auf unterschiedlichen Ebenen verlaufen. Der Austausch zwischen allen Regionen macht die großen Unterschiede bei den Voraussetzungen deutlich und lässt die Akteure ihre jeweilige Haltung reflektieren. Der Austausch zwischen möglichst ähnlichen Regionen ermöglicht zudem die unmittelbare Befassung mit und gegebenenfalls die Übertragung von *best-practice*-Beispielen. Bei beiden Formen des Austausches und insbesondere bei der Übertragung von Vorbildern

38 *Böttger* 2006b (Fn. 16), S. 27.

39 *Janssen/van der Velde* 2003 (Fn. 31), S. 19.

40 Vgl. Homepage der TaskForce Grenzgänger. http://www.emr-taskforce.eu (am 07.03.2009).

41 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 grenzüberschreitende Kooperation muss immer wieder auf die ihr eigenen, spezifischen Vorgaben und die Besonderheiten der Situation Rückbezug genommen werden. Zudem müssen die vorformulierten Ziele bis zu dem Grad internalisiert werden, der ein konsequentes und zugleich realistisches Verfolgen dieser Ziele ermöglicht. Als problematisch erweist sich hierbei, dass sich die Akteure erst einmal darüber klar werden müssen, welche Hindernisse ihnen gemein sind und ob sie eine gleiche oder zumindest kompatible politische Sprache sprechen, wenn sie von grenzregionsspezifischen Problemen reden.

Rechtliche Strukturen, Kontinuität und Langfristigkeit sind von Vorteil für eine funktionierende Kooperation. Sie können eine positive Grundeinstellung und den Willen der Pflege der Zusammenarbeit jedoch nicht ersetzen.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass auch innerhalb der Gruppe komplexer Grenzregionen besonders ähnliche Euregios am besten voneinander lernen können. Wichtiger Maßstab hierfür ist ein vergleichbares Selbstverständnis (eher falllösungsorientiert oder eher an einer Institutionalisierung interessiert). Diese stehen in engem Zusammenhang mit ähnlichen Strategien zur Zielerreichung (flache Hierarchien und Informalität oder Verrechtlichung). Wichtigste Grundlage für die Entwicklung des einen oder des anderen Selbstverständnisses ist die politische Kultur in den kooperierenden Staaten. Je stärker die subnationale Ebene, desto eher handeln die grenzüberschreitenden Akteure informell, in flachen Hierarchien und lösungsorientiert. Je schwächer die subnationale Ebene und je stärker Druck und Kontrolle vom Zentralstaat, desto mehr streben die Akteure nach Institutionalisierung und Verrechtlichung der Zusammenarbeit. Nur wenn es den Akteuren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gelingt, ein gemeinsames Verständnis über die Voraussetzungen und Ziele zu entwickeln, kann Missverständnissen über diese Fragen vorgebeugt werden und Zusammenarbeit konstruktiv erfolgen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Luxemburg und die Großregion Saar-Lor-Lux – „Primus inter Pares“?

Christin Friedemann / Gregor Halmes

1. Einleitung: Strategisches Konzept „Großregion“?

2002 empfahl Klaus Pöhle im Jahrbuch des Föderalismus, Luxemburg eine führende Rolle bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion Saar-Lor-Lux anzubieten. Die politische und ökonomische „Ausnahmesituation“ des Großherzogtums prädestiniere für die Rolle eines „Primus inter Pares“ im Verhältnis zu den anderen Partnerregionen des langjährigen Kooperationsraumes. Eine derartige Rolle könne sowohl der Zusammenarbeit in der Großregion selbst als auch deren wirtschaftlicher Attraktivität bzw. Prosperität zu einer neuen Qualität verhelfen.[1] Der folgende Beitrag untersucht, inwieweit die Hypothesen realistisch sind, die dieser Empfehlung zu Grunde liegen. Dabei wird zunächst auf den Ursprung und die wesentlichen Elemente der Idee einer grenzübergreifenden Einheitsbildung „Saar-Lor-Lux/Großregion“ eingegangen. Hierdurch soll geklärt werden, ob die Rolle eines „Primus inter Pares“ mit den Vorstellungen von Kohäsion vereinbar ist, die die grundlegenden Ideen von „Saar-Lor-Lux“ bzw. „Großregion“ seit mehr als vierzig Jahren prägen. In einem weiteren Schritt werden die inneren Widersprüche beleuchtet, die die Partnerkonstellationen in der Großregion kennzeichnen. Geschichte, Defizite und Widersprüche der institutionellen Architektur sowie der territorialen Unbestimmtheit der Saar-Lor-Lux/Großregion-Konzepte bilden hierfür aussagekräftige Anhaltspunkte. Vor diesem historischen bzw. theoretischen Hintergrund wird schließlich die politische und wirtschaftliche Ausnahmesituation Luxemburgs mit Blick auf deren zentralen Elemente und die wesentlichen Faktoren untersucht, die diese Sonderentwicklung erklären können. Entscheidende Frage ist in diesem Zusammenhang zurzeit, ob die partikulare Stellung und der besondere Entwicklungspfad des Großherzogtums als nachhaltig angesehen werden können. Nur wenn dies der Fall sein sollte, bestünden auf Dauer ernsthaft materielle bzw. strukturelle Voraussetzungen für Pöhles Hypothese. Aber selbst in diesem Fall bleibt zu prüfen, ob vor dem Hintergrund der Entwicklungszusammenhänge in der Großregion eine „Führungsrolle“ Luxemburgs politisch vorstellbar und wünschenswert ist.

1 Vgl. *Pöhle, Klaus* 2002: Luxemburgs expansive Aufgabe in Saar-Lor-Lux-Wallonien, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 435-470; ähnlich neuerdings auch *Thiel, Simone M./Lorig, Wolfgang H.* 2008: Luxemburg und die Großregion SaarLor-Lux, in: *Lorig, Wolfgang H./Hirsch, Mario (Hrsg.)*: Das politische System Luxemburgs. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 375.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 „Großregion", „Saar-Lor-Lux" und die Idee von einer europäischen Kernregion

Der Begriff „Saar-Lor-Lux" soll angeblich 1969 erstmals vom damaligen Vorstandsvorsitzenden der Saarbergwerke AG, Hubertus Rolshoven, verwandt worden sein.[2] Dieser Zusammenhang verweist auf einen der zentralen Entwicklungsstränge der Grundidee von einer grenzübergreifenden europäischen Kernregion an Mosel und Saar: Die Lage bedeutender Schwerindustriereviere in Jahrhunderte lang umstrittenen Grenzregionen hatte die Spannungen insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich seit der zweiten Hälfte des 19. Jh. zusätzlich verschärft. Immer wieder stand v. a. auch das ungeklärte politische Schicksal der „Montanreviere" in Lothringen, Luxemburg und im Saargebiet im Brennpunkt blutiger Konflikte. Die strategische Zentrallage des Raumes in Westeuropa hatte allerdings schon vor Beginn der Industrialisierung wesentlich dazu beigetragen, dass Kriege, Konflikte und militärische Vorbereitungen hierzu die Entwicklungschancen der betroffenen Regionen in entscheidendem Maße beeinträchtigten.[3] Die 1950er und 1960er Jahre brachten dagegen tiefgreifende Veränderungen im Hinblick auf diese komplexe politisch-ökonomische Gemengelage:

- Nicht zufällig war die „Montanindustrie" wegen ihrer strategischen Bedeutung zentraler Gegenstand der ersten erfolgreichen Bemühungen um einen grundsätzlichen außenpolitischen Paradigmenwechsel nach dem Zweiten Weltkrieg, der Schaffung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl" in den Jahren

2 Vgl. diesbezüglich zuletzt *Niedermeyer, Martin/Moll, Peter* 2007: SaarLorLux – vom Montandreieck zur „Großregion". Chancen und Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Regionalpolitik in Europa, in: *Dörrenbächer, Peter H./Kühne, Olaf/Wagner, Juan Manuel (Hrsg.)*: 50 Jahre Saarland im Wandel, Saarbrücken: Institut für Landeskunde im Saarland in Zusammenarbeit mit der Fachrichtung Geographie der Universität des Saarlandes, S. 297-321, hier S. 298. Obwohl die „Wortmarke" Saar-Lor-Lux bereits seit einiger Zeit überregional eingeführt war, wurde diese auch im Kreis der Partnerregionen nicht ohne Vorbehalte akzeptiert. Probleme mit der Namensgebung und der in jüngerer Vergangenheit zunehmende Gebrauch der schlichten Bezeichnung „Großregion" geben einen ersten Hinweis darauf, dass Identitätsfindung und Kohäsion des Kooperationsraumes zwischen Maas und Rhein nicht unproblematisch sind. Selbst wenn der Begriff „Großregion" zunächst geographisch-politisch unbestimmt ist, so könnte möglicherweise im Kontext seiner gezielten Verwendung der Versuch im Hintergrund stehen, ähnlich wie bei dem Begriff „Großherzogtum" (ausschließlich für den Staat Luxemburg) mittelfristig eine exklusive Bedeutung als „Wortmarke" v. a. europaweit durchzusetzen.

3 Zur historischen Entwicklung allgemein vgl. *Halmes, Gregor* 1995: Transformationsprozesse in den Europäischen Kernregionen? – Regionale Integration am Beispiel Saar-Lor-Lux, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 48, Nr. 22, S. 933-941, hier S. 934 ff.; *Herrmann, Hans-Walter* 2001: Die Großregion aus historischer und politisch-wirtschaftlicher Sicht – historischer Abriss, in: *Leinen, Jo (Hrsg.)*: Saar-Lor-Lux. Eine Euro-Region mit Zukunft?, St. Ingbert: Röhrig, S. 27-47; *Rauber, Karl* 2007: Perspektiven und Dimensionen internationaler Regionalpolitik: Zur Entwicklung der europäischen Region SaarLorLux, in: *Linsmayer, Ludwig (Hrsg.)*: Die Geburt des Saarlandes. Zur Dramaturgie eines Sonderweges, Saarbrücken: Vereinigung zur Förderung des Landesarchivs Saarbrücken, S. 356-373.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1950–1952 (EGKS, „Montanunion“).[4] Luxemburg wurde (provisorischer) Sitz der in diesem Rahmen geschaffenen „Hohen Behörde“, der ersten „supranationalen“ Einrichtung in Europa. Ebenso wenig ist es Zufall, dass der politische Protagonist dieser Entwicklung, der damalige französische Außenminister Robert Schuman, aus der Region selbst stammte und dort politisch verankert war.[5]

- Mit dem „europäischen Statut“ für die Saar sollte die letzte offene „Grenzfrage“ zwischen Frankreich und der jungen Bundesrepublik Deutschland erstmals im Rahmen eines gemeinsamen, europäisch inspirierten Statusprojektes einer Lösung zugeführt werden. Gerade das Scheitern dieses Projektes führte letztlich dann zu einer endgültigen, einvernehmlichen Klärung der „Saarfrage“ und machte gleichzeitig u. a. den Weg für weitere entscheidende Schritte zur europäischen Integration (Römische Verträge 1957/58) frei.[6]
- Schließlich führten tiefgreifende, sukzessive und lang anhaltende Krisenentwicklungen in den verschiedenen Sparten der Montanindustrie seit den 1950er Jahren[7] zu der Vorstellung, Krisenbewältigung, Strukturwandel und Zukunftsstrategie der in ähnlicher Weise vom Niedergang des Bergbaus und der Stahlindustrie betroffenen „Teilregionen“ des „Montandreiecks“[8] könnten „modellhaft“ unter neuen europäischen Rahmenbedingungen und mit grenzübergreifender Perspektive gestaltet werden. Zugleich würden dadurch grenzlagenbedingte Benachteiligungen beseitigt und bislang ungenutzte Potentiale im kulturellen Übergangsraum Westeuropas mobilisiert werden.

Kernsubstanz des Saar-Lor-Lux-Gedankens ist somit einerseits die Aufhebung von „Erblasten“, die insbesondere durch die komplexe Grenzlage sowie die Montanvergangenheit bedingt waren, und andererseits die Nutzung neu eröffneter Potentiale im europäischen Gestaltungsraum. In den vergangenen 50 Jahren wurden zwar wiederholt sehr konkrete Anstrengungen unternommen, diese Grundidee durch so genannte Schlüssel- bzw. Leuchtturmprojekte mit konkretem Leben zu füllen. Als Beispiele hierfür sind neben anderen das „Saar-Lor-Chemie-Projekt“ in den 1960er Jahren, eine umfangreiche Liste (raum-)planerischer Großprojekte in den 1970er Jahren und das Projekt „Eurozone“ in den 1990er Jahren zu nennen. Letztlich muss jedoch heute in weiten Bereichen nüchtern das Scheitern derartiger strategischer Leitprojekte und damit das Scheitern der Idee von einer gemeinsamen Strategie der Krisenbewältigung und Standortprofilierung

4 Vgl. *Clemens, Gabriele/Reinfeldt, Alexander/Wille, Gerhard* 2008: Geschichte der europäischen Integration, Paderborn: Schöningh, S. 97-107.

5 Vgl. *Debus, Karl Heinz (Hrsg.)* 1995: Robert Schuman: Lothringer, Europäer, Christ, Speyer: Pilger.

6 Vgl. *Hudemann, Rainer/Poidevin, Raymond (Hrsg.)* 1992: Die Saar 1945–1955. Ein Problem der europäischen Geschichte, München: Oldenbourg.

7 Vgl. hierzu im Überblick *Miehe-Nordmeyer, Gesa* 2001: Ökonomische Anpassung an Schocks. Das Beispiel der Regionen Saarland, Lothringen und Luxemburg, Frankurt a. M.: Lang, S. 17-31.

8 Zum historischen Hintergrund dieses Begriffes vgl. *Aust, Bruno/Herrmann, Hans-Walter/Quasten, Heinz* 2008: Das Werden des Saarlandes – 500 Jahre in Karten, Saarbrücken: Institut für Landeskunde im Saarland, S. 278.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 vormaligen „Montandreieck“ festgestellt werden.[9] Im Kern folgte die Logik des Strukturwandels dagegen in allen „Teilregionen“ jeweils national vorgeprägten Mustern,[10] wobei das Großherzogtum in diesem Kontext als Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaften (sowie der späteren Europäischen Union) über ungleich größere Spielräume verfügte, politisch flexibel auf Herausforderungen und Chancen der Entwicklung zu reagieren. Waren die Ausgangsbedingungen zwischen den Teilgebieten zum Zeitpunkt der erstmaligen Formulierung des Saar-Lor-Lux-Gedankens in den 1960er Jahren noch relativ ähnlich, so klafften die Entwicklungen spätestens seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend auseinander: Während Luxemburg seit diesem Zeitpunkt mit wachsendem Erfolg den Weg der Profilierung europäischer Nischenprojekte beschritt, befanden sich das Saarland und Lothringen auf dem Höhepunkt der existenzgefährdenden Auswirkungen der Stahlkrise. Krisenbewältigung und strategische Neuausrichtung blieben danach grundsätzlich und mit jeweils unterschiedlicher Erfolgsbilanz dem Rahmen und den Systemerfordernissen verpflichtet, die durch nationale Strategien des Strukturwandels vorgegeben wurden.[11]

Die autonomen Handlungsspielräume in den Teilgebieten entwickelten sich allerdings auch grundsätzlich sehr verschieden. Erst mit der Dezentralisierung in Frankreich

9 Vgl. u. a. *Reitel, François* 1980: Krise und Zukunft des Montandreiecks Saar-Lor-Lux, Frankfurt a. M.: Diesterweg; *Moll, Peter* 1982: Der Beitrag der Raumordnung zur Überwindung der Grenzen im Gebiet Saarland/Rheinland-Pfalz-Lothringen-Luxemburg, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.)*: Probleme räumlicher Planung und Entwicklung in den Grenzräumen an der deutsch-französisch-luxemburgischen Staatsgrenze, Hannover: Vincentz, S. 71-105; *Dörrenbächer, Peter* 1989: Entwicklung und räumliche Organisation der Saarbergwerke AG, in: *Soyez, Dietrich u. a. (Hrsg.)*: Das Saarland, Bd. 1: Beharrung und Wandel in einem peripheren Grenzraum, Saarbrücken: Geographisches Institut der Universität des Saarlandes, S. 203-226, hier S. 208 ff.; *Halmes, Gregor* 1998: Bilaterale Zusammenarbeit in der grenzüberschreitenden Wirtschaftsförderung: Das Beispiel EUROZONE, in: *Autexier, Christian u. a. (Hrsg.)*: Ausbildung und Forschung im deutsch-französischen Dialog. Problemaufriß bilateraler Zusammenarbeit, St. Ingbert: Röhrig, S. 119-140; *Halmes, Gregor* 2001: Projekte der Saar-Lor-Lux-Zusammenarbeit – Rechtlicher Rahmen und Finanzierung durch die INTERREG-Programme sowie am Beispiel des Schlüsselvorhabens „EUROZONE“, in: *Leinen, Jo (Hrsg.)*: Saar-Lor-Lux. Eine Euro-Region mit Zukunft?, St. Ingbert: Röhrig, S. 209-233; *Halmes, Gregor* 2008: Europäisches Recht für die regionale Integration – Neue Entwicklungen beim Recht der grenzübergreifenden Zusammenarbeit europäischer Gebietskörperschaften, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 517-537; *Stein, Torsten* 2005: Die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen an bzw. auf der Grenze. Das Projekt EUROZONE, in: *Schmeling, Manfred/Veith, Michael (Hrsg.)*: Universitäten in europäischen Grenzräumen. Konzepte und Praxisfelder, Bielefeld: Transcript, S. 263-272; sowie *Bornholdt-Fried, Heike/Koenig, Jacques* 2007: Das Projekt „Eurozone Saarbrücken-Forbach“. Ein konkretes Beispiel der Kooperation in der grenzüberschreitenden Agglomeration Saarbrücken–Moselle-Est, in: *Dörrenbächer, Peter H./Kühne, Olaf/Wagner, Juan Manuel (Hrsg.)*: 50 Jahre Saarland im Wandel, Saarbrücken: Institut für Landeskunde im Saarland in Zusammenarbeit mit der Fachrichtung Geographie der Universität des Saarlandes, S. 287-296.

10 Vgl. *Miehe-Nordmeyer* 2001 (Fn. 7), S. 101-188.

11 Vgl. ebenda; zur Analyse von Problemstellungen grenzübergreifender Zusammenarbeit aus systemtheoretischer Perspektive vgl. *Halmes* 1995 (Fn. 3), S. 937 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

standen dort ab Anfang/Mitte der 1980er Jahre uneingeschränkt politisch handlungsfähige Gesprächspartner auf regionaler, departementaler und kommunaler Ebene zur Verfügung.[12] Die institutionelle Architektur der Kooperation spiegelt gleichwohl noch lange das traditionelle Übergewicht „dekonzentrierter" staatlicher Akteure in Frankreich wider: Die erste territorial bestimmbare Ausprägung von „Saar-Lor-Lux" (Deutsch-Französisch-Luxemburgische Regierungskommission, Regionalkommission Saar-Lor-Lux-Trier/Westpfalz[13]) bezieht sich auf das gesamte Territorium des Großherzogtums Luxemburg, das gesamte Bundesland Saarland, die vier lothringischen Departements sowie Teile des Landes Rheinland-Pfalz.[14] Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die französischen Gebiete des Kooperationsraumes ausschließlich durch staatliche Vertreter repräsentiert wurden.[15] Versuche, diese „Staatslastigkeit" auf Seiten der französischen Partner zu überwinden, führten u. a. zu einer territorialen Ausweitung des Kooperationsgebietes und der entsprechenden Strukturen hin zu dem heute maßgeblichen Konstrukt der „Großregion":

- 1986 wurde der so genannte Interregionale Parlamentarierrat (IPR) auf Initiative des langjährigen Metzer (Ober-)Bürgermeisters und ab diesem Zeitpunkt direkt gewählten Präsidenten des Regionalrates von Lothringen, Jean-Marie Rausch, auf einer territorialen Grundlage organisiert, die erstmals auch das gesamte Land Rheinland-Pfalz und die belgische Region Wallonien umfasste.
- Trotz erheblicher Zweifel, ob diese „Großregion" für eine sinnvolle Kooperation geeignet ist,[16] folgten alle weiteren institutionellen Entwicklungsschritte grundsätzlich dieser territorialen Architektur (um nur die wichtigsten zu nennen: Gipfel der Großregion 1995; Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAG) 1996; regionale Verwaltungsstruktur des EU-Förderprogrammes „Europäische territoriale Zusammenarbeit" ab 2007).[17]

12 Vgl. *Halmes, Gregor* 2009 (i. E.): Neue Impulse für eine strategische Partnerschaft? Zur Zusammenarbeit deutscher Länder mit französischen Regionen und Départements, in: *Durrleman, Antoine/Dorandeu, Renaud/Siedentopf, Heinrich/Speer, Benedikt (Hrsg.)*: Deutschland und Frankreich in der europäischen Integration: „Motor" oder „Blockierer"?, Berlin: Duncker & Humblot.

13 Vgl. *Niedermeyer/Moll* 2007 (Fn. 2), S. 299 ff.

14 Es handelte sich bei den rheinland-pfälzischen Teilgebieten um den damaligen Regierungsbezirk Trier, das Gebiet der Planungsgemeinschaft Westpfalz und den Kreis Birkenfeld, also jene Teile von Rheinland-Pfalz, die durchaus geographische und strukturpolitische Affinitäten zu den Nachbarn im Saarland, Lothringen und Luxemburg aufwiesen.

15 In aller Regel waren dies die Vertreter der staatlichen Präfekturen auf verschiedenen Ebenen.

16 Erstmals und sehr fundiert bereits bei *Schulz, Christian/Brücher, Wolfgang* 1997: Saar-Lor-Lux. Die Bedeutung der lokalen grenzüberschreitenden Kooperation für den europäischen Integrationsprozeß, in: magazin forschung – Universität des Saarlandes, Nr. 1, S. 46-53.

17 Vgl. *Niedermeyer/Moll* 2007 (Fn. 2), S. 301 ff. und *Schmitt-Egner, Peter* 2001: Von der „Grenzübergreifenden Region" Saar-Lor-Lux zur europäischen „Großregion" Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz-Wallonien – Rahmenbedingungen, Strukturwandel und Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Saar-Lor-Lux, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 357-378, hier S. 372 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Obwohl das Großherzogtum somit nicht am Ursprung der Idee von einer Großregion stand, dürfte die Entwicklung vorrangig luxemburgischen Interessen entsprochen haben: Das Großherzogtum rückte geographisch in das Zentrum des Kooperationsraumes und das Land und seine Hauptstadt können in Verbindung mit der wirtschaftlichen Sonderentwicklung in den letzten 20 Jahren[18] erstmals Zentralität in einer grenzübergreifenden Region beanspruchen, die ansonsten historisch eher durch Multipolarität gekennzeichnet war. Alle anderen Partner haben entsprechend eher Probleme, sich in diesem Konzept der „Großregion" wiederzufinden. Gemeinsamkeiten oder gar gemeinsame Interessen zwischen pfälzischen und rheinhessischen Gebieten der Rheinschiene in Rheinland-Pfalz und dem mittleren Maastal in Belgien (Namur) sind schwer auszumachen. Selbst die Gemeinsamkeiten des Saarlandes und der belgischen Region Wallonien dürften rasch erschöpft sein. Die lothringischen Departements Meuse (Maas) und Vosges (Vogesen) haben bislang wenig Interesse an einer Zusammenarbeit im Rahmen der Großregion gezeigt. Im Gegenzug sind durch die Einbeziehung des gesamten Landes Rheinland-Pfalz, der Region Wallonien und der belgischen (Sprach-)Gemeinschaften sowie des gesamten lothringischen Raumes die jeweils internen Kohäsionsprobleme dieser Partnerregionen Teil der ohnedies komplexen Kohäsionsproblematik in Saar-Lor-Lux/Großregion geworden.[19]

Als erstes Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten, dass die strategischen Kernelemente der Idee von einer gemeinsamen, grenzübergreifenden (Groß-)Region Saar-Lor-Lux – wie oben beschrieben – bislang in der Praxis weitgehend ohne Folgen geblieben sind: Eine gemeinsame Politik zur Bewältigung des epochalen Strukturwandels in den Teilgebieten des Raumes Saar-Lor-Lux/Großregion ist historisch und empirisch – abgesehen von einer Reihe wenig erfolgreicher Versuche – letztlich nicht nachweisbar. Die Ausweitung des Konzeptes, die zu einer Einbeziehung belgischer gliedstaatlicher Einheiten sowie des gesamten Landes Rheinland-Pfalz seit Mitte der 1980er Jahre geführt hat („Großregion") entsprach, wenn überhaupt, in erster Linie luxemburgischen Interessen. Die Kohäsionsproblematik des grenzübergreifenden Kooperationsraumes wurde zu Lasten des Ganzen und der übrigen Partner der Zusammenarbeit weiter verschärft.

3. Die besondere Rolle des Großherzogtums: Chance oder Gefahr für den Saar-Lor-Lux-Gedanken?

3.1 Wesentliche Elemente der Sonderstellung Luxemburgs

Luxemburg wird nicht ohne Grund als „Insel der Seligen" bezeichnet. Das kleine Land in der Mitte Europas ist selbst im europäischen Vergleich eine Ausnahme. Im Vergleich zu den anderen Saar-Lor-Lux-Regionen wird seine Sonderstellung allerdings noch deutlicher, denn Luxemburg ist ein souveräner Mitgliedstaat der Europäischen Union und

18 Vgl. Kapitel 3 dieses Beitrages.

19 Zu den territorialen und sozioökonomischen Grundlagen und Voraussetzungen der Zusammenarbeit generell *Schmitt-Egner* 2001 (Fn. 17), S. 359 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gleichzeitig Partner der Großregion. Dies ist in dieser Ausprägung einzigartig und birgt zugleich viele Potentiale. Das Land ist in zahlreiche Kooperationsformen, politische Entscheidungen und Kompetenzen eingebunden. Die Regionalpolitik liegt in den Händen der nationalen Regierung. So kann das Großherzogtum direkte Entscheidungsstrukturen nutzen, um Interessen effizient und flexibel durchzusetzen. Damit kommen dem Großherzogtum Handlungsmöglichkeiten zu, die den anderen Teilregionen in dieser Form nicht zur Verfügung stehen. Zudem befindet sich Luxemburg auch geografisch in einer zentralen Lage, sowohl in Europa als auch in der Großregion. Da die Großregion der direkt zugängliche Wirtschaftsraum für Luxemburg ist, ist das Land stark mit dieser verbunden. Unabhängig von seiner geographischen Lage ist das Großherzogtum seit Jahrzehnten ein bedeutender Finanz- und Medienstandort. Neben mehreren mehrsprachigen Tageszeitungen und Zeitschriften ist das Land Sitz der RTL Group und des internationalen Satellitenbetreibers SES Global. Der Bankensektor beschäftigt über 10% der erwerbstätigen Bevölkerung. In Luxemburg sind über 100 Banken registriert, darunter viele Tochtergesellschaften und Niederlassungen großer ausländischer Banken. Das Land ist europa- und weltweit einer der bedeutendsten Fondsstandorte. Beim Luftfrachtgeschäft rangiert das Großherzogtum hinter den vier großen Zentralknoten auf dem fünften Platz in Europa. Die Luftfrachtgesellschaft Cargolux befindet sich als reine Frachtlinie betrachtet weltweit an der Spitze.[20] Dies sind nur einige Fakten, die Luxemburgs Sonderstellung innerhalb der Großregion belegen. Um den bedeutenden Wirtschaftsstandort mit seinen wesentlichen Elementen zu verstehen, muss die Erfolgsgeschichte dieses Landes nachvollzogen werden. Bis in die 1970er Jahre war Luxemburg stark von der Montanindustrie geprägt und unterschied sich damit kaum von den Nachbarregionen Saarland, Wallonien und Lothringen. Diese Tatsache führte letztendlich auch zu der Einsicht, stärker grenzüberschreitend zu kooperieren. Im Unterschied zu seinen Nachbarregionen vollzog das Großherzogtum allerdings einen radikalen Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Der Montanbereich wurde in relativ kurzer Zeit erheblich reduziert. 1981 erfolgte die Stilllegung des letzten Eisenerzwerkes.[21] Allerdings blieb der Industriesektor insgesamt relevant und ist nach wie vor bedeutend für das Wirtschaftswachstum Luxemburgs. 1992 bis 1996 betrug sein Anteil am Wachstum der Bruttowertschöpfung 11,2%. Im Laufe der Jahre sind bedeutende Industrien wie beispielsweise in der Chemie, im Maschinen- und im Fahrzeugbau sowie in der Textilproduktion hinzugekommen. Der weltweit größte Stahlhersteller ArcelorMittal hat seinen Firmensitz in Luxemburg. Mit dem Rückgang der Bedeutung des industriellen Bereichs fand zugleich eine sehr dynamische Entwicklung im Dienstleis-

20 Vgl. Starkes Wachstum im Luftfrachtgeschäft. Luxemburg gehört zu den führenden Hubs in der Branche, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 19.12.2007, S.13.

21 Vgl. *Zentraler Dienst für Statistik und Wirtschaftsstudien (STATEC)* 2003: Wirtschafts- und Gesellschaftsportrait Luxemburgs, Luxemburg: STATEC, S. 81. http://www.portrait.public.lu/pictures/de/other/portrait_de.pdf (am 11.07.2008).

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tungssektor statt. Dieser wuchs stetig von 43% im Jahr 1970 um fast 90% auf 81,5% im Jahr 2001.[22]

Unter den Dienstleistungen sind Finanzdienstleistungen und „sonstige" Dienstleistungen von besonderer Bedeutung und fallen am stärksten ins Gewicht. Der Anteil der Finanzdienstleistungen an der Bruttowertschöpfung betrug 2001 24,9%, der der „sonstigen" Dienstleistungen 36,3%.[23] Im Folgenden soll deshalb kurz auf diese beiden Dienstleistungsbereiche eingegangen werden. Mit dem Abbau der Montanindustrie entwickelte sich das Großherzogtum zu einem bedeutenden Finanzplatz. Schon seit Mitte der 1950er Jahre verkaufte sich Luxemburg wirtschaftlich als „internationale Plattform".[24] Der Aufschwung des Finanzplatzes begann seit den 1960er Jahren, als ausländische Banken anfingen, ihre Geschäfte von Luxemburg aus abzuwickeln. Das Unternehmensgeschäft verlagerte sich in den 1980er und 1990er Jahren hin zum Privatkundengeschäft, denn Luxemburg hob sich durch günstige steuerliche und sonstige Rahmenbedingungen von seinen Nachbarn und den übrigen europäischen Ländern ab. Bald schon nahm das Großherzogtum eine führende Rolle auf den Märkten für Investmentfonds ein. Bereits 1987 erzielte der erste Luxemburger Fonds 270 Mio. Euro. Dieser Trend setzte sich kontinuierlich fort. Ende 2007 belief sich der Gesamtbestand der Luxemburger Fonds auf 1,9 Bio. Euro.[25] Anfang 2008 konstatierte die Neue Zürcher Zeitung, dass die Flexibilität und die Rechtssicherheit des Finanzplatzes Luxemburg dazu führten, dass immer mehr Fondsanbieter ihre Aktivitäten im Großherzogtum konzentrierten, was zu einer Spitzenposition Luxemburgs führe.[26] Das zweite wichtige Standbein des Dienstleistungssektors sind die „sonstigen" Dienstleistungen.[27] Mit 36,6% an der gesamten Bruttowertschöpfung stellen sie einen beachtlichen Teil dar. In diese Kategorie fallen wiederum die so genannten Gemeinschaftseinrichtungen. Darunter sind die in Luxemburg angesiedelten Dienststellen der europäischen Gemeinschaften,[28] wie der Europäische Gerichtshof, der Europäische Rechnungshof oder das Sekretariat des EU-Parlaments, zu verstehen. Als Standort von Einrichtungen der EU profitiert Luxemburg auch von den dadurch entstehenden wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Effekten. Das Gewicht dieser Einrichtungen darf nicht unterschätzt werden. Aufgrund der EU-Osterweiterung wird deren Bedarf ansteigen, was ein Wachstum dieses Zweiges

22 Vgl. *Ambrosi, Gerhard Michael* 2008: Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: *Lorig, Wolfgang H./ Hirsch, Mario (Hrsg.)*: Das politische System Luxemburgs. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 231-252 , hier S. 243.

23 *STATEC* 2003 (Fn. 21), S. 15.

24 Vgl. *Stoldt, Jürgen* 2008: Luxemburg – Kern Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Jg. 58, Nr. 8, S. 19-25, hier S. 22.

25 Vgl. Luxembourg: la plaque tournante, in: Le Monde Argent vom 30./31.03.2008, S. 5.

26 Vgl. Luxemburgs Fondsbranche zieht davon. Europas führender Standort dank großer Flexibilität, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 30.01.2008, Sonderbeilage „Anlagefonds", S. 8.

27 Unter die „sonstigen" Dienstleistungen fallen laut *STATEC* 2003 (Fn. 21) die öffentliche Verwaltung, Bildung und Unterricht, Gesundheit und Sozialwesen, Gemeinschaftseinrichtungen sowie sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen und häusliche Dienste.

28 *Stoldt* 2008 (Fn. 24), S. 22.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nach sich ziehen wird. Selbst wenn in Zeiten bzw. als Konsequenz der aktuellen Wirtschaftskrise der Banken- und Finanzsektor an Bedeutung verlieren wird, werden die wirtschaftlichen Folgen des Besatzes mit Gemeinschaftseinrichtungen zumindest auf absehbare Zeit erhalten bleiben. Die konsequent und großflächig durchgeführte Umstrukturierung der Luxemburger Wirtschaft seit den 1970er Jahren hob das Großherzogtum von den Nachbarregionen ab. So erlebte dieses den Strukturwandel ohne Neuverschuldung und bereitete zeitgleich den Boden für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik. Im Vergleich dazu kämpft insbesondere Lothringen immer noch mit erheblichen Folgen der Umstrukturierung. Obwohl die Region auch neue Industriezweige wie Chemie, Lebensmittel und erneuerbare Energien aufbauen konnte und diese den drastischen Arbeitsplatzabbau im Hüttenwesen etwas kompensieren, gingen in dieser Branche im Jahr 2007 3 600 Arbeitsplätze verloren.[29] Luxemburg gehört zu den Regionen mit dem höchsten BIP pro Einwohner. Das nach dem Kaufkraftstandard (KKS) gemessene BIP ist laut Luxemburger Statistikamt STATEC[30] in Luxemburg mit 195 Punkten fast doppelt so hoch wie der EU-Durchschnitt. Der regionale Vergleich macht die exponierte Situation Luxemburgs noch deutlicher. Das BIP pro Einwohner in den Nachbarregionen liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Das Saarland weist 97 Punkte, Trier 85 und Lothringen 83 Punkte auf.[31] Die Darstellung des wirtschaftlichen Aufschwungs Luxemburgs macht deutlich, welche Sonderrolle Luxemburg im Saar-Lor-Lux-Gefüge einnimmt. Betrachtet man die Idee der Saar-Lor-Lux-Kooperation als eine Zusammenarbeit gleichgestellter Partner, so fällt es schwer, zu glauben, dass unter derart unterschiedlichen Voraussetzungen eine Zusammenarbeit „unter Gleichen" gewährleistet werden kann.

3.2 Luxemburgs Rolle für den Arbeitsmarkt und die Pendlerbeziehungen

Luxemburg ist seit jeher auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Die Folge waren wiederholte Einwanderungswellen in das Großherzogtum. Bereits 1913 waren über 15% der Erwerbstätigen im Lande Ausländer. 2004 betrug der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung 38,5%. In fast allen anderen EU-Ländern liegt dieser Wert unter 10%.[32] Seit den 1980er Jahren genügte auch die Einwanderung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht mehr, um den Mangel an Arbeitskräften auszugleichen. Als Folge nahmen immer häufiger Grenzgänger aus den Nachbarregionen die freien Stellen auf dem Luxemburger Arbeitsmarkt ein. Ohne die Grenzgänger wäre

29 *Kubiak, Yann* 2007: Lorraine. Situation économique 2007: la Lorraine se replace dans le sillage national, in: Bilan économique 2007 – Economie Lorraine n°134-135, INSEE Lorraine.

30 *STATEC* 2003 (Fn. 21), S. 32.

31 Das in KKS gemessene BIP schaltet Verzerrungen aufgrund von Preisniveauunterschieden aus. 100 stellt den EU-Durchschnitt dar. Je nach ihrer Punkteverteilung liegen die Länder demnach über oder unter dem EU-Durchschnitt.

32 Vgl. *Zahlen, Paul* 2008: Arbeitsmarktpolitik, in: *Lorig, Wolfgang H./Hirsch, Mario (Hrsg.)*: Das politische System Luxemburgs. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 253-285, hier S. 260.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Erfolgsgeschichte der Luxemburger Wirtschaft nicht möglich gewesen. Die Wirkung des Großherzogtums auf den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt ist enorm. 2007 pendelten 139 200 Grenzgänger aus den Nachbarregionen nach Luxemburg ein.[33] Knapp die Hälfte der Grenzgänger kommt aus Frankreich, vornehmlich aus Lothringen. Für lothringische Arbeitskräfte ist Luxemburg ein Eldorado. Die regionale französische Tageszeitung Le Républicain Lorrain nannte den Luxemburger Arbeitsmarkt im Juni 2008 eine „Lokomotive der Beschäftigung".[34] Mittlerweile arbeitet jeder zehnte lothringische Arbeitnehmer in Luxemburg, Deutschland oder Wallonien. 2007 habe die Anzahl der lothringischen Arbeitnehmer, die nach Luxemburg zum Arbeiten einpendeln, die Grenze von 90 000 überschritten.[35] Grenzgänger profitieren auch davon, dass in Luxemburg sowohl Arbeitsmarkt als auch Beschäftigungsverhältnisse noch relativ stabil sind. Der Stellenzuwachs und das Produktivitätswachstum liegen über dem europäischen Durchschnitt. Wer in Luxemburg beschäftigt ist, verdient im Durchschnitt mehr als in den Nachbarländern. Die Nettoverdienste sind durch geringere Sozial- und Steuerabgeben ebenfalls höher. Das Großherzogtum garantiert einen Mindestlohn von knapp 1 600 Euro, der auch Geringverdienern eine ausreichende Lebensgrundlage ermöglicht. Abweichend zum EU-Durchschnitt gibt es in Luxemburg weniger atypische Arbeitsverhältnisse wie Leiharbeit, befristete Arbeitsverträge und Teilzeitarbeit. Im Jahr 2002 arbeiteten lediglich 11% der Erwerbstätigen in Teilzeit.[36] Aber auch in Luxemburg ist der Trend zu atypischen Arbeitsverhältnissen stark wachsend. Viele Leiharbeitsverträge werden mittlerweile von Grenzgängern in Anspruch genommen. So waren im ersten Halbjahr 2003 79,3% der im Lande tätigen Leiharbeiter Grenzgänger.[37] Die Arbeitslosenquote in Luxemburg ist im europäischen Vergleich relativ niedrig. Ein Vergleich der Regionen aus dem Jahr 2007 ergibt folgendes Bild: In Luxemburg lag die harmonisierte Arbeitslosenquote bei 4,1%, in Lothringen bei 7,7% und in der belgischen Region Wallonien gar bei 10,5%.[38] Hier werden die gravierenden Unterschiede der Teilregionen deutlich, und das Abwandern der Arbeitskräfte nach Luxemburg erscheint eine logische Konsequenz. Neben der steigenden Arbeitslosenquote entsteht eine neue Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt: die wachsende Konkurrenz zwischen Grenzgängern und ansässigen Luxemburgern. Dies resultiert aus der relativ gesehen

33 Travailleurs frontaliers occupés au Grand-Duché de Luxembourg selon la résidence et la nationalité 2007. http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=360&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=5&RFPath=37 (am 05.04.2009).

34 Le Luxembourg, locomotive de l'emploi en Lorraine, in: Le Républicain Lorrain vom 25.06.2008. http://www.republicain-lorrain.fr/fr/permalien/article/118254/Le-Luxembourg-locomotive-de-l-emploi-en-Lorraine.html (am 10.04.2009) (Eigene Übersetzung).

35 Ebenda.

36 Vgl. *Zahlen* 2008 (Fn. 32), S. 254.

37 Vgl. *Clément, Franz/de Marneffe, Joël* 2004: Le travail intérimaire au Luxembourg 1999-2003, Luxemburg: Centre de Ressources et de Documentation EURES. http://www.eureslux.org/documents/FR/Par23.pdf (am 23.07.2008).

38 Statistiken der Großregion. http://grossregion.saarland.de/pages/StatTemplate.aspx?view=stat&id=546 (am 08.04.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

niedrigeren Qualifikation der in Luxemburg wohnenden Erwerbstätigen. Die in das Großherzogtum einpendelnden Arbeitnehmer sind im Durchschnitt jünger und gebildeter als die Luxemburger Arbeitskräfte selbst. Die Grenzgänger profitieren deshalb in starkem Maße von neu geschaffenen Stellen. Sie besetzen rund 70% aller neu geschaffenen Arbeitsplätze.[39] Nicht nur hohe Löhne und der Stellenzuwachs führen zu einem Abwandern der Arbeitskräfte nach Luxemburg. Auch die wirtschaftliche Entwicklung der Nachbarregionen trägt ihren Teil dazu bei. Mittlerweile machen Grenzgänger rund 40% der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz Luxemburg aus, weitere 27% entfallen auf ansässige Einwanderer. Insgesamt sind also zwei Drittel der Beschäftigten Luxemburgs Ausländer.

Wie deutlich wurde, ist Luxemburg hinsichtlich Wirtschaft und Arbeitsmarkt in einer weitaus besseren Lage als seine Nachbarregionen. Gleichzeitig profitiert das Großherzogtum von seinen Nachbarn, welche als Pendler mit ihrer Arbeitskraft zum Wohlstand Luxemburgs beitragen. Auf der anderen Seite ist Luxemburg stark in die Großregion verflochten und von ihr abhängig. Ohne anhaltende Arbeitsplatznachfrage aus den Nachbarregionen Saarland, Rheinland-Pfalz, Lothringen und den angrenzenden belgischen Provinzen wäre die wirtschaftlich gute Performance Luxemburgs nicht gewährleistet. So wird deutlich, dass Luxemburg zwar einerseits eine Chance für die Entwicklung der Saar-Lor-Lux-Region darstellt, da es Arbeitsplätze bietet und die Nachbarregionen an seiner wirtschaftlich vorteilhaften Situation partiell teilhaben lässt. Auf der anderen Seite tragen die Grenzgänger nicht nur zum wirtschaftlichen Erfolg Luxemburgs bei, sie führen das Land auch in eine starke Abhängigkeit von seinen Nachbarregionen.

Von einer Kooperation unter Gleichen kann unter den oben beschriebenen Umständen eigentlich keine Rede mehr sein. Ein Abwandern der Arbeitskräfte aus Lothringen oder dem Trierer Raum ist den jeweiligen Regionen auf der einen Seite nicht unbedingt immer zuträglich, stellt es doch unter Umständen nur eine vorübergehende Flucht aus der eigenen schlechten Arbeitsmarktsituation dar. Zum anderen fehlen die gut ausgebildeten Arbeitskräfte der jeweiligen Wirtschaft in ihrer Herkunftsregion. Eine Krise auf dem Luxemburger Arbeitsmarkt würde dagegen die Grenzgänger unweigerlich in ihre Heimatregionen zurückverweisen. Das „Verflochtensein" der Teilregionen führt aber auch dazu, dass eine Kooperation nicht umgangen werden kann. Gelänge es den Saar-Lor-Lux-Regionen – vor allem Luxemburg – regionale (Eigen-)Interessen zum Wohle der Großregion zurückzustellen, Kooperationswillen zu zeigen und gemeinsame Ziele abzustimmen, so könnte sich eine Zusammenarbeit nur als fruchtbar erweisen – selbst wenn sie unter „ungleichen" Partnern stattfindet.

39 Vgl. *Ohnesorg, Sabine/Wille, Christian* 2005: Grenzgänger und grenzüberschreitender Arbeitsmarkt in der Großregion, Themenheft im Rahmen des Gesamtvorhabens „Stand, Perspektiven und Handlungserfordernisse des Arbeitsmarkts der Großregion bis 2020", Saarbrücken: Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle, S. 28.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Finanz- und Wirtschaftskrise: Gefahr für den Bankenplatz Luxemburg?

Trotz der – zumindest temporär – beeindruckenden Erfolgsgeschichte haben Analysen schon vor Beginn der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise (2007/08) auf nicht unerhebliche Schwachstellen der luxemburgischen Wirtschaftsstruktur aufmerksam gemacht. Auch die neu geschaffene luxemburgische Zentralbank spricht grundsätzlich von der „latent prekären Lage“[40] einer kleinen, offenen Volkswirtschaft, die im Hinblick auf mögliche „asymmetrische Schocks“ verwundbar erscheint. Kritik wird auch von der Europäischen Kommission insbesondere an der mangelhaften Umsetzung wirtschaftspolitischer Empfehlungen und dem unzureichenden Stand der Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien geübt. Dies steht sicherlich in einem bemerkenswerten Widerspruch zu der Effizienz und Flexibilität, mit der Luxemburg europäische Vorschriften im Bereich der Finanzdienstleistungen zum eigenen Vorteil umzusetzen wusste.[41] Weitere Schwach- und Kritikpunkte wirtschaftspolitischer Analysen beziehen sich auf die Strukturen des regionalen Arbeitsmarktes und die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen. Entscheidende Unbekannte war jedoch bereits vor Ausbruch der zurzeit aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise die künftige Entwicklung des „typischerweise stark fluktuierenden Finanzdienstleistungssektors“[42]. Inwieweit sich damit einhergehende „zyklische Unheilsprognosen“ angesichts der neuesten Entwicklungen im Zusammenhang mit Krisen und den weltweiten Bemühungen um eine neue Finanzordnung weiterhin als ungerechtfertigt erweisen, dürfte mehr denn je ungewiss sein. Ambrosis weitsichtige Bemerkung, dass „Finanzkrisen nicht ausgeschlossen sind und einen wichtigen Teil des heutigen Wirtschaftslebens potentiell schwer treffen könnten“,[43] erhält umso mehr Gewicht, als Luxemburg in letzter Zeit gemeinsam mit weiteren Finanz- und Bankenplätzen wegen des Bankgeheimnisses massiv unter Druck geraten ist.[44] Die weitere Entwicklung wird zeigen müssen, inwieweit wichtige Säulen der Luxemburger Sonderstellung hierdurch grundsätzlich ins Wanken geraten. Auch ein Zielkonflikt zwischen der Bewahrung der Attraktivität des Finanzplatzes und dem Versuch, die ökonomischen Aktivitäten des Landes im Bereich von Industrie und Dienstleistungen zu diversifizieren, kann in diesem Zusammenhang nicht ausgeschlossen werden.[45] Zurzeit verzeichnet das Großher-

40 *Ambrosi* 2008 (Fn. 22), S. 236; im Hinblick auf neuere Analysen der luxemburgischen Wirtschaft vgl. auch den entsprechenden Länderbericht der OECD, via http://www.oecd.org/luxembourg, sowie: Auch Luxemburg spürt die Finanzkrise. OECD empfiehlt Strukturreformen zur Sicherung der Attraktivität, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 02.07.2008, S. 10.

41 Vgl. Luxembourg: la plaque tournante (Fn. 25).

42 *Ambrosi* 2008 (Fn. 22), S. 249.

43 Ebenda, S. 250.

44 Vgl. Le G20 pose de nouvelles règles du capitalisme mondial, in: Le Monde vom 04.04.2009, S. 1; Le sommet du G20: „Un plan gobal à une échelle inédite …“, in: Le Monde vom 04.04.2009, S. 8; sowie insbesondere: Fragilisé par les scandales, le Luxembourg se défend, in: Le Monde Argent vom 04.04.2009, S. 6, v. a. auch im Hinblick auf die Betroffenheit Luxemburgs durch die so genannte Madoff-Affaire und deren Folgen.

45 Premierminister Jean-Claude Juncker wird im Zusammenhang mit der Notwendigkeit des Abschlusses von Doppelbesteuerungsabkommen entsprechend zitiert: „Wir müssen uns überlegen, ob wir nur

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zogtum massive Arbeitsplatzverluste v. a. auch in den eher traditionellen Industriebereichen.[46] Stabilstes Element der bisherigen luxemburgischen Erfolgsgeschichte dürfte vorerst der Bereich der so genannten Gemeinschaftsdienste sein, obgleich auch hier erste Zweifel im Hinblick auf dessen nachhaltiges Wachstum geäußert werden.[47] Insgesamt muss in der ersten Hälfte des Jahres 2009 konstatiert werden, dass wesentliche Elemente der Sonderstellung Luxemburgs in der Großregion deutlich unter Druck geraten sind. Es ist sicherlich heute noch zu früh, ein abschließendes Urteil darüber abzugeben, ob damit auch das Erfolgsmodell des Großherzogtums in den vergangenen Jahren prinzipiell in Gefahr geraten ist. Wichtig für unsere Fragestellung bleibt jedoch die Feststellung, dass wesentliche Faktoren der wirtschaftlichen Prosperität im Zusammenhang mit dem regionalen Profilierungsmodell Luxemburg in ihrem Bestand keineswegs als dauerhaft gesichert angesehen werden können. Dies führt zu der Frage, ob dieses Modell damit Grundlage für einen strategischen Ansatz sein kann, der auf einer „Führungsrolle" des Großherzogtums in der Großregion – wie auch immer definiert – aufbauen könnte.

5. Schlussfolgerungen: Luxemburg und die Zukunft der „Großregion"

Alle ernsthaften Versuche „strategischer" Saar-Lor-Lux-Politik sind in der Vergangenheit mehr oder weniger gescheitert. Die territoriale und politische Ausweitung der Saar-Lor-Lux-Idee hin zu dem Konzept einer „Großregion" hat die Kohäsion und damit auch die gemeinsame politische Handlungsfähigkeit der Partner (weiter) tendenziell geschwächt. Im Hinblick auf die Sonderstellung Luxemburgs konnte die Nachhaltigkeit der zu Grunde liegenden Faktoren bislang nicht unter Beweis gestellt werden. In jüngster Zeit mehren sich dagegen Zweifel, ob auf der Grundlage unter Umständen kurz- bzw. mittelfristiger „Nischeneffekte" eine auf Dauer tragfähige Standortpositionierung in Europa bzw. weltweit erreicht werden kann. Das Konzept einer luxemburgischen Führungsrolle vernachlässigt andererseits die Potentiale und Ressourcen der Partner oder definiert deren „Inwertsetzung" vorwiegend aus der Sicht der Interessen des Großherzogtums. Damit wächst die Gefahr einer „Zentrum-Peripherie-Konstellation", die mit den grundsätzlichen Erwägungen des Saar-Lor-Lux-Gedankens – wie eingangs geschildert – schwer vereinbar ist. Dieser geht im Gegensatz hierzu von der Profilierung der Potentiale aller Partner im Rahmen einer langfristig angelegten Strategie der Standortpositionierung im „neuen Europa" und von der Aufhebung der historischen Belas-

ein Finanzplatz sein wollen oder auch industrielle Aktivitäten haben wollen", vgl. Nachdenkliche Töne aus Luxemburg, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 24.02.2009, S. 9.

46 So beabsichtigt z. B. der saarländische Keramik-Konzern Villeroy & Boch, u. a sein Werk in Luxemburg zu schließen, was dort 230 Arbeitsplätze kosten würde: Villeroy & Boch schließt vier Werke in Europa, in: Saarbrücker Zeitung vom 21./22.03.2009, S. A6; sowie: V & B baut Jobs ab, in: Trierischer Volksfreund vom 21./22.03.2009, S. 7; Arcelor-Mittal fährt Produktion zurück. 300 Luxemburger Mitarbeiter des Stahlriesen betroffen, in: Saarbrücker Zeitung vom 9./10.04.2009, S. A9.

47 Vgl. *Ambrosi* 2008 (Fn. 22), S. 243.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tungen bzw. Benachteiligungen aus, die durch Grenzlage, Konflikte und Montanvergangenheit entstanden sind. Auch Luxemburg selbst scheint letztlich kein starkes Interesse an einer expliziten Führungsrolle zu haben. Pöhle weist in diesem Zusammenhang auf einen erheblichen Überzeugungsbedarf gegenüber der luxemburgischen Bevölkerung hin.[48] Die Sensibilität, die er – völlig zu Recht – mit Blick auf die historischen Erfahrungen der Luxemburgerinnen und Luxemburger fordert, ist gegenüber allen Bewohnerinnen und Bewohnern der Grenzregion Saar-Lor-Lux anzumahnen. Die gesamte Region hat einen Anspruch darauf, dass nach Jahrhunderten, die von Konflikten, Kriegen, Grenzverschiebungen sowie dadurch bedingte Traumatisierungen geprägt waren, europäische Potentiale in vollem Umfang auch von allen gleichermaßen genutzt werden können. Der Weg dorthin kann letztlich nur ein gemeinsamer, gleichberechtigter Weg aller Teilregionen sein, der die Sensibilitäten aller Partner angesichts ihrer jeweils spezifischen historischen und kulturellen Erfahrungen sowie ihrer eigenständigen Potentiale zu würdigen vermag. Die Erfolgsaussichten für derartige Initiativen müssen allerdings nach allem, was gesagt wurde, realistisch eingeschätzt werden.[49]

48 Vgl. *Pöhle* 2002 (Fn. 1), S. 467.

49 Auch der jüngste Anlauf zur strategischen „Positionierung" der Zusammenarbeit in der Großregion, das 2003 fertiggestellte „Zukunftsbild 2020" hat offenbar bislang nicht zu einem entsprechenden Durchbruch geführt; vgl. *Niedermeyer/Moll* 2007 (Fn. 2), S. 309 f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rechtliche Hindernisse für die Implementierung des EVTZ-Instruments in die föderale Verfassungsstruktur Österreichs

*Johannes Maier**

Die Europäische Union hat mit ihrer im Rahmen des Strukturfonds-Pakets verabschiedeten Verordnung (VO) EG Nr. 1082/2006[1] das rechtliche Instrument für die Gründung eines „Europäischen Verbundes für die Territoriale Zusammenarbeit" (EVTZ) bereitgestellt, um der subnationalen Ebene – aber auch den staatlichen Behörden selbst – eine Verbesserung der institutionalisierten Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg zu ermöglichen. Bei der Schaffung und Beschlussfassung für dieses Instrument haben stark zentralstaatlich organisierte Mitgliedstaaten und jene, die bereits über völkerrechtliche Instrumente verfügten, Widerstand geleistet und folglich ein strenges Genehmigungsverfahren – erfolgreich – eingefordert. Österreich mit seinem bundesstaatlichen Aufbau und mit der klaren Unterstützung der Länder entpuppte sich als massiver Befürworter zur Schaffung des EVTZ.[2]

Im Folgenden soll am Beispiel Österreichs der Frage nachgegangen werden, ob eine föderale Verfassungsstruktur der „Implementierung" dieses neuen Rechtsinstruments entgegenkommt. Mit anderen Worten: Kann ein vornehmlich für die eigenständige grenzübergreifende Zusammenarbeit von subnationalen Gebietskörperschaften angelegtes Instrument in einem bundesstaatlich aufgebauten Staat, wo zwangsläufig Länder und Regionen mit einem breiterem Spektrum an Zuständigkeiten und öffentlichen Aufgaben ausgestattet sind, auch tatsächlich anwendbar gemacht werden?

* Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder, die nicht mit der Position des Landes Kärnten, der Bundesländer Österreichs oder von Bundesstellen in Österreich übereinstimmen muss.

1 Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), in: Amtsblatt der Europäischen Union (Abl.), L 210 vom 31.07.2006, S. 19-24.

2 Neben einem zweimaligen Vorstoß der österreichischen Länder im Ausschuss der Regionen (vgl. die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 18. November 2004 zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit", KOM(2004) 496 endg. – 2004/0168 COD vom 02.12.2004, und die Entschließung des Ausschusses der Regionen zum Thema „Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit macht Europa greifbar – Ein Appell zur Annahme der Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit", in: Amtsblatt der Europäischen Union (Abl.), C 192 vom 16.08.2006, S. 38-39), gelang es der österreichischen Präsidentschaft nach diversen Interventionen bei Zentralregierungen, so z. B. auch bei der reservierten Bundesrepublik Deutschland, das EVTZ-Dossier im Paket der insgesamt 5 Strukturfonds-Verordnungen im Frühjahr 2006 abzuschließen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Territoriale Zusammenarbeit über nationale Grenzen hinweg: Ziele, Aufgaben, Zweckmäßigkeit ihrer Strukturierung und Institutionalisierung

Während der Prozess der europäischen Integration nahezu sämtliche Grenzen im Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr zwischen den EU- und EWR-Staaten abgeschafft hat, Verbraucherschutz, Umweltschutz, Agrar- und Lebensmittelpolitik und die Maßnahmen für den Verkehr schlichtweg von der Gesetzgebung der EU dominiert werden, bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede und Hindernisse beim freien Zusammenleben von Menschen beiderseits von nationalen Grenzen. Unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen, divergierende Rechte im Sozial- und Gesundheitsbereich, Zugang und Inanspruchnahme von öffentlichen (wirtschaftlichen) Dienstleistungen, wie Bildung, öffentlicher Verkehr oder das Kultur- und Freizeitangebot, „trennen" die Menschen (die „so gleich berechtigten EU-Bürger") entlang von nationalen Grenzen, ganz besonders dort, wo die Topographie und Mobilität einen verstärkten Austausch erlaubt. Gerade in Kleinst- und kleineren Staaten – wie etwa auch Österreich mit acht Nachbarstaaten – besteht verstärkt das Erfordernis der engeren Zusammenarbeit und der Minderung der negativen Auswirkungen bestehender Unterschiede, bedingt durch die zahlreichen und unterschiedlichen Grenzräume.

Der Abbau dieser Differenzierung ist nicht Aufgabe (zentral-)staatlicher Behörden,[3] auch nicht der EU – sieht man von Förderanreizen über die etablierte Schiene der INTERREG-Maßnahmen ab. Gemeinden, Regionen und Länder (subnationalen Gebietskörperschaften) war es im Laufe der europäischen Integration anheim gestellt, für eine einigermaßen harmonische Entwicklung und für ausgleichende Maßnahmen zu sorgen.[4]

Subnationale Gebietskörperschaften – so auch in Österreich – waren und sind gefordert, Mindeststrukturen für die Zusammenarbeit über staatliche Grenzen hinweg einzurichten, um die Kontakte, den wirtschaftlichen und sozialen Austausch zu ermöglichen und Unterschiede abzubauen. Stets galt es, physische, wirtschaftliche und rechtliche Hindernisse zu bewältigen, ja zu umschiffen, um damit das Zusammenwirken im Interesse der Menschen zu ermöglichen.

Das Bemühen, geeignete Kooperationsstrukturen zu kreieren, mündete in der gleichen Vielfalt wie die Strukturen und die Aufgabenbereiche der Gebietskörperschaften selbst von Vielfalt geprägt sind.[5] Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem

3 Vgl. *Gabbe, Jens* 2005: Governance and cross-border co-operation, Speech on the occasion of the RFO Annual Conference in Joensuu, North Karelia, Finland, S. 1-9, hier S. 3. http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/governancevortragjoensuu.gb.pdf (am 23.02.2009). Der frühere Generalsekretär der Vereinigung der Europäischen Grenzregionen (AGEG) stellt fest, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit keine Priorität der Staaten darstellt, diese auch nicht in der Lage und willens sind, mit verschiedenen Nachbarstaaten Zuständigkeiten, Strukturen und gesetzliche Bestimmungen zu harmonisieren.

4 Vgl. *Strassoldo, Raimondo* 1998: Cross-border Cooperation from the perspective of the ARGE Alpe-Adria. Empirical Findings, in: *Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.)*: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie – Empirie – Praxis, Baden-Baden: Nomos, S. 172-184.

5 Vgl. die übersichtliche Beschreibung der Kooperationsformen in der Studie: *Ausschuss der Regionen (AdR) (Hrsg.)* 2007: Der Europäische Verbund für die Territoriale Zusammenarbeit – EVTZ,

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Grad der Institutionalisierung einer Zusammenarbeit über die (nationalen) Grenzen hinweg und den sich stellenden Zielen und Aufgaben.[6]

Befasst sich die grenzübergreifende Zusammenarbeit öffentlicher Stellen mit dem Austausch von Informationen und Erfahrungen z. B. in regelmäßigen Treffen oder Konferenzen, um politische und verwaltungsmäßige Kontakte herzustellen, wird eine formelle, aber rechtlich nicht verbindliche Arbeitsgemeinschaft als Kooperationsstruktur völlig ausreichen. Selbst für die Erstellung strategischer Leitlinien oder von Konzepten für abgestimmte Vorgangsweisen können institutionalisierte Treffen und ein loses Netzwerk ausreichend und erfolgreich sein, sofern ein Mindestgrad an Sichtbarkeit der „gemeinsamen Anliegen und Arbeit" und eine Identitätsbildung vorliegt.[7]

Zielt die Zusammenarbeit auf die Verwirklichung eines spezifischen Projektes ab oder will sie sich in einem Sektor vertiefen, sind nicht nur finanzielle Mittel exakt zuzuordnen, sondern vor allem eine Regelung zu treffen, die die „gleichberechtigte" Mitwirkung – wie ungleich sie im Einzelfall, bedingt durch faktische Gegebenheiten, konstruiert sein mag – gewährleistet. Dazu gesellt sich das Erfordernis der rechtlichen Verbindlichkeit sowohl im Innenverhältnis der grenzübergreifend agierenden Projektpartner wie auch nach außen, z. B. im Hinblick auf angestrengte und eingenommene Fördermittel, insbesondere der Europäischen Union. Die Projektdurchführung wird dann erfolgreich sein, wenn die Entscheidungen durch Gremien gemeinsam gefällt wurden und dadurch repräsentativ und demokratisch legitimiert sind. Für den Erfolg des Projektes oder der sektorspezifischen Zusammenarbeit spricht auch ein bereits gemeinsam festgelegtes und verwaltetes Budget. Eine solche Zusammenarbeit bedarf generell und speziell über die (nationalen) Grenzen hinweg einer vertieften institutionellen Strukturierung, die über bloße Netzwerke und Konferenzen hinausgeht. Auf Privatrecht beruhende Kooperationsvereinbarungen oder „Gesellschaftsverträge" sind zumeist in der Praxis jene Instrumente, um diesen Ansprüchen auf verrechtlichte Institutionalisierung gerecht zu werden.

Je größer der Umfang der Aufgaben – möglicherweise einhergehend mit dem Umfang des zu verwaltenden Budgets – umso größer wird bei den Partnern die Notwendigkeit, über die Grenze hinweg klare rechtliche Verantwortlichkeiten und Strukturen fest-

---

CdR 117/2007, S. 29–64. http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=89ef935a-4600-4dd2-9776-d046bf5aaf74 (am 23.03.2009).

6 Vgl. Abbildung „Circles of 'Co-operation beyond borders'", in: *Maier, Johannes* 2008: European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions' new instrument for 'Co-operation beyond borders'. A new approach to organize multi-level-governance facing old and new obstacles, Master Thesis, S. 108. http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=0776cc42-31f0-41c2-a5c7-55cdd26c2182 (am 23.03.2009).

7 Vgl. die Initiative der „Vier Motoren" mit Katalonien, Baden-Württemberg, Bayern und der Lombardei, vier großer und wirtschaftlich „starker" Regionen in Europa, die sich in einem losen Netzwerk für gemeinsame Aktionsprogramme und -maßnahmen verständigen; ebenso die Initiative „Großregion Saar-Lor-Lux", welche unter wechselnden Präsidentschaften strategische Leitlinien und Projektlinien jeweils in den „Gemeinsamen Erklärungen" der Gipfeltreffen der obersten politischen Repräsentanten erfolgreich festhalten und fortschreiben.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zulegen. Die Umsetzung eines grenzübergreifenden Förderprogramms, wie es mit den INTERREG A-Programmen der EU (seit 2007 als Programme des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit" – ETZ bezeichnet) regelmäßig der Fall ist, steigt der Bedarf an klaren rechtlichen Regelungen, einer permanenten „technischen Hilfe" mit einem eigenen „Gemeinsamen Technischen Sekretariat" oder zumindest Büro, das als solches mit Aufgaben des Verwaltungsmanagements betraut wird. Es ist nicht verwunderlich, dass dort, wo geeignete rechtliche Instrumente zur „Institutionalisierung" – unabhängig ob im Privatrecht[8] oder sogar auf öffentlich-rechtlicher Ebene[9] – zur Verfügung standen, diese von den Kooperationspartnern in Anspruch genommen wurden.

Multifunktionale Kooperationen, solche mit einem breiten Spektrum an Zielen und Aufgaben, müssen eine Brücke von dem geforderten Erfahrungsaustausch bis hin zur komplexen und rechtlich verbindlichen Durchführung von Projekten und Programmen bilden. Eine Strukturierung und Institutionalisierung ist daher unausweichlich. Aus dem Umstand, dass Träger der Initiativen, Projekte und Programme regelmäßig öffentliche Gebietskörperschaften aller Verwaltungsebenen sind, fließen mitunter öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bildungs-, Gesundheits- und Sicherheitsbereich mit ein, die möglicherweise nicht allein mit Mitteln des Privatrechts bewältigt werden können, d. h. wo die Partner wie andere Rechtssubjekte als gleichberechtigte Träger von Rechten und Pflichten auftreten können. Es könnte notwendig sein – etwa im Hinblick der Rechtfertigung der Erhebung und des Einsatzes öffentlicher Geldmittel –, öffentlich-rechtliche Instrumente zu nutzen. Dies würde die völkerrechtliche bzw. EU-mäßige Verfügbarkeit von rechtlichen Instrumenten basierend auf öffentlichem Recht notwendig machen.

Es wird angemerkt, dass in allen Formen und Phasen der Kooperation über die (nationalen) Grenzen hinweg die Unterstützung und das Engagement der politischen Ebene und der konkret verantwortlichen Politikerinnen und Politiker unersetzlich sind. Ihr Beitrag und Einsatz für die Organisation von Konferenzen, die Entwicklung von und Identifizierung mit (grenzübergreifenden) Strategien und Projekten und ihre Mitgestaltung und Entscheidung über die Kooperationsstruktur selbst sind von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Zusammenarbeit. Insbesondere die Weiterentwicklung einer bereits bestehenden Struktur zu einer vertieften Institutionalisierung benötigt das Engagement von allen Seiten der Grenze.

8 Vgl. die „Stichting" der Euregio Rhein-Maas, eine privatrechtlich zu qualifizierende vereinsähnliche Organisationsform nach niederländischem Recht; diese diente als Organisationsstruktur für die Abwicklung von INTERREG A-Programmen in den bisherigen Förderperioden seit 1991 im Ausmaß von bisher insgesamt 184 Mio. Euro; vgl. *Maier* 2008 (Fn. 6), S. 95 ff.

9 Obzwar die Euregio Rhein-Ems-Ijessel ebenso privatrechtlich organisiert ist, bedient sie sich für die Führung des „Gemeinsamen Technischen Sekretariats" zur Abwicklung der INTERREG-Programme eines öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes nach deutschem Recht für die Gemeinden; auch diese Euregio wickelte und wickelt Förderprogramme zwischen 13 und 40 Mio. Euro pro Periode ab; vgl. *Maier* 2008 (Fn. 6), S. 95 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit: Meilenstein für eine moderne und flexible Institutionalisierung einer „Multi-Level-Governance beyond borders“

Trotz seiner Mängel – diese sind als Folge der komplexen Entscheidungsfindung der Europäischen Union vorerst anzuerkennen – stellt das neue Instrument der EU zur Institutionalisierung der „Kooperationen über die (nationalen) Grenzen hinweg“ einen Meilenstein dar. Erstmals gibt es ein Rechtsinstrument, das für alle Gebietskörperschaften in den 27 gegenwärtigen Mitgliedstaaten gleichermaßen angewendet werden kann. Es schafft ein „Grundrecht“ auf die Mitgliedschaft in einem grenzübergreifenden Verbund für öffentlich-rechtliche Institutionen und solchen, die überwiegend mit Aufgaben öffentlichen Charakters i. w. S. – wenn auch unter den Bedingungen und Beschränkungen des anzuwendenden nationalen Rechtes – betraut sind. Dies ist dort besonders wichtig und neu, wo bisher völkerrechtliche Instrumente nicht gegriffen haben und bi- und multilaterale Staatsverträge nicht abgeschlossen wurden. Es können – was in bisherigen völkerrechtlichen Instrumenten völlig fehlt – zentralstaatliche Behörden und Ministerien beteiligt werden.

Das EVTZ-Instrument schafft trotz seiner limitierenden Diktion einen breiten und flexiblen Bereich für seine inhaltliche Anwendung. Mit Ausnahme eng definierter und echter Aufgaben der Hoheitsverwaltung[10] können faktisch alle Ziele und Tätigkeitsfelder als solche im Sinne des „sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts“ für die Arbeit über die Grenzen hinweg einem EVTZ übertragen werden.

In seiner Bedeutung unterschätzt wird der EVTZ hinsichtlich seiner Fähigkeit, unterschiedliche Ebenen der Politik und Verwaltung in einer gemeinsamen Kooperationsstruktur zu vereinen, ohne die beteiligten Ebenen zu zwingen, ihre Zuständigkeit aufzugeben. Vielmehr werden die jeweiligen Kompetenzen der Verwaltungsebenen „gepoolt“, um ein anstehendes Thema oder Problem „über diverse und vielfältige Grenzen hinweg“ zu bewältigen. Dies erfolgt in dreifacher Hinsicht: Einmal im jeweiligen Mitgliedstaat selbst, zwischen den verschiedenen territorialen Ebenen, etwa Gemeinden, Ländern und dem zuständigen Ministerium auf staatlicher Ebene (vertikale Multi-Level-Governance). Zum Zweiten zwischen der jeweiligen Ebene direkt über die Grenze hinweg, also von Gemeinde zu Nachbargemeinde in einem anderen Staat, bzw. zwischen Land und Region in verschiedenen Staaten (horizontale Multi-Level-Governance). Schließlich gibt es auch die „schräge“ Komponente, die zwangsläufig notwendig ist, weil die Kompetenzen für einen bestimmten Sachbereich in den einzelnen Staaten unterschiedlich zugeordnet sind und dies unweigerlich so bleiben wird. Für eine Harmonisierung der Kompetenzen hat die EU keine Zuständigkeit, und es gibt dafür wohl kein Verständnis. Für eine erfolgreiche Kooperation müssen daher die Aufgabenträger „über die geographischen und administrativen Grenzen hinweg“ zusammenarbeiten, um im Interesse der immer mobileren Bürger wirken zu können (diagonale Multi-Level-Governance). Die EVTZ-Verordnung der EU überlässt es den interessierten Beteiligten

10 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 (Fn. 1), S. 22, Art. 7, Abs. 4.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

selbst, die im EVTZ gepoolten Aufgaben zu definieren, und schafft damit die größtmögliche Flexibilität der Organisation eines „Regierens und Verwaltens auf mehreren Ebenen".

Unerwähnt sollte nicht bleiben, dass die Frage der Überantwortung von Aufgaben und damit der Schaffung eigenständiger Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen durch einen EVTZ hinsichtlich seiner Wirkungen nicht unumstritten ist. Mit der Übertragung der Entscheidungsbefugnis für einen definierten Aufgabenbereich und mit der Mitwirkung an und der Anerkennung von gemeinsamen Entscheidungen, die von eigenständigen Organen umzusetzen sind, stellt sich die Frage, wie weit die „Kompetenz" überhaupt noch eigenständig ausgeübt werden kann. Oder hat sich diese in der neuen Rechtspersönlichkeit verselbstständigt, wenn man bedenkt, dass die getroffenen Entscheidungen Dritten gegenüber gleichermaßen verbindlich sind und diese das neue Rechtssubjekt direkt belangen können?[11]

3. Die österreichische Bundesverfassung: Ansätze und Schranken für die grenzübergreifende Zusammenarbeit von subnationalen Gebietskörperschaften

Seit einer – vergleichsweise jüngeren – Änderung der österreichischen Bundesverfassung (B-VG) im Jahre 1988 ist es den österreichischen Ländern gemäß Art. 16 B-VG gestattet, „Staatsverträge" mit angrenzenden Staaten und Ländern abzuschließen, sofern die zu vereinbarenden Gegenstände in die selbstständige Zuständigkeit der Länder fallen. Eine weitergehende inhaltliche Anführung oder Einschränkung des Inhalts von solchen Vereinbarungen macht die gegenständliche Regelung nicht. Das aufwendige „Staatsvertragsverfahren" mit einer mehrfachen Konsultation und Mitwirkung von staatlichen Organen, wie Bundesregierung und Bundespräsident, hat, wie es wenig überrascht, noch zu keiner Anwendung dieser Vertragsabschlussermächtigung geführt.[12]

Für die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit und diesbezügliche Aktivitäten der österreichischen Länder ist weiters Art. 9 B-VG von Bedeutung, der die Übertragung einzelner Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen regelt bzw. in umgekehrter Weise auch auf österreichische Einrichtungen zuließe. Sollten dabei

11 Vgl. *Maier* 2008 (Fn. 6), S. 62ff; gegenteilig: die Informationsnote der Europäischen Kommission Nr. 57 vom 25.11.2005 zum geänderten Entwurf für den EVTZ-Vorschlag, Ziffer 3; diese führt nicht eindeutig aus: „[t]he members cannot transfer to the EGTC the powers/competences which they have been empowered as public authorities by the State nor can they create a new layer of administration: they can assign to the EGTC the execution of tasks needed to fulfil their powers." Vgl. auch *Arbeitskreis Europäischer Grenzregionen (AGEG)* 2009: Green Book on Territorial Cohesion. Statement of the Association of European Border Regions (AEBR) vom 26.02.2009, S. 14-15. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/4_organisation/1_aebr.pdf (am 12.03.2009).

12 *Kiefer, Andreas* 2009: Republic of Austria, in: *Michelmann, Hans J. (Hrsg.)*: A Global Dialogue on Federalism, Bd. 5: Foreign Relations in Federal Countries, Montreal/Kingston: McGill Queen's University Press, S. 66-90, hier S. 68.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rechte der Länder betroffen sein, bedarf ein diesbezüglich ausverhandelter Staatsvertrag der Zustimmung des Nationalrates und des Bundesrates.[13]

Auch der Beitritt Österreichs zum 1. Zusatzprotokoll zum Madrider Abkommen des Europarates über die grenzübergreifende Zusammenarbeit, welches erst am 18. Juni 2004 in Kraft getreten ist, ist den Ländern nicht sehr hilfreich. Das Protokoll eröffnet zwar die Möglichkeit, grenzübergreifende Einrichtungen (mit oder ohne Rechtspersönlichkeit) zu schaffen und diesen beizutreten und sogar eine öffentlich-rechtliche Körperschaft zu gründen, sofern es das nationale Recht zulässt. Letztere Einschränkung ist aber schlichtweg der Verweis auf die vorhergehenden Bestimmungen der Bundesverfassung, weshalb es fraglich erscheint, ob tatsächlich eine Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten der subnationalen Ebene erfolgt ist. Zudem hat Österreich ausdrücklich den Vorbehalt zum 1. Zusatzprotokoll zum Madrider Abkommen angemeldet, wonach Art. 5 (Recht zur Gründung und zum Beitritt von öffentlich-rechtlichen Zusammenschlüssen) nicht zur Anwendung kommt.[14]

Demgegenüber kennt das österreichische Verfassungsrecht das Institut der Privatwirtschaftsverwaltung, wonach jede territoriale Gebietskörperschaft – ausgestattet mit Hoheitsrechten – auch als „Privater" tätig und aktiv werden kann und sich aller Mittel und Möglichkeiten des Privatrechts bedienen kann, um seinen öffentlich-rechtlichen Aufgaben nachzukommen, sofern dies die Umstände zulassen. Diese Option, grundgelegt in Art. 17 B-VG, hat tatsächlich in Österreich eine starke Verbreitung und wird über die Projektebene hinaus größtmöglich für die Zusammenarbeit über die (nationalen) Grenzen hinweg eingesetzt. Aus dem Selbstverständnis der „Privatwirtschaftsverwaltung" geht hervor, dass selbstverständlich unmittelbar hoheitliche Aufgaben – bei aller Kreativität – nicht Gegenstand von Vereinbarungen sein können und Verpflichtungen bestenfalls zivilrechtlich verfolgt und eingeklagt werden können.

Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen liegt es nahe, ein neues europarechtliches Instrument für die grenzübergreifende Zusammenarbeit – wie es der EVTZ darstellt –, das sich über den privaten oder öffentlich-rechtlichen Charakter einer zu gründenden grenzüberschreitenden Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit ausschweigt, dem „Privatrecht" im österreichischen Sinne zuzuordnen. Nahrung erhält ein solcher Versuch der „Einordnung" in das österreichische Verfassungsgefüge durch eine der einschränkensten Bestimmungen der EVTZ-Verordnung selbst, nämlich durch Art. 7 Abs. 4, der als übertragbare Aufgaben „die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen, etwa der Polizei- und Regelungsbefugnis oder der Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik"[15] ausschließt. Die generelle

13 Bundesverfassungsgesetz, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) Nr. 1/1930 i. d. F. BGBl. I Nr. 2/2008, Art. 9 und Art. 50 Abs. 2.

14 *Kiefer* 2009 (Fn. 12), S. 69 und *Marko, Joseph* 2006: The Powers of Austrian Sub-national Entities for Participation in Cross-border, Transnational and Interregional Cooperation Activities, Gutachten erstellt im Auftrag der INTERREG-Projektpartner Matriosca, S. 3.

15 Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 (Fn. 1), S. 22.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zielsetzung des EVTZ, dass seine Aufgaben „auf die Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beschränkt“ sind und „vornehmlich auf die Umsetzung der Programme oder Projekte für territoriale Zusammenarbeit“, welche durch EU-Strukturförderprogramme kofinanziert werden, ausgerichtet sind, trägt das Übrige dazu bei, Aktivitäten eines EVTZ in der österreichischen „Privatwirtschaftsverwaltung“ anzusiedeln. Eine solche Interpretation hat natürlich den Charme, von vorneherein den engen, oben aufgezeigten verfassungsrechtlichen Grenzen auszuweichen.

Die österreichische Bundesverfassung ist generell äußerst sparsam mit Regelungen über organisatorische Zusammenschlüsse, selbst von inländischen Gebietskörperschaften. In Art. 116a B-VG eröffnet sie allein Gemeinden die Möglichkeit, einen öffentlich-rechtlichen Verbund zu gründen, und dies sogar beschränkt auf das Territorium eines Bundeslandes. Die Gründung bedürfe einer ausdrücklichen verfassungsgesetzlichen Ermächtigung. Es liegt der Schluss nahe, dass abgesehen von solchen Gemeindeverbänden Zusammenschlüsse zu (öffentlich-rechtlichen) Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit von Verfassungs wegen unzulässig sind. Konsequenterweise „würde es zu geradezu absurden Ergebnissen führen, würde man annehmen, dass dies gerade wegen einer Beteiligung von ausländischen Körperschaften des öffentlichen Rechts [wie es der Charakter einer EVTZ zwingend durch die Beteiligung zweier Mitglieder aus dem Hoheitsgebiet von mindestens zwei Mitgliedstaaten vorsieht] anders sein sollte.“[16]

Der letzte Umstand der Beteiligung von nicht-österreichischen Gebietskörperschaften führt unweigerlich zu einer kompetenzrechtlichen Einordnung unter „äußere Angelegenheiten“, was eine ausschließliche Bundeszuständigkeit – abgesehen von den oben erwähnten Staatsvertragsmöglichkeiten für die Länder – für die Regelung der Gründung und des Abschlusses eines EVTZ zur Konsequenz hätte.

Das kann es wohl in einem bundesstaatlich aufgebauten und ausgerichteten Staat nicht sein. Vielversprechender ist wohl die Berufung auf die Privatwirtschaftskompetenz und somit die Einordnung in die Zivilrechtsmaterien der Verfassung, nachdem sich auch in der Praxis für Zwecke der öffentlichen Daseinsvorsorge (Straßenbau, Elektrizitätswirtschaft etc.) der organisatorische Zusammenschluss im Rahmen des (privatrechtlichen) Gesellschaftsrechts als gangbar und erfolgversprechend erwiesen hat.

Aufgrund dieser äußerst stringenten Verfassungsrechtslage böte sich eine Lösung der innerstaatlichen Implementierung des EVTZ ausschließlich im Zivilrecht und allenfalls noch in dem – zwar vornehmlich dem Grundrecht auf Versammlungs- und Vereinsfreiheit dienenden – eigenen Kompetenzbereich des Vereinsrecht an, wollte man auch Gesichtspunkten des „föderalen Staatsaufbaues“ der Republik Österreich Rechnung tragen und der real stattfindenden Kooperation von Gemeinden und Ländern über die Grenze hinweg nicht der alleinigen Regelungskompetenz des Außenministeriums überlassen.

16 Aus dem Schreiben des BKA-Verfassungsdienstes an die Ämter der Landesregierungen: Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit, Umsetzung der EVTZ-Verordnung durch Österreich, Kompetenzproblematik, GZ-BKA-600.064/0003-V/2/2008 vom 25. April 2008 (Dokument dem Autor verfügbar).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Von den Ländern angestrengte „verfassungskonforme“ Implementierung

Die Länder strebten nach Annahme der EVTZ-VO durch das Europäische Parlament und den Rat eine pragmatische Lösung an, nachdem sich gezeigt hatte, dass auch durchaus unter den österreichischen Ländern divergierende Auffassungen und „Implementierungskonzepte“ bestanden. Mit der damals bekundeten Unterstützung des Bundes sprachen sich die Landesamtsdirektoren in ihrer Sitzung am 14. September 2007 für einen pragmatischen Weg und die Weiterverfolgung des so genannten „9+1-Modells“ aus. In der Erkenntnis, dass für eine Beteiligung von Bundesdienststellen oder von in die Bundeskompetenz fallenden Einrichtungen die Länder jedenfalls nicht befugt sein können, gesetzliche Regelungen zu treffen, besteht das „9+1-Modell“ in der Annahme von jeweils einem EVTZ-Anwendungsgesetz durch die neun österreichischen Bundesländer sowie durch den Bund. Der Autor dieses Artikels wurde als Vorsitzender der bereits vorher im Gegenstand befassten Länderexpertenkonferenz namentlich „beauftragt, im Sinne dieser Option weitere Abstimmungen im erforderlichen Ausmaß durchzuführen“[17]. Bereits am 4. Oktober 2007 wurde aufbauend auf die vorhergehenden Arbeiten der Bund-Länder-Besprechungen ein diesbezügliches „Mustergesetz für die Länder“, das sinngemäß auch als Vorlage für den Bund dienen konnte, einvernehmlich angenommen.

Den Ländern waren die oben aufgezeigten und nach wie vor bestehenden gravierenden Schranken der österreichischen Verfassung durchaus bewusst. Die Landesamtsdirektoren verabschiedeten nämlich am 14. September 2007 einen weiteren Beschluss:

> „Unabhängig davon soll eine umfassende Lösung verfassungs- (insbesondere kompetenz-) und organisationsrechtlicher Fragen gebietskörperschaftenübergreifender Zusammenarbeit (Stichwort: Mulit-Level-Governance) im Rahmen der ‚Staats- und Verwaltungsreform’ gesucht werden.“[18]

Ausblick und Grundlage für diese – in seiner Hoffnung bis dato nicht bestätigten – Perspektive war das Regierungsprogramm der mit Januar 2007 neu im Amt befindlichen Regierung und die Absicht, zumindest für den Gemeindebereich verfassungsrechtlich weiterreichende Kooperationsformen vorzusehen.

Warum konnten sich die österreichischen Länder auf ihre Zuständigkeit zur „Implementierung“ der EVTZ-Verordnung berufen?

1) Die EVTZ-Verordnung selbst enthält keine Regelungen, wer für die Genehmigung der Teilnahme an einem EVTZ, die Entscheidung über die Verpflichtung zum Austritt, die Registrierung bzw. Veröffentlichung der Satzung, die Untersagung der Tätigkeit, die Auflösung des EVTZ sowie dessen Finanzkontrolle zuständig ist. Die Regelung dieser „flankierenden Maßnahmen“ obliegt den nationalen Gesetzgebern, worauf die vielfachen – und zum Teil unglücklichen – Verweisungen auf das „nationale Recht“ in der

17 Auszug aus dem Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 14. September 2007, TOP „B.2. EU; Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ); innerstaatliche Vorkehrungen“, VSt-2328/45 vom 17.09.2007 (Dokument dem Autor zugänglich).

18 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

EVTZ-VO abzielen. Die Länder begründeten ihre Zuständigkeit zunächst einmal mit der festgestellten Rechtslücke, weil keiner der vom Bund vorgebrachten Kompetenztatbestände zugunsten des Bundes diese Sachverhalte hinreichend erfassen würde. Insbesondere ist anzuführen, dass die Bundesverfassung eben keine unmittelbare Ermächtigung – mit Ausnahme der Gemeindeverbände für die Gemeinden – vorsieht, nach der sich verschiedene Rechtsträger (u. a. Bund, Länder) zu einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit zusammenschließen können.

2) Die, der österreichischen Bundesverfassung fehlende, Ermächtigung liefert jedoch – eingeschränkt für bestimmte Tätigkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – die unmittelbar wirksame EVTZ-VO. Im Hinblick auf das Gebot der gemeinschaftsrechtskonformen Interpretation des nationalen Rechts[19] wären die Länder auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 1 B-VG hiefür zuständig. Art. 15 B-VG stellt nämlich die generelle Zuständigkeitsklausel zugunsten der Länder dar und unterstreicht somit maßgeblich das bundesstaatliche Prinzip der österreichischen Verfassung.

3) Wollte man der Argumentation folgen, dass „Zusammenschlüsse nach dem Muster von EVTZ dem österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht fremd seien“[20], müsste man ebenfalls zu dem Ergebnis kommen, dass eben wegen des Fehlens EVTZ-ähnlicher Gebilde im österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht diese Lücke mit einer gemeinschaftskonformen Interpretation zu begegnen sei. Auch diesfalls wäre die Zuständigkeit der Länder zur Regelung der Registrierung, der Auflösung und der Finanzkontrolle eines EVTZ durch die Generalklausel des Art. 15 B-VG begründet.

4) Art. 16 B-VG grenzt den Gegenstand der Staatsverträge, zu deren Abschluss die Länder – nicht jedoch die österreichischen Gemeinden – berechtigt sind, nicht weiter ein. Es ist daher nicht zwingend, daraus abzuleiten, dass die österreichische Bundesverfassung voraussetze, dass organisatorische Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften („öffentlich-rechtliches Gesellschaftsrecht“) ausdrücklich einer bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung bedürfen. Im Gegenteil: Art. 16 B-VG statuiert ein Grundrecht der Länder, wenn auch sehr unzureichend und keinesfalls den Erfordernissen der mittlerweile sehr fortgeschrittenen europäischen Integration entsprechend, auf Abschluss von grenzüberschreitenden Kooperationen, u. a. auch öffentlich-rechtlicher Verbände. Diese wären daher weder unzulässig noch im Hinblick auf das Ergebnis „geradezu absurd“, sofern sich eine ausländische Körperschaft des öffentlichen Rechts beteiligt.

5) Die Übertragung oder Übernahme von Hoheitsrechten auf andere Staaten oder zwischenstaatliche Einrichtungen kann gemäß Art. 9 B-VG nur mittels Staatsvertrag oder durch Gesetz erfolgen. In Verbindung mit Art. 16 B-VG, welcher ein Staatsvertragsverfahren für die Länder vorsieht, kann a priori nicht die Unzulässigkeit von Beteiligungen der Länder an „öffentlich-rechtlichen Organisationen“ abgeleitet werden. Je-

19 *Ranacher, Christian/Staudigl, Fritz* 2007: Einführung in das EU-Recht. Institutionen, Recht und Politiken der Europäischen Union, Wien: facultas.wuv, S. 93; Urteil Europäischer Gerichtshof (EuGH) vom 04.07.2006, Rs C-212/04 (Adeneler u. a.), in: Amtliche Sammlung der Rechtsprechung des EuGH (Slg.) 2006, Teil I, S. 6057.

20 Schreiben des BKA Verfassungsdienstes (Fn. 16).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

denfalls schließt Art. 9 B-VG den Abschluss von Verträgen durch die Länder als Träger von Privatrechten nicht aus.

6) Die Länder (und der Bund – Ansatz für Multi-Level-Governance) verfügen darüber hinaus über das Instrument der Art. 15a B-VG-Vereinbarung, womit Maßnahmen des jeweiligen selbstständigen Wirkungsbereichs zwischen den Gliedstaaten untereinander und mit dem Bund akkordiert werden können. Dieses Instrument beschränkt ebenfalls nicht den Gegenstand und den Inhalt der einvernehmlichen Regelung, sofern sich der Inhalt auf den selbstständigen Wirkungsbereich der Vertragspartner bezieht.[21] Inhaltlich könnte die Vereinbarung daher auch die Gründung oder Mitwirkung in einer öffentlich-rechtlich dominierten Organisation umfassen.

7) Art. 3 und 4 EVTZ-VO räumen – trotz ihrer unglücklich formulierten Verweisungen auf das nationale Recht – allen Gebietskörperschaften öffentlichen Rechts (sowie „halböffentliche Organisationen" und Zusammenschlüsse dieser Kooperationsformen) das Recht ein, Mitglied eines (grenzübergreifenden) EVTZ zu werden. Wenn auch nicht zwingend eine „öffentlich-rechtliche Gesellschaftsform" vorgeschrieben wird, so „überlagert" das EU-Recht insoweit österreichisches (Verfassungs-)Recht, als all diesen Gebietskörperschaften das Recht zukommt, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen (d. h. einschließlich allfälliger hoheitlicher Aufgaben) sich an einem EVTZ auf EU-Territorium zu beteiligen. Der Zweck dieser Verweisungen kann es aber nicht sein, nur weil die nationalen Bestimmungen keine „Ermächtigung" oder ein „Verfahren" für die Beteiligung vorsehen, das (Grund-)Recht der Gebietskörperschaft, sich im Umfang seiner (einschließlich hoheitlicher) Kompetenzen an einem EVTZ zu beteiligen, zu beschränken oder gar auszuschließen.

8) Letzteres ist insbesondere für die Gemeinden und all jene Organisationen in Österreich, die nicht von Art. 9 und 16 B-VG betroffen sind, von entscheidender Relevanz. Wollte man die österreichischen Regelungen, insbesondere Art. 116a B-VG (Ermächtigung der Gemeinden, sich durch Vereinbarung zu Gemeindeverbänden zusammenzuschließen), EU-konform auslegen, so ist auch den Gemeinden der Abschluss von Vereinbarungen mit Gemeinden aus anderen EU-Staaten „zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches" zuzugestehen. Folglich obläge zutreffender Weise die Kompetenz zur Regelung der „Organisation" der Verbände gemäß Art. 116a Abs. 4 B-VG den Ländern – unabhängig, ob diese in hoheitlicher Funktion oder als Träger von Privatrechten aktiv werden.

Aus all dem ist zu folgern, dass die föderale Verfassungsstruktur Österreichs sehr wohl Ansätze zur institutionellen Bildung von grenzübergreifenden Kooperationsformen auch öffentlich-rechtlicher Natur beinhaltet und Anknüpfungspunkte zur Regelung überwiegend im Kompetenzbereich der Länder ansiedelt. Diese beinhalten jedoch keinesfalls rasche und pragmatische und somit befriedigende Rechtslösungen. Die österreichische Verfassung kann aus bundesstaatlicher Perspektive wohl als völlig EU-blind

21 Damit handelt es sich durchwegs um hoheitliche Aufgaben; es könnten auch nichthoheitliche Tätigkeiten umfasst sein, sofern sie öffentliche Zwecke verfolgen (z. B. die Vergabe von Förderungen). Unzulässig sind hingegen rein zivilrechtliche Vertragsgegenstände.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Kooperationen von subnationalen Gebietskörperschaften über die Grenzen hinweg „feindlich“ angesehen werden. Man hat in Österreich einfach verschlafen, die verfassungsrechtlichen Grundlagen diesbezüglich dem Fortschritt der europäischen Integration anzupassen.

Dem ist klar der politische Wille gegenüber zu stellen: In keiner Phase der Entstehung des neuen Rechtsinstruments – im Gegenteil, diese wurde von Österreich forciert und gerade während seiner Präsidentschaft 2006 zum Abschluss gebracht – noch bei der Umsetzung bestand ein Interesse des federführenden Bundeskanzleramtes oder eines Ministeriums auf Bundesebene, die (tatsächlich bereits stattfindende) Kooperation der Länder und Gemeinden zu behindern oder zu gefährden. Selbst der politische Versuch einer stärker zentralstaatlichen Implementierung der flankierenden Maßnahmen im Sommer und Herbst 2008 war nicht darauf ausgerichtet, den Aktionsraum der Länder und Gemeinden, über die nationalen Grenzen hinaus aktiv zu werden, einzugrenzen. Der Versuch war primär vom Motiv eines hohen politischen Amtsträgers auf Bundesebene getragen, in einem aktuellen Themenbereich Profil zu gewinnen. Mit dem Wechsel der Regierung – und der Amtsinhaber – Anfang 2009 ist der Wunsch nach persönlicher Profilierung der Einsicht für eine pragmatische Lösung gewichen, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

5. Pragmatische Lösung durch Umsetzung des Ländervorschlags

Auf der Grundlage des „Mustergesetzes“ vom 4. Oktober 2007 hat der Kärntner Landtag als zuständiges gesetzgebendes Organ eines ersten Bundeslandes das „Kärntner EVTZ-Gesetz – K-EVTZG“[22] am 18. Dezember 2008 verabschiedet. Es regelt ausschließlich die Genehmigung und die Bedingungen der Teilnahme jener Mitglieder, die aufgrund anderer Bestimmungen eindeutig in die Organisationskompetenz des Landes Kärnten fallen. Ebenso enthält das Gesetz Bestimmungen über die Genehmigung der Teilnahme an einem EVTZ mit Sitz in Kärnten einschließlich dessen Registrierung und Kontrolle sowie die Aufsicht über diesen.

Mit der angeschlossenen Wortfolge „soweit diese in den Zuständigkeitsbereich des Landes Kärnten fallen“ enthält das Gesetz eine salvatorische Klausel, die pragmatisch die oben aufgezeigten und schwierigen Fragen der endgültigen Klärung der Frage, wer – Bund oder Länder – kompetenzrechtlich gemäß dem österreichischen Verfassungsrecht zuständig ist, nicht beantwortet und daher „vertagt“. Solange keine bundesrechtlichen Bestimmungen entgegenstehen oder solche, die die Kärntner oder Regelungen anderer Bundesländer überlagern, gelten die Bestimmungen des Kärntner Landesgesetzes. Sollten zukünftig auf Bundesebene Regelungen vorhanden sein, wird der Rechtsanwender die offene Frage der Zuständigkeit zu klären haben. In der Regel wird

22 Gesetz vom 18. Dezember 2008 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (Kärntner EVTZ-Gesetz – K-EVTZG), in: Kärntner Landesgesetzblatt (LGBl.) vom 02.04.2009, S. 111 f.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 jene Behörde bzw. Bediensteten treffen, bei denen zunächst eine informelle Anfrage oder bereits ein formelles Ansuchen auf Genehmigung der Teilnahme oder der Registrierung einlangt. Die Lösung der Kompetenzfrage wurde damit auf die Vollziehung abgewälzt, was vorerst angesichts der eher bescheidenen Anträge auf Mitgliedschaft und noch bescheidenere Gründungen von EVTZ vertretbar erscheint.

Der Bund hat in dem gemäß Art. 98 Abs. 3 B-VG vorgesehenen „Kontrollverfahren" ausdrücklich seine Zustimmung zur Kundmachung des Kärntner Gesetzes über den Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit ausgesprochen. Die Bundesregierung hat einen diesbezüglichen Beschluss in ihrer Sitzung am 10. Februar 2009 gefasst,[23] was als allgemeines Zeichen für die Verabschiedung weiterer landesgesetzlicher Regelungen in den anderen Bundesländern verstanden wird.

6. Schlussbemerkungen

Der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit eröffnet als Rechtsinstrument der EU den österreichischen Ländern und Gemeinden deutlich erweiterte Perspektiven der rechtsverbindlichen Institutionalisierung ihrer Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg. Sowohl für die bereits bestehenden als auch für neue Kooperationen der subnationalen Gebietskörperschaften mit dem Bedarf an erhöhter Rechtssicherheit im Innen- und Außenverhältnis bietet der EVTZ grundlegende Vorteile.

Demgegenüber ist die österreichische Bundesverfassung generell, aber insbesondere gegenüber institutionalisierten Kooperationen von öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften über die (nationalen) Grenzen hinweg als blind einzustufen. Neben einigen Ansätzen der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit, die zudem ein äußerst komplexes und umständliches Verfahren verlangen, kanalisiert das Bundes-Verfassungsgesetz mögliche Kooperationsformen hin zur „Privatwirtschaftsverwaltung", das grundsätzlich aber nicht für alle Bedarfssituationen einen privatrechtlichen Zusammenschluss zulässt. Insofern wird das österreichische Verfassungsrecht generell den modernen Ansprüchen von Multi-Level-Governance nicht gerecht.

Die österreichische Bundesverfassung besitzt gegenwärtig keine Kompetenzbestimmung, wonach eindeutig die Zuständigkeit zur Erlassung der notwendigen „flankierenden Maßnahmen" für die Implementierung der EVTZ-VO zwischen Bund und Länder festgelegt wird. Nur über eine „EU-konforme Interpretation und Anwendung" des österreichischen Verfassungsrechtes kann eine pragmatische Umsetzung des EU-Rechts im Sinne einer Lösung, die auch die Gliedstaaten berücksichtigt, erzielt werden.

Der vorerst eingeschlagene, pragmatische Weg verlagert die offene Kompetenzfrage hin zur Vollziehung. Damit ist keineswegs gesichert, dass es zu einer effektiven Anwendung des neuen EU-Rechtsinstituts im Sinne der Länder und Gemeinden und damit im

23 Schreiben des Bundeskanzleramtes Verfassungsdienstes an den Landeshauptmann von Kärnten vom 10. Februar 2009, Gesetzesbeschluss des Kärntner Landtages vom 18. Dezember 2008 betreffend Kärntner EVTZ-Gesetz, GZ BKA-655.822/0001-V/2/2009 (Dokument dem Autor verfügbar).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Sinne des bundesstaatlichen Prinzips kommt. Im Hinblick auf mögliche konkurrenzierende Gesetze auf Bundes- und Länderebene könnte sich die Bundesvollziehung aufgrund der nationalen Außenwirkungen als die dominierendere erweisen. Bundesstellen könnten sich zur Genehmigung der Teilnahme an und Registrierung einer EVTZ sowie zu deren Kontrolle berufen fühlen und die vorerst vorgesehenen Länderkompetenzen überlagern.

In Anbetracht der fortgeschrittenen europäischen Integration und der vielfältigen zu lösenden (öffentlichen) Aufgaben über die nationalen Grenzen hinweg ist die von den österreichischen Ländern in die Diskussion eingebrachte Reform der österreichischen Bundesverfassung berechtigt. Sie könnte einerseits Rechtsklarheit hinsichtlich der offenen Frage der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern schaffen. Andererseits könnten die Formen und Verfahren für die Einrichtung von Kooperationen subnationaler Gebietskörperschaften generell und besonders über die nationalen Grenzen hinweg den Anforderungen moderner Multi-Level-Governance und einer dem Fortschritt der europäischen Integration zeitgemäßen Form angepasst werden (dritte Dimension der Europäischen Integration, neben Erweiterung und Vertiefung). Soweit bisher festgestellt werden konnte, wurde auch von politischer Seite auf Bundesebene vorerst nichts Gegenteiliges vorgebracht.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Europäische Union / Europäische Integration

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 im Jahr 2008

Andreas Kiefer

1. Führungswechsel und neue strategische Ziele

Die 73. Plenartagung am 6./7. Februar 2008 markierte die Halbzeit der laufenden vierten Mandatsperiode 2006–2010, und es fand der zwischen Sozialdemokratischer Partei Europas (SPE) und Europäischer Volkspartei (EVP) abgesprochene Personalwechsel an der Spitze des Ausschusses statt. Der flämische regionale Christdemokrat Luc Van den Brande wurde zum neuen Präsidenten gewählt und der französische sozialistische Kommunalpolitiker Michel Delebarre übernahm das Amt des ersten Vizepräsidenten. Der Ausschuss der Regionen (AdR) wählte auch seine 24 Vizepräsidenten und sonstigen Präsidiumsmitglieder sowie die Vorsitzenden der Fraktionen und der Fachkommissionen aufgrund der im Jahr 2006 getroffenen Absprachen für die zweite Hälfte der Mandatsperiode bis Februar 2010.[1]

Die Ende 2008 bekannt gewordenen Ambitionen Van den Brandes auf die Nachfolge des im zweiten Halbjahr 2009 ausscheidenden Generalsekretärs des Europarats Terry Davis zeigten keine Auswirkungen auf die Aktivitäten, die Amtsführung oder auf das Verhältnis zum Ersten Vizepräsidenten. Es entstanden 2008 auch keine öffentlichen Nachfolgedebatten, die zu einer Beeinträchtigung hätten führen können.

1.1 Sechs Kernthemen

Als Schwerpunktthemen für die zweite Hälfte der vierten AdR-Amtsperiode nannte der Präsident die Debatte über die Reform des EU-Haushalts. Dabei gehe es sowohl um die Erhaltung der Handlungsfähigkeit der EU als auch um die Verringerung der Abhängigkeit Europas von finanziellen Zuwendungen der Mitgliedstaaten.

Energiepolitik und Klimawandel beschäftigten den AdR über das gesamte Jahr 2008, insbesondere, da die Klimaschutzziele der Europäischen Kommission – eine Senkung der CO_2-Emmissionen um 20%, eine Erhöhung der erneuerbaren Energien um 20% und eine Verringerung des Energieverbrauchs um 20% bis zum Jahr 2020 – hoch gesteckt sind. Der AdR bereitete gemeinsam mit den Gemeinden, Städten und Regionen für 2009 einen Bürgermeisterkonvent[2] zur Erreichung der Klimaziele vor.

Der AdR begleitete in seiner Lissabon-Plattform die Umsetzung der Ziele der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Im Bereich wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt bildeten die künftigen Herausforderungen der Kohäsionspolitik und der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) als

1 Details bei *Schmuck, Otto* 2008: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2007, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 582-598.

2 Siehe Covenant of Mayors. http://www.eumayors.eu.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

neues, vom Ausschuss der Regionen eingeführtes Instrument konkrete Anwendungsbeispiele des Regierens auf mehreren Ebenen.

Die kulturelle Vielfalt sollte nicht als eine Gefahr, sondern im Gegenteil als eine Bereicherung für die Gesellschaft gesehen werden. Das Motto im Europäischen Jahr des kulturellen Dialogs 2008 „In Vielfalt gemeinsam leben" sollte die AdR-Mitglieder ermutigen, die Auseinandersetzung der Bürgerinnen und Bürger mit anderen Ländern, ihren Religionen und Weltanschauungen zu fördern.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik mit ihren zwei Hauptelementen des Mittelmeerraums und der Östlichen Partnerschaft bot dem AdR konkrete Mitgestaltungsmöglichkeiten beim Ausbau der Kontakte mit den Nachbarländern auf lokaler und regionaler Ebene.

Das Regieren auf mehreren Ebenen und der Grundsatz der Subsidiarität zählen zum Kernbereich der Tätigkeiten des Ausschusses der Regionen. Das Netzwerk der Subsidiaritätskontrolle[3] wurde ausgebaut und die Möglichkeiten des Vertrages von Lissabon auch in den Mitgliedstaaten erprobt.

1.2 Strategische Prioritäten des Jahres 2008

Rechtzeitig zu seinem 15-jährigen Jubiläum im Jahr 2009 will der AdR ein „mission statement" vorlegen. Ein Überdenken der Kernaufgaben nach einer Befragung der Mitglieder[4] im Laufe des Jahres 2008 sollte eine Optimierung der Arbeitsweise ermöglichen und neue Sichtweisen generieren. Der Präsident kündigte an, dass der AdR als politische Versammlung nicht nur konkrete Rechts- und Politikvorhaben der Kommission diskutieren, sondern eine politische Streitkultur entwickeln und mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften über Themen, die unmittelbaren Einfluss auf ihr Leben nehmen, politische Debatten führen sollte.

Die bisherigen Kooperationen mit anderen Institutionen, wie etwa der Dialog mit der Europäischen Kommission, hätten sich bewährt, die Beziehungen zum Rat müssten aber verstärkt werden. In der Zusammenarbeit mit den Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sollte mehr Augenmerk auf das politische *follow-up* der gemeinsamen Aktionspläne[5] gelegt werden.

Die Mitglieder verabschiedeten in der 74. Tagung am 9./10. April 2008 eine Steigerung der Ausgaben um 9,2% im AdR-Haushaltsvorentwurf für das Haushaltsjahr 2009.

---

3 Siehe dazu ausführlich *Straub, Peter* 2008: Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle im Vertrag von Lissabon als Hürde vor weiterer Zentralisierung in der Europäischen Union?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 15-27; sowie *Stahl, Gerhard/Gsodam, Christian* 2008: Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 555-569.

4 Zu den Ergebnissen siehe Kapitel 4.1 dieses Beitrags.

5 Die Abkommen des AdR mit den Verbänden der Regionen und Kommunen sind auf der Homepage des AdR veröffentlicht. http://www.cor.europa.eu.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Begründet wurde dies hauptsächlich mit dem Anstieg der Tätigkeiten aufgrund des Subsidiaritätsprinzips als Vorbereitung auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.

In der Debatte zur Initiativstellungnahme zur Reform des EU-Haushalts[6] im Plenum zeigte sich einmal mehr das Spannungsfeld zwischen der auf nationaler Ebene, wie etwa im deutschen Bundesrat oder in der österreichischen Landeshauptleutekonferenz, formulierten Haltung und dem Druck der politischen Gruppen im AdR für einen „europäischen" Denkansatz. Für die österreichische Delegation begründete der Salzburger AdR-Vertreter Franz Schausberger, dass die gesamte österreichische Delegation der von AdR-Präsident und Vizepräsident einmütig verteidigten Stellungnahme nicht zustimmen werde, weil zahlreiche Änderungsanträge für mehr Haushaltsdisziplin abgelehnt wurden. Die AdR-Stellungnahme unterstützte den Ansatz der Kommission und weniger jenen einiger Nettozahlerstaaten im Rat. Jeweils ein Redner der deutschen Delegation argumentierte für und gegen den Text. Der Contra-Redner, Werner Jostmeier aus Nordrhein-Westfalen, schloss sich den österreichischen Ausführungen an, während Karl-Heinz Klär für die SPD-Vertreter ankündigte, aus einer europäischen Überzeugung für die Stellungnahme zu stimmen, auch wenn die Willensbildung des deutschen Bundesrats in eine andere Richtung gehe.[7]

1.3 Die Plenartagungen und strukturellen Dialoge als Diskussionsforen mit Kommissaren

Mittlerweile ist es üblich, dass Mitglieder der Kommission die AdR-Plenartagungen nutzen, um über ihre politischen Schwerpunkte zu diskutieren. An den fünf Sitzungen im Jahr 2008 nahmen Kommissionspräsident José Manuel Barroso, die Vizepräsidenten Margot Wallström und Günther Verheugen sowie die Kommissionsmitglieder Mariann Fischer-Boel zur Überprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Viviane Reding zur digitalen Integration, Danuta Hübner zur Kohäsion und Vladimir Špidla zur Beschäftigungspolitik und zum Sozialschutz teil.

Im Lauf des Jahres 2008 fanden mehrere Sitzungen im Rahmen des strukturierten Dialogs statt. Am 18. Juni 2008 diskutierte Kommissarin Hübner den fünften Kohäsionsbericht mit rund 200 AdR-Mitgliedern sowie den Repräsentantinnen und Repräsentanten der nationalen und europäischen Verbände von Regionen und Kommunen. Am 27. November 2008 erläuterte Kommissionspräsident Barroso das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2009 und am 9. Dezember 2009 diskutierte Gesundheitskommissarin Androulla Vassiliou grenzüberschreitende Aspekte der Gesundheitspolitik wie Patientenrechte, Patientensicherheit und Qualität von Gesundheitsdienstleistungen.

6 Initiativstellungnahme des Ausschusses der Regionen „Den Haushalt reformieren, Europa verändern", in: Amtsblatt der Europäischen Union (ABl.), C 172 vom 05.07.2008, S. 1-6.

7 Eigene Beobachtung des Verfassers. Die Erledigung der 52 Änderungsanträge, von denen auf Drängen der Berichterstatter nur 18 angenommen wurden, ist im Dokument CdR 122/2008 dargestellt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Stellungnahmen – erfolgreiches Engagement regionaler Berichterstatter

Auf den fünf Plenartagungen des Jahres 2008 legte der Ausschuss 61 Stellungnahmen[8] vor, darunter sieben Initiativstellungnahmen und drei Prospektivberichte („Outlook Reports"). Weiters wurden drei Entschließungen angenommen. Dies ist eine deutliche Steigerung von 39 im Jahr 2006 auf 44 im Jahr 2007 und schließlich auf 61 im Jahr 2008. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass die Kommission rechtzeitig vor dem Ende ihrer Mandatsperiode 2009 eine größere Anzahl an Vorschlägen vorlegte, um den Gesetzgebungsprozess vor den Europawahlen im Juni 2009 abschließen zu können. Die Stellungnahmen werden grundsätzlich in den Fachkommissionen (FK) ausgearbeitet, dort in ein bis zwei Lesungen beraten und dann dem Plenum zur Annahme vorgelegt.

2.1 Herkunft der AdR-Berichterstatter der Stellungnahmen

Im AdR stellen die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen mit 80 Mitgliedern und 71 Stellvertretern einen Anteil von etwa 22% der 688 Mandatarinnen und Mandatare. Von den insgesamt 144 Stellungnahmen in den Jahren 2006–2008 stammten 45 Stellungnahmen, das heißt ca. 31%, von Berichterstattern aus Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (vgl. Tabelle 1, letzte Zeile). Im Verhältnis zum Anteil an den Ausschussmitgliedern ist dies ein überdurchschnittliches Engagement gegenüber den Verwaltungsregionen und der kommunalen Ebene.

Eine Analyse nach Mitgliedstaaten (vgl. Tabelle 1) zeigt, dass im Zeitraum von 2006 bis 2008 die meisten Stellungnahmen in Italien (24), dem Vereinigten Königreich (17) und in Deutschland (15,5) erstellt wurden. Lediglich aus Zypern, Litauen und Lettland stammten keine Berichterstatter von AdR-Stellungnahmen. Von sechs der insgesamt acht Mitgliedstaaten, die über Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen verfügen, waren im Zeitraum 2006–2008 regionale Berichterstatter aktiv, lediglich aus Portugal (Azoren und Madeira) und Finnland (Åland) stammten keine AdR-Berichterstatter.

8 Zahlreiche Stellungnahmen werden in den Ausführungen zu den einzelnen Fachkommissionen behandelt. Die angegebenen Dokumentennummern beziehen sich auf die vom Plenum angenommene endgültige Fassung. Die Stellungnahmen sind über die Homepage des AdR (via http://coropinions.cor.europa.eu/coropinions.aspx?culture=de) abrufbar sowie im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Die Stellungnahmen der 73. Plenartagung vom 6./7.02.2008 finden sich in: Amtsblatt der Europäischen Union (ABl.), C 105 vom 25.04.2008; jene der 74. Plenartagung vom 9./10.04.2008 in: ABl., C 172 vom 05.07.2008; jene der 75. Plenartagung vom 18./19.06.2008 in: ABl., C 257 vom 09.10.2008; jene der 76. Plenartagung vom 8./9.10.2008 in: ABl., C 325 vom 19.12.2008; jene der 77. Plenartagung vom 26./27.11.2008 in: ABl., C 76 vom 31.03.2009.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Anteil der Berichterstatter von AdR-Stellungnahmen nach Mitgliedstaaten und Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (2006–2008)

	Stellungnahmen Gesamt				Stellungnahmen von Berichterstattern aus Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen			
	2006	**2007**	**2008**	**Gesamt (2006–2008)**	**2006**	**2007**	**2008**	**Gesamt (2006–2008)**
Belgien	1	2	1,5	4,5	1	2	1,5	4,5
Bulgarien	–	–	2	2	–	–	–	–
Dänemark	2	2	2	6	–	–	–	–
Deutschland	2,5	7	6	15,5	1,5	7	6	14,5
Estland		1	1	2	–	–	–	–
Finnland	1	3	4	8	–	–	–	–
Frankreich	3	2	2,5	7,5	–	–	–	–
Griechenland	1	–	2	3	–	–	–	–
Irland	2	1	3	6	–	–	–	–
Italien	7	6	11	24	4	2	6	12
Lettland	–	–	–	–	–	–	–	–
Litauen	–	–	–	–	–	–	–	–
Luxemburg	–	–	1	1	–	–	–	–
Malta	2	1	–	3	–	–	–	–
Niederlande	4	3	4	11	–	–	–	–
Österreich	4	1	1	6	3	–	1	4
Polen	1	2	–	3	–	–	–	–
Portugal		1	1	2	–	–	–	–
Rumänien	–	–	1	1	–	–	–	–
Schweden	2	1	1	4	–	–	–	–
Slowakei	–	–	3	3	–	–	–	–
Slowenien	0,5	–	–	0,5	–	–	–	–
Spanien	2	2	5	9	2	2	5	9
Tschechische Republik		2		2	–	–	–	–
Ungarn	1	1	1	3	–	–	–	–
Vereinigtes Königreich	3	6	8	17	1	–	–	1
Zypern	–	–	–	–	–	–	–	–
Gesamt	**39** 100%	**44** 100%	**61** 100%	**144** 100%	**12,5** 32%	**13** 30%	**19,5** 32%	**45** 31%

Anmerkung: 0,5 bedeutet ein halber Punkt pro Ko-Berichterstatter.

Quelle: Eigene Erhebungen auf der Grundlage von CdR 120/2006 rev. 13 (November 2008).

2.2 Analyse der Wirkungen

Neu eingeführt und im Kreis der nationalen Koordinatoren präsentiert wurde von der Direktion „Beratende Dienste“ des AdR im Juni 2008 das Verfahren der Analyse der

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der Stellungnahmen des AdR. Untersucht werden die Erreichung der angestrebten politischen Ziele, die inter-institutionellen Beziehungen und Aktivitäten sowie die Öffentlichkeitswirksamkeit u. a. in Medien. Auf der Grundlage eines Abkommens des AdR mit der Kommission stellt diese über Vizepräsidentin Wallström dem AdR regelmäßig Rückmeldungen zu dessen konkreten Forderungen zur Verfügung. Diese Berichte werden auch auf der AdR-Website veröffentlicht. Darin werden den Schlüsselforderungen des AdR die konkreten Positionen der Kommission gegenübergestellt und auch begründet, weshalb die Kommission der Meinung des AdR folgte oder nicht.

Daneben beginnen Berichterstatter über den wissenschaftlichen Dienst des AdR Studien zu beauftragen. In der Stellungnahme zum Mehrwert einer Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften am Erweiterungsprozess (CdR 93/2008 fin.) legte die Berichterstatterin Helene Lund die Grundlage für eine Untersuchung, inwieweit die Regionen und Kommunen in die Umsetzung des Heranführungsinstruments IPA (Instrument for Pre-Accession) eingebunden sind. Ziel ist es, nicht nur Verwaltungskapazitäten zu entwickeln, die fremdbestimmte und extern gesteuerte Hilfsprogramme umsetzen, sondern längerfristig nachhaltige politische Strukturen zu schaffen, die in der Lage sind, selbst Entwicklungsziele zu formulieren und Programme zu entwickeln und umzusetzen.

Mit dieser neuen Qualität der Begleitung ausgewählter Dossiers über die Annahme im Plenum hinaus soll noch mehr Nachhaltigkeit der AdR-Positionen erzielt werden. Es bleibt abzuwarten, wie sich dies in Zukunft bewähren wird.

3. Ausgewählte Aktivitäten: Die Arbeit der sechs Fachkommissionen

3.1 Die Fachkommission für konstitutionelle Fragen, Regieren in Europa und für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (CONST)

3.1.1 Der Vertrag von Lissabon – Subsidiaritätskontrolle, das Subsidiaritätsnetz und die dritte Subsidiaritätskonferenz

Mit dem Lissabon-Vertrag erhält der AdR das Recht, bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip mit einer Nichtigkeitsklage den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzurufen. Das AdR-Netz für Subsidiaritätskontrolle[9] zählte 2008 87 Mitglieder, darunter Regionalparlamente bzw. Landtage, Regional- bzw. Landesregierungen, Städte und Gemeinden, Verbände der Gebietskörperschaften und sonstige interessierte Institutionen.

Am 24. Oktober 2008 hielt der AdR gemeinsam mit dem französischen Senat unter starker Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Zweiten Kammern nationaler Parlamente seine dritte Subsidiaritätskonferenz ab. AdR-Präsident Van den Brande bedauerte, dass das Prinzip der Subsidiarität zwar lange entwickelt, interpretiert, mehrfach überarbeitet und nun rechtlich verankert und einklagbar sei, aber nach wie vor ungenü-

9 Genauere Informationen sind auch unter http://subsidiarity.cor.europa.eu zu finden.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gend klar. Es solle entmystifiziert werden und eine Antwort auf die Realitäten der europäischen Regierungsführung geben, wonach die politische Entscheidungsfindung nicht mehr ausschließlich die Sache einer einzigen Verwaltungsebene sei. Die Schaffung einer echten Subsidiaritätskultur erfordere die engere partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen verantwortlichen Ebenen.

3.1.2 Europa der Bürger und europäische Kommunikationspolitik

Die Fachkommission CONST machte sich in ihrem Arbeitsprogramm (CdR 292/2007 fin.) für eine dezentrale Vermittlung „Europas" zu aktuellen Themen wie dem Vertrag von Lissabon, der Migrationspolitik und der Initiative „Bessere Rechtssetzung" stark.

Die neue Arbeitsgruppe „Ziel 2009: Kommunikationsmaßnahmen der Mitglieder des Ausschusses der Regionen" leistete mit ihrem „Kommunikationsleitfaden für Mitglieder des Ausschusses der Regionen und lokale und regionale Gebietskörperschaften" (CdR 462/2009 fin.) und einem Informationsfalter mit dem Titel „Wozu ist die EU da?" (CdR 276/2008) wichtige Beiträge zur verständlichen EU-Information.

3.1.3 Regieren in Europa und Multilevel-Governance

AdR-Präsident Van den Brande und Vizepräsident Delebarre wurden zu Ko-Berichterstattern für eine Initiativstellungnahme zu einem Vorschlag für ein AdR-Weißbuch „Multilevel-Governance" bestellt. Das ambitionierte Papier soll im ersten Halbjahr 2009 als inhaltlicher Beitrag zu den Feierlichkeiten anlässlich des fünfzehnjährigen Bestehen des AdR veröffentlicht werden.

In seiner Rede anlässlich der 9. Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen (REGLEG) am 4./5. Dezember 2008 unter flämischem Vorsitz in Brüssel betonte Van den Brande, dass Europa eine neue Gesamtvision, einen neuen politischen Masterplan benötige. Denn nicht Zentralisierung sei die geeignete Maßnahme, um die gegenwärtigen und kommenden Herausforderungen erfolgreich zu meistern, sondern im Gegenteil ein neues Multilevel-Governance-System, das sich auf einer Partnerschaft zwischen der lokalen, regionalen, einzelstaatlichen und europäischen Ebene bei der Entwicklung und Umsetzung der Politiken gründet. Der neue Masterplan soll auf den vier Säulen Frieden und Gerechtigkeit für alle, Wirtschaftswachstum mit Vollbeschäftigung, sozialer und territorialer Zusammenhalt sowie ökologische Nachhaltigkeit beruhen. REGLEG unterstützte in der Erklärung von Brüssel diesen Mehrebenen-Ansatz.

Das Weißbuch Multilevel-Governance wird in einem aufwändigen und integrativen Verfahren ausgearbeitet. Wissenschaftler verschiedener Disziplinen diskutieren in drei als „Ateliers" bezeichneten Denkwerkstätten, deren Thesenpapiere auf der Website des AdR[10] veröffentlicht wurden. Danach werden alle Fachkommissionen und das AdR-Präsidium sowie das Plenum befasst.

Themen der Workshops waren das Konzept des Regierens auf mehreren Ebenen, die rechtlichen und politischen Instrumente der Multilevel-Governance, wie zum Beispiel

10 Via http://www.cor.europa.eu/ateliers/.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 EVTZ oder auch die Methode der offenen Koordinierung als Unterstützungsfaktoren, sowie die Stärkung der Multilevel-Governance im Rahmen der Gemeinschaftspolitiken.

3.1.4 Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Der AdR verlangte eine stärkere Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in die Maßnahmen zur Einwanderungspolitik und einen besseren Zugang zum Europäischen Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen. Außerdem wurden Aufnahmebedingungen und Beurteilungskriterien für Asylwerber definiert, die Kommission in ihren Bemühungen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asyl-Systems bis 2010 unterstützt und eine Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Schritte zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik“ (CdR 210/2008 fin.) und zum künftigen gemeinsamen Europäischen Asylsystem (CdR 177/2007 fin.) ausgearbeitet. Darin wird die Notwendigkeit von mehr Integrationsprojekten betont und vorgeschlagen, in jedem Mitgliedstaat ein Netzwerk von lokalen Gebietskörperschaften zur Förderung des sozialen Zusammenhalts zu errichten.

3.2 Die Fachkommission für Kohäsionspolitik (COTER)

Die verstärkte Zusammenarbeit mit regionalen Netzwerken, anderen Interessengruppen wie der OECD, dem Europäischen Spatial Planning Observation Network (ESPON) und dem European Policies Research Centre (EPRC) der Universität Strathclyde bei den Themen Wohlstand, Umsetzung der neuen Kohäsionspolitik 2007–2013 in den Städten und Regionen sowie ihre Ausrichtung auf die Ziele der Lissabon-Strategie, Solidarität sowie zu den Vorschlägen der Kommission zur Ökologisierung des Verkehrssektors waren zentrale Arbeitsbereiche.

3.2.1 Kohäsionspolitik und territorialer Zusammenhalt

Die Stellungnahmen zum vierten (CdR 97/2007 fin.) und zum fünften Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (CdR 273/2008 fin.) wurden verabschiedet. Der Ausschuss der Regionen betonte in seiner Stellungnahme, dass die europäische Kohäsionspolitik eine noch engere Zusammenarbeit zwischen allen Regierungsebenen und eine stärkere Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erforderlich mache und einen Beitrag zur Herstellung „eines neuen wirtschaftlichen und sozialen Gleichgewichts“ leisten könne.

Im Vertrag von Lissabon ist der Begriff „territorialer Zusammenhalt“ neu enthalten. Auch hier, bei der Umsetzung des Aktionsplans für die territoriale Agenda der EU, ging es zentral um die Frage des territorialen Regierens auf mehreren Ebenen (Multilevel-Governance). Der französische Ratsvorsitz hielt im Oktober 2008 eine Konferenz zum Thema „Territorialer Zusammenhalt und Zukunft der Kohäsionspolitik“ ab, an deren Ausrichtung sich der AdR beteiligte. Das Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (KOM(2008) 616 endg.) der Europäischen Kommission soll zudem einen Beitrag zur Verwirklichung des Ziels leisten und die Fachkommission brachte sich durch eine umfassende Stellungnahme (CdR 274/2008 fin.) in die Debatten dazu ein.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.2.2 Verkehr und Transeuropäische Verkehrsnetze

Die Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission über eine europäische Hafenpolitik (CdR 237/2007 fin.) setzte sich mit den staatlichen Beihilfen für Häfen auseinander. Der Berichterstatter der Stellungnahme, Rolf Harlinghausen aus Hamburg, begrüßte die Kommissionsvorlage, die eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren, Fortschritte bei der Modernisierung des Zollwesens sowie die angekündigte Initiative der Kommission für die Errichtung eines Europäischen Seeverkehrsraums ohne Grenzen beinhalte. Im Rahmen des Maßnahmenpakets für den Seeverkehr behandelte die Fachkommission Themen wie Stauverringerung, negative Umweltauswirkungen sowie auch die erhöhte Sicherheit.

3.2.3 Open Days

Ein Highlight waren die Open Days, die von der Kommission und dem AdR zum sechsten Mal vom 6. bis 9. Oktober 2008 unter dem Motto „Regions and cities in a challenging world" stattfanden. Die Schwerpunktthemen der Veranstaltung waren Forschung und Innovation sowie Klimawandel und nachhaltige Entwicklung auf regionaler Ebene, Kooperation und Austausch bewährter Verfahren sowie Europas Kohäsionspolitik von morgen.

Das Programm bestand aus etwa 150 Konferenzen und Seminaren innerhalb eines Zeitraums von drei Tagen. Außerdem wurden während des gesamten Monats Oktober 235 Veranstaltungen dezentral auf lokaler Ebene durchgeführt. Eine große Zahl von Teilnehmern war im Jahr 2008 mit dabei und zum ersten Mal wurden dezentrale Aktivitäten außerhalb von Brüssel abgehalten. In den Investorencafés der Open Days wurden die Auswirkungen der Finanzkrise, die öffentlichen Finanzen und die Rolle des Bankensektors diskutiert.

3.3 Die Fachkommission für Kultur, Bildung & Forschung (EDUC)

Im Jahr 2008 standen lebenslanges Lernen, europäischer Forschungsraum, Informationsgesellschaft, Verbesserung der EU-Telekommunikationsmärkte sowie Mediendienstleistungen aus regionaler und lokaler Perspektive, kulturelle und sprachliche Vielfalt, Jugend und Förderung der aktiven Bürgerschaft im Mittelpunkt des Interesses.

3.3.1 Lebenslanges Lernen, allgemeine und berufliche Bildung

Die allgemeine und berufliche Bildung stellte einen wesentlichen Aspekt bei der Umsetzung der Lissabon-Agenda dar. Der AdR unterstützte in seiner Stellungnahme deswegen auch den Legislativvorschlag zur Schaffung eines Europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung und die Empfehlung zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (CdR 173/2008 fin.). Die immer noch bestehenden Schwierigkeiten mit der gegenseitigen Anerkennung erworbener Qualifikationen innerhalb der EU müssten abgebaut und die berufliche Aus- und Weiterbildung modernisiert werden. Dazu bedürfe es der Zusammenarbeit von europäischen nationalen, regionalen und lokalen Akteuren.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Förderung der Bildung von Zuwanderern als Teil der sozialen Integration war Gegenstand der Stellungnahme des AdR zum Grünbuch der Kommission über Migration und Bildung und die Integration vor allem von Migrantenkindern. Zuwanderung sollte nicht nur als ein Problem begriffen, sondern auch als Chance gesehen werden, denn die Gesellschaft könnte durchaus von den Ressourcen und Kenntnissen der Zuwanderer profitieren.

3.3.2 Jugend, Kultur und sprachliche Vielfalt

Die FK EDUC erarbeitete eine Prospektivstellungnahme zur Mitteilung über Mehrsprachigkeit mit dem Titel „Bewältigung der Herausforderung einer europäischen Gesellschaft“ (CdR 6/2008 fin.), in der die Regionen und Kommunen aufgefordert werden, alle Sprachen und regionalen Dialekte zu fördern.

Auch Stellungnahmen zu den Themen „Förderung einer aktiven Bürgerbeteiligung junger Menschen im Wege der Bildung“ (CdR 173/2007 fin.) und „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über die europaweite Mobilität junger Freiwilliger“ (CdR 252/2008 fin.) wurden verabschiedet. Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und für einen besseren kulturellen Zusammenhalt von Europa wird die Freiwilligenarbeit junger Menschen als bedeutsam erachtet. Die Verfasserin der Stellungnahme, Rinda den Besten, betonte, dass die Freiwilligenorganisationen mehr zusammenarbeiten sollten, um eine größere Mobilität junger Menschen in Europa zu erreichen. Wie bei Arbeiten der FK EDUC üblich, wurde gefordert, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mehr Mittel zuzuweisen.

3.3.3 Forschung & Innovation

Die Stellungnahme „Unterstützung von Forschung und Innovation in den EU-Regionen“ (CdR 263/2007 fin.) thematisiert die Möglichkeiten zur Erhöhung der Synergien bei der Nutzung von EU-Finanzmitteln zur Förderung dieses Bereichs in den Städten und Regionen. Forschung und Innovation stellen nach Ansicht der FK EDUC zentrale Elemente der Lissabon-Strategie dar, die es zum Zweck der Schaffung von nachhaltigen Wettbewerbsvorteilen unbedingt zu fördern gilt. Auch die Europäische Kommission ergriff u. a. zur Mobilität von Forschern Initiativen zur weiteren Vertiefung des europäischen Forschungsraums. Der AdR achtete dabei stets auf die Wahrung der lokalen und regionalen Interessen. Weitere Stellungnahmen betrafen die effektivere Unterstützung von Forschung und Innovation in den EU-Regionen und die Halbzeitüberprüfung der Strategie für Biowissenschaften und Biotechnologie (CdR 174/2007 fin.).

Zehn innovative Vorbildprojekte wurden mit Regional Champions Awards ausgezeichnet, die künftig nachahmenswerte Verfahren für andere Regionen darstellen können.

3.3.4 Informationsgesellschaft – Digitale Integration

Informations- und Kommunikationstechnologien gewinnen immer mehr an Bedeutung und vor dem Hintergrund einer e-Inclusion-Strategie erörterte die FK EDUC die Förderung der digitalen Integration auf lokaler und regionaler Ebene. Die Stellungnahmen „An der Informationsgesellschaft teilhaben“ (CdR 5/2008 fin.), „Medienkompetenz und

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kreative Online-Inhalte“ und „Verbesserung der Energieeffizienz durch Informations- und Kommunikationstechnologien“ (CdR 254/2008 fin.) betrafen die Europäische i2010-Initiative zur digitalen Integration. Der AdR forderte die regionalen und lokalen Verwaltungen dazu auf, Telearbeit und die Umstellung auf das papierlose Büro zu fördern und bürgernahe Dienstleistungszentren einzurichten.

Zum Reformpaket für den Telekommunikationssektor (CdR 4/2008 fin.) forderte der AdR geringe Endkundenpreise für den Breitbandzugang in ländlichen Gebieten. Bei der Zuweisung von Rundfunkfrequenzen müsse das Subsidiaritätsprinzip gelten. Ihre Aufmerksamkeit richtete die FK EDUC zudem auf die Legislativvorschläge bezüglich des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste sowie auf ein Grünbuch über Universaldienste in der elektronischen Kommunikation.

3.4 Fachkommission für Wirtschafts- und Sozialpolitik (ECOS)

3.4.1 Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung

Das Jahr 2008 hatte mit einer Neuausrichtung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung begonnen. In der Prospektivstellungnahme zur Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung (CdR 245/2008 fin.) wurde neben der Notwendigkeit einer solchen Strategie in Zeiten der Finanzkrise, der Anerkennung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Erreichung der Ziele und der bisherigen unzureichenden Umsetzung der Lissabon-Ziele in Maßnahmen auf allen Regierungsebenen auch auf das Lissabon-Paradoxon hingewiesen. Das äußerte sich dadurch, dass zwar die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung der Strategie spielen und auch spielen sollen, sie dies aber, zum Beispiel wegen mangelnden Gestaltungsraums, nicht als Teil der Strategie betrachten. Der AdR betonte, dass eine bessere Koordinierung der Wachstums- und Beschäftigungsmaßnahmen, eine integrierte Wachstums- und Beschäftigungspolitik sowie Abkommen über das Regieren auf mehreren Ebenen notwendig seien, um Erfolg zu haben. Außerdem werden die Regierungen der 27 Mitgliedstaaten aufgefordert, die jeweiligen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie von Beginn an bis zur Endphase wirksamer zu beteiligen.

3.4.2 Klein- und Mittelbetriebe, Bürokratieabbau und Globalisierung

Große Aufmerksamkeit erfuhr in diesem Jahr die Initiative der Europäischen Kommission, eine Regelung für kleine Unternehmen (KMU) zur Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit zu schaffen, denn lokale und regionale Gebietskörperschaften spielen eine zentrale Rolle bei der Gestaltung eines günstigen Wirtschaftsumfeldes. In seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission zum Thema „Vorfahrt für KMU in Europa – Der Small Business Act für Europa“ zielt der AdR auf einen maximalen Nutzen für Verbraucher und für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), um so für beide Gruppen Profitmöglichkeiten durch den Binnenmarkt zu ermöglichen. Eng mit dieser Diskussion verbunden ist auch das Ziel der Europäischen Kommission, die bürokratischen Prozeduren für die Wirtschaft in der EU um 25 % bis 2012 abzubauen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Globalisierung führt zudem zur Notwendigkeit, die Solidarität zwischen den Gewinnern und Verlierern zu stärken, und die FK ECOS beteiligte sich deswegen aktiv an Diskussionen über mögliche Lösungsmöglichkeiten und die Rolle staatlicher Beihilfen durch Regionen und Kommunen.

3.5 Fachkommission für nachhaltige Entwicklung (DEVE)

3.5.1 Umweltschutz, Energie, Katastrophenschutz, Tourismus

Zu den relevanten Themen im Bereich Klimawandel zählten die Förderungen erneuerbarer Energien, das europäische System für den Handel mit Emissionszertifikaten sowie das System der Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten. Die Positionen finden sich in den Stellungnahmen über eine bessere Politik für Industrieemissionen (CdR 159/2008 fin.) und in der Prospektivstellungnahme, wie die Regionen zur Verwirklichung der Klimaschutzziele der EU beitragen können (CdR 241/2008 fin.) unter besonderer Berücksichtigung des Konvents der Bürgermeister. Nationale Regierungen allein, so der AdR, könnten die angestrebten Ergebnisse nicht erreichen. Erneuerbare Energien müssten als große Chance gesehen werden, nicht nur Treibhausgasemissionen zu senken, sondern auch den Arbeitsmarkt zu beleben und die regionale Entwicklung voranzutreiben.

Damit die Klimaziele erreicht werden können, schlug der AdR konkret vor, den Anteil der Regionalförderung für die Steigerung der Energieeffizienz von Wohngebäuden zu erhöhen, die europäischen und nationalen Förderinitiativen zu koordinieren, um den bürokratischen Aufwand zu verringern, den Zugang zu Darlehen der Europäischen Investitionsbank für lokale und regionale Gebietskörperschaften zu erleichtern, wenn in Energieeffizienzprogramme, nachhaltige Energie und die Verringerung der CO_2-Emissionen investiert wird, und das Beihilferecht zu überprüfen, damit lokale und regionale Gebietskörperschaften rasch Maßnahmen für den industriellen Wandel und den Umstieg auf saubere Energietechnologien ergreifen können.

Die Auseinandersetzung mit der Umsetzung der Energieregulierung sowie mit dem zweiten Energiepaket führte zu mehreren Stellungnahmen, u. a. betreffend die Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes für Strom und Gas (CdR 21/2008 fin.) und die wichtige Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften dabei sowie den Europäischen Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt (CdR 21/2008 fin.). Die Verbraucher müssten im Mittelpunkt jedweder Überlegungen zur Liberalisierung stehen, die kein Selbstzweck sei. Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit seien wichtige Ziele.

Auf spanische Initiative ging die Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Antworten auf die Herausforderung von Wasserknappheit und Dürre in der Europäischen Union“ zurück. Die Beratungen der Änderungsanträge im AdR verlief ähnlich emotional wie bei der Behandlung des Themas im Europäischen Parlament (EP) mit dem österreichischen Berichterstatter Richard Seeber.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.5.2 Landwirtschaft, ländlicher Raum und Bergpolitik

Die FK DEVE erarbeitete eine Prospektivstellungnahme zur Generalüberprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2007 und den daraus hervorgehenden Legislativvorschlägen. Außerdem prüfte sie die Vorschläge der Kommission bezüglich der Förderung der Qualität und des Absatzes von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Ideen zur Bekämpfung der Entwaldung. Die Fachkommission möchte mehr Flexibilität, um die Wiederaufforstung in den Ländern, in denen die Forstwirtschaft nicht so leistungsfähig ist, zu fördern. Konkret wurde eine Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Kommission für eine gemeinsame Agrarpolitik nach dem Gesundheitscheck entworfen, deren zentrale Inhalte die Regelung der Betriebsprämie, Vermarktungsinstrumente und die Berücksichtigung von Themen wie der Umgang mit Wasserressourcen sind.

Der Südtiroler Landeshauptmann Luis Durnwalder erarbeitete eine Initiativstellungnahme mit einer europäischen Vision für die Berggebiete (CdR 23/2008 fin.). Er unterstrich, dass in 21 Mitgliedstaaten der EU 17,73% der europäischen Bevölkerung in Berggebieten lebten, die insgesamt 35,69% der europäischen Fläche ausmachen. Europa müsse begreifen, dass Bergregionen nicht nur landschaftlich schöne Gebiete sind, sondern ein unglaubliches Wirtschaftspotenzial besitzen, das zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden müsse. Schon heute zählten viele Bergregionen zu den führenden innovativen Wirtschaftsräumen der EU. Der zukunftsorientierte Weg dieser Regionen muss stärker als bisher unterstützt und ihre Erfahrungen für schwächer entwickelte Bergregionen genutzt werden.

3.5.3 Fischerei und Meerespolitik

Der AdR hatte in den letzten Jahren drei Stellungnahmen zur künftigen EU-Meerespolitik erarbeitet und sich 2008 zur integrierten Meerespolitik für die Europäische Union (CdR 22/2008 fin.) geäußert. Wettbewerb und Nachhaltigkeit müssen miteinander in Einklang gebracht werden und die Auswirkungen der Meerespolitik auf die Küstenregionen sind künftig stärker zu beachten. Weitere Schwerpunkte waren die Auseinandersetzung mit der Revision und der Modernisierung der Verordnung zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik und mit der Mitteilung der Kommission zur nachhaltigen Entwicklung einer gemeinsamen Aquakultur.

3.5.4 Gesundheitswesen, Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz

Die FK DEVE erarbeitete eine Stellungnahme zum Weißbuch „Gemeinsam für die Gesundheit: Ein strategischer Ansatz der EU für 2008–2013“ (CdR 22/2008 fin.), in der die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Gesundheitssystem anerkannt wurde. Die Prospektivstellungnahme zum Gesundheitscheck der Gemeinsamen Agrarpolitik (CdR 197/2007 fin.) stellt klar, dass die Landwirtschaft keine überholte Politik sei, sondern im Gegenteil einen wichtigen Bestandteil der Lissabon-Strategie darstelle. Ziel sei es, eine nachhaltige Nahrungsmittelselbstversorgung unter Einhaltung der in der EU geltenden Gesundheitsvorschriften sicherzustellen. In der Stellungnahme wurde zudem betont, dass die GAP einen Beitrag zum territorialen Zusammenhalt, zur

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Notwendigkeit der Erhaltung von Familienbetrieben, zur Lebensmittelsicherheit sowie zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft leiste.

3.6 Die Aktivitäten der Fachkommission für Außenbeziehungen (RELEX)

3.6.1 Der Erweiterungsprozess

Für die Akzeptanz der Erweiterungsschritte müsse die Informations- und Kommunikationspolitik nicht nur zentral von Brüssel oder den nationalen Hauptstädten geführt, sondern in den Regionen und Kommunen verankert werden. In der Initiativstellungnahme zum Mehrwert einer Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften am Erweiterungsprozess (CdR 93/2008 fin.) wird darauf hingewiesen, dass es zum nachhaltigen Aufbau demokratischer politischer Strukturen auf regionaler und kommunaler Ebene z. B. am Westbalkan unerlässlich sei, diese Ebenen in die Erarbeitung und Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des Heranführungsinstruments IPA einzubeziehen. In Bereichen wie Umweltschutz, Kohäsion und ländliche Entwicklungspolitik müssten Gemeinden und Regionen in die Lage versetzt werden, auch nach Auslaufen der Programme eigenständig Politiken zu entwickeln und nicht nur fremdbestimmte und fremdfinanzierte Maßnahmen nach Vorgaben von außenstehenden Einrichtungen umzusetzen. Dies kann die Stabilität massiv gefährden.

In seiner Stellungnahme zum westlichen Balkan „Stärkung der europäischen Perspektive“ (CdR 43/2008 fin.) brachte der AdR zum Ausdruck, dass die EU ihre Zusage für eine Beitrittsperspektive einhalten müsse, wenn die dafür notwendigen Kriterien erfüllt werden. Jedoch stellen nach Ansicht des AdR auch die Anerkennung und der Schutz von Minderheiten sehr wichtige Beitrittskriterien dar, die es zu beachten gilt. Die FK RELEX begleitete die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei und den Reformprozess in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Eine weitere Stellungnahme behandelt die „Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2007–2008 – Kandidatenländer“ (CdR 245/2007 fin.).

Der Ausschuss der Regionen betonte, dass die Türkei in ihrem Reformprozess noch für längere Zeit der Unterstützung durch die EU bedarf. Die mit Mehrheit angenommene Formulierung, dass allein die Erfüllung der durch die Union aufgestellten Bedingungen für den Beitritt den Ausschlag geben muss, ob die Türkei der EU beitreten darf, war nicht unumstritten. Die AdR-Mitglieder vertraten in dieser Frage ähnlich unterschiedliche Haltungen wie das EP. Karl-Heinz Klär, Vorsitzender der Arbeitsgruppe Türkei, betonte in der Debatte, dass bei der Aufstellung des Zeitplans für den Beitritt der Kandidatenländer sowohl die Ergebnisse der von diesen Ländern eingeleiteten internen Reform als auch die Fähigkeit der EU, weitere Mitgliedstaaten aufzunehmen, unter Beachtung der Kriterien von Kopenhagen berücksichtigt werden müssten. Der AdR forderte die Türkei auf, ihre Bemühungen zur finanziellen Dezentralisierung der lokalen öffentlichen Verwaltung fortzusetzen und die bestehende Diskriminierung von Frauen im Bildungs- oder Berufsbereich, der ethnischen Minderheiten und der nichtmuslimischen Religionsgemeinschaften abzuschaffen.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.6.2 Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Die FK RELEX beteiligte sich an der Umsetzung und Bewertung der neuen Instrumente der Nachbarschaftspolitik vor allem zur grenzübergreifenden und interregionalen Zusammenarbeit und verabschiedete eine Stellungnahme für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik (CdR 134/2008 fin.).

Die Fachkommission verfolgte 2008 aufmerksam den Mittelmeer-Dialog und setzte sich für die Einrichtung eines Forums der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EU und der Länder des Europa-Mittelmeerraums ein. Auf der Plenartagung im Februar 2008 wurde die Stellungnahme zu den „Synergien im Schwarzmeerraum – Eine neue Initiative zur regionalen Zusammenarbeit" (CdR 155/2007 fin.) verabschiedet. Weiters nahm ein Mitglied des AdR an einem hochrangigen Treffen der Außenminister der EU und des Schwarzmeerraums teil, bei dem eine gemeinsame Erklärung angenommen wurde, in der die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der erfolgreichen Umsetzung der Synergieinitiative im Schwarzmeerraum herausgestellt wurde.

Darüber hinaus wurde eine Stellungnahme zum Barcelona-Prozess „Union für den Mittelmeerraum" (CdR 236/2008/ fin.) verabschiedet. Präsident Van den Brande unterstützte die von Staatspräsident Nicolas Sarkozy forcierte Union für den Mittelmeerraum und verlangte eine Beteiligung des AdR beim Aufbau einer eigenen Versammlung von regionalen und kommunalen Politikerinnen und Politikern, weil die Verwirklichung konkreter Projekte in den sechs in Paris festgelegten Bereichen häufig von einer Umsetzung auf regionaler und lokaler Ebene abhängt. Es wird vorgeschlagen, eine ständige Versammlung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer einzurichten (ARLEM). Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist der Elan, den der AdR in die Schaffung der ARLEM steckt, da es auf Seiten der südlichen Partner z. T. keine Bereitschaft gibt, gewählte Repräsentanten substaatlicher Ebenen für die ARLEM zu nominieren. Diese aktive Politik des AdR wird vor allem bei den Regionen und Kommunen im Bereich der östlichen Nachbarschaft nicht verstanden, da dort die Kooperationsbereitschaft und die Erwartungshaltungen ungleich größer und die Verwirklichung von Projekten auch auf unteren staatlichen Ebenen leichter bzw. überhaupt möglich seien. Es bleibt abzuwarten, ob es unter einer anderen AdR-Präsidentschaft zu einem Paradigmenwechsel kommen wird.

3.6.3 Entwicklungspolitik, Wahlbeobachtung und Demokratie

In der Stellungnahme des AdR zur Städtediplomatie wird die zunehmende Wichtigkeit des Beitrags der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zur Konfliktverhütung, zum Krisenmanagement und zum Friedensaufbau im Nahen Osten verdeutlicht. Die Kommunalpartnerschaften seien unverzichtbare Instrumente zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, der ökologischen Nachhaltigkeit, der Konfliktprävention, der Konfliktlösung sowie des Wiederaufbaus und der Rehabilitation nach Konflikten auf weltweiter Ebene mit dem Ziel, ein stabiles Umfeld zu schaffen, in dem die Bürgerinnen und Bürger in einem Klima der Demokratie, des Fortschritts und des Wohlergehens friedlich zusammenleben können.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Um die lokale und regionale Demokratie in Europa zu stärken, beteiligte sich der AdR auch 2008 an Missionen des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates (KGRE) zur Beobachtung und Unterstützung von Wahlen in Drittstaaten. AdR-Mitglieder wurden entsprechend ausgebaut und beobachteten die Wahlen zur Volksversammlung von Gagausien, einer autonomen Region der Republik Moldau, sowie die Wahlen in der Vojvodina (Serbien).

Der AdR begrüßte in seiner Stellungnahme zum Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) (CdR 9/2008 fin.) u. a. die Schaffung eines Finanzinstruments zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Das EIDHR ermögliche es der EU, Projekte in Drittländern unabhängig von der Zustimmung der dortigen nationalen Regierungen zu unterstützen.

4. Perspektiven – Selbsteinschätzung, Fremdbild und Identität(en)

Um den gegenwärtigen und den künftigen Kurs des AdR ab dem Jubiläumsjahr 2009 bestimmen, überprüfen und bewerten zu können, gab der AdR zwei Umfragen in Auftrag.

4.1 Mitgliederbefragung

In den Monaten August bis Oktober 2008 führte die Universität Birmingham eine Umfrage unter den AdR-Mitgliedern durch.[11] Die Erkenntnisse sollen auch in die „Grundsatzerklärung zu den Aufgaben des AdR" einfließen. Der Rücklauf von 181 von insgesamt 688 Mitgliedern und Stellvertretern, das entspricht 26,3%, ist eher gering. Die Mitglieder schätzen ihr Gremium zu ca. 50% als „recht gute Interessensvertretung" und als „wirkungsvollstes Sprachrohr" der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ein. Vor allem als beratende Einrichtung und durch sein „wirkungsvollstes Instrument der Stellungnahmen" profilierte sich der AdR. Nach Ansicht von 52% der Befragten konnte er durch „die Anerkennung der Stellung und der Rechte der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und des Ausschusses der Regionen selbst im neuen Reformvertrag" eine deutliche Stärkung seiner Position erreichen. 40,2% der Befragten halten die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon bezüglich „Subsidiaritätskontrolle und Klagerecht beim Gerichtshof" für die bedeutendsten Änderungen. Nennenswert erscheint vor allem auch der Einfluss des AdR auf die Bereiche „Subsidiarität und Multi-Level-Governance".

Als auffälligstes Defizit wird der geringe Einfluss des AdR identifiziert. Das ungenügende Profil und die Sichtbarkeit sollten vor allem durch die verstärkte Darstellung des lokalen Bezugs und der Auswirkungen der EU-Politik verbessert werden. Die Kommission solle ihre Partnerschaft mit dem AdR und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der Vermittlung der Europainformation verstärken. Auf die Frage, wer den größten Einfluss auf ihre Meinungsbildung im AdR habe, kreuzten die

11 Zusammengefasst in CdR 36/2009.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Teilnehmer mit jeweils ca. 25% die politischen Fraktionen sowie die nationalen Delegationen an.

Die Teilnahme von Vertretern des Rates und der Kommission an AdR-Plenartagungen wird als besonders wichtig eingeschätzt. Den Mehrwert ihres europäischen Mandats sehen die Befragten v. a. durch den Informationserhalt aus Brüssel und im Knüpfen von institutionellen Beziehungen, die sie für ihre Gebietskörperschaften nutzen können.

Neben der Stärkung der Rolle des AdR im Vertrag von Lissabon, seinem erfolgreichen Engagement im Bereich der Subsidiaritätskontrolle und der Multilevel-Governance sowie natürlich seiner Rolle als Sprachrohr der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sollte der AdR künftig vor allem seinen Bekanntheitsgrad steigern, sein Profil stärker ausprägen und noch mehr Nähe zu den Bürgern schaffen.

4.2 Eurobarometer-Umfrage 307 zu den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und zum AdR

Die Ergebnisse der Mitgliederbefragung finden auch in der Eurobarometer-Umfrage 307[12] eine Bestätigung. Im Herbst 2008 wurde unter 27 000 Bürgerinnen und Bürgern aus allen EU-Mitgliedstaaten eine Eurobarometer-Umfrage zu den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und dem AdR durchgeführt. Während nur geringes Vertrauen der EU-Bürger in ihre nationalen Regierungen bzw. Parlamente vorhanden ist (34%), vertrauen ganze 50% am meisten ihren lokalen und regionalen Institutionen, in Österreich, Schweden, Dänemark und Finnland sogar über zwei Drittel.

Die Befragten sprechen sich für eine verstärkte Einbindung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in die EU-Politik aus. Politische Strukturen und Dienstleistungen der Regionen und Kommunen spielten im Leben der EU-Bürger eine große Rolle, diese würden aber bei politischen Entscheidungen in der EU zu wenig konsultiert, sagen 59%. Für den erfolgreichen Fortbestand der EU halten die Befragten ein Zusammenwirken und eine geteilte Verantwortung der lokalen und regionalen Ebene, der nationalen Politikern und der EU-Politiker für erforderlich. Eine Begründung mehr, dass das für 2009 vorbereitete Weißbuch des AdR zum Mehrebenen-Regierungssystem erforderlich ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass der Bekanntheitsgrad des AdR von rund 24% weiter ausgebaut werden und er sein Profil deutlicher zum Ausdruck bringen muss.

Während der AdR im Innenverhältnis zu den europäischen Institutionen mehr und mehr an Gewicht bekommt und sich u. a. auch die Berichterstatter mit jenen des Europäischen Parlaments abstimmen, ist die Bekanntheit und die Rolle des AdR in der Öffentlichkeit noch wenig entwickelt. Das politisch und wissenschaftlich fundierte Weißbuch des AdR zum Mehrebenen-System kann als Ausgangspunkt für eine Kampagne des AdR in seinem fünfzehnten Bestandsjahr genutzt werden.

12 *Europäische Kommission/Ausschuss der Regionen (Hrsg.)* 2009: Rolle und Einfluss lokaler und regionaler Gebietskörperschaften innerhalb der Europäischen Union. Meinungen zu den verschiedenen Ebenen öffentlicher Gebietskörperschaften und Bekanntheit des Ausschusses der Regionen, Sonderausgabe Eurobarometer Nr. 307. Via http://ec.europa.eu/public_opinion/.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Von regionalen und kommunalen Repräsentanten zu Vertretern des europäischen Interesses?

Die Diskussionen um den EU-Haushalt sowie die Beratungen über eine neue, auf den Vorgaben des Vertrags von Lissabon basierenden Geschäftsordnung des AdR, zeigen das Spannungsfeld, in dem sich AdR-Mitglieder befinden. Als einzelne Mitglieder bilden sie sowohl nationale Delegationen als auch politische Gruppen; zwei Akteure im AdR, deren Interessen bisweilen höchst unterschiedlich sind. Kein Wunder also, dass einige Delegationen kritisierten, nicht in der Geschäftsordnungs-Arbeitsgruppe mitwirken zu können, da ihr nur elf Mitglieder und elf Stellvertreter angehören. Es ist daher davon auszugehen, dass die Grundsatzfrage in Zukunft weiterhin eine Rolle spielen wird, nämlich, ob die AdR-Mitglieder Vertreter der Interessen der sie entsendenden Gebietskörperschaften sein wollen oder – wie es Art. 300 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon vorsieht – „ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union“ ausüben (müssen).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Europaministerkonferenz der deutschen Länder – Strukturen, Aufgaben, Themenschwerpunkte

Otto Schmuck

Von Juli 2008 bis Juni 2009 hatte Thüringen den Vorsitz in der Europaministerkonferenz der deutschen Länder (EMK) inne. Am 1. Juli 2009 übernahm Baden-Württemberg für zwölf Monate diese Rolle und hat damit die Aufgabe, die europapolitische Willensbildung der Länder im Zusammenspiel mit dem Bundesrat, der Ministerpräsidentenkonferenz und den anderen Fachministerkonferenzen zu koordinieren. Ausgehend vom Gründungsauftrag und den Arbeitsstrukturen werden nachfolgend die Themenschwerpunkte der EMK, die erreichten Erfolge und auch die Probleme dargestellt.

Rückblick: Entstehung und Gründungsauftrag

Um der wachsenden Bedeutung der Europäischen Union für die Länder Rechnung zu tragen, koordinieren die für Europafragen zuständigen Minister, Senatoren und Staatssekretäre der deutschen Länder seit 1992 die Länderinteressen in Europaangelegenheiten in der EMK. Diese Fachministerkonferenz hat im Prozess der europäischen Integration neben der in Art. 23 GG vorgesehenen formellen Mitwirkung über den Bundesrat wichtige Funktionen bei der Koordinierung der Europapolitik der Länder übernommen.[1]

Auslöser für das verstärkte europapolitische Engagement der Länder war das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) am 1. Juli 1987. Denn auf der Grundlage des hier vereinbarten Ziels der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes bis zum 1. Januar 1993 wurden viele der ureigensten Zuständigkeitsbereiche der Länder – Bildung, Kultur, Medien, polizeiliche Zusammenarbeit, regionale Strukturförderung – zunehmend stärker von europäischen Vorgaben beeinflusst.

Als ein erstes Arbeitsgremium zur verstärkten Ländermitwirkung wurde von der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) am 20./21. Dezember 1990 die sogenannte Europa-Kommission geschaffen. Ihre Aufgabe war die Wahrung der Länderinteressen im Rahmen der europäischen Integration, insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes, der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Politischen Union. Diese Kommission tagte sehr häufig auf Arbeitsebene – allein im Jahr 1991 37 Mal – und bereitete die Beschlüsse der MPK vor. Sie war zunächst nur als kleine länderoffene Arbeitsgruppe geplant, tagte jedoch durchgehend unter Beteiligung aller 16 Länder, zu

1 Siehe hierzu allgemein: *Borkenhagen, Franz (Hrsg.)* 1998: Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam, Opladen: Leske+Budrich; *Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine* 1994: Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven, München: C.H. Beck; *Bullmann, Udo (Hrsg.)* 1994: Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden: Nomos.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

denen noch die Vertreter einiger anderer Fachministerkonferenzen sowie etlicher Bundesressorts traten.

Die Europa-Kommission stellte im Jahr 1992 ihre Arbeit ein, da der Vertrag von Maastricht wesentliche Änderungen hinsichtlich der Kompetenzen von Bund und Ländern mit sich brachte, die eine Neuausrichtung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in Europaangelegenheiten erforderlich machten.[2] Diese Neuausrichtung wurde im Zusammenhang mit der Beratung der Begleitgesetze zum Vertrag von Maastricht ausgehandelt.

Zur Beratung dieser Fragen trafen nach 1990 die für Europafragen zuständigen Minister und Senatoren mehrmals in einer informellen Runde zusammen. Diese zunächst informelle Runde wurde durch die Einrichtung einer eigenen Fachministerkonferenz formalisiert. Damit wurde der anwachsenden Bedeutung der Europäischen Union für die Länder Rechnung getragen.

Die EMK wurde am 01./02. Oktober 1992 in Wildbad Kreuth in Bayern als eigene Fachministerkonferenz der Länder konstituiert.[3] Im Konstituierungsbeschluss wurden ihre Aufgaben wie folgt bestimmt:[4]

- Teilhabe an der Interessenvertretung der Länder in Europaangelegenheiten gegenüber den Organen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft,
- Abstimmung der europapolitischen Aktivitäten der Länder,
- Koordinierung der Informationspolitik der Länder zur Förderung des europäischen Gedankens.

Zum ersten Vorsitzland wurde Rheinland-Pfalz bestimmt. Ab 1. Juli 1993 folgten – beginnend mit Baden-Württemberg – die anderen Länder in alphabetischer Reihenfolge jeweils für zwölf Monate. Heute ist die EMK eine von 18 Fachministerkonferenzen.

Arbeitsstrukturen

Die EMK tagt mindestens dreimal im Jahr auf Einladung des Vorsitzenden. Der Vorsitz der EMK rotiert jährlich (Juli bis Juni des Folgejahres) in alphabetischer Folge zwischen den 16 deutschen Ländern. Der EMK-Vorsitz nimmt überwiegend moderierende

2 Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang vor allem der neugefasste Art. 23 GG, das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union sowie die dazu gehörende Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder; alle Dokumente sind abgedruckt in: *Läufer, Thomas (Hrsg.)* 2002: Vertrag von Nizza, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

3 Siehe hierzu: *Gerster, Florian* 1993: Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder: Aufgaben – Themen – Selbstverständnis, in: integration, Jg. 16, Nr. 2, S. 61-67; sowie *Pahl, Marc-Oliver* 2004: Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Analyse ihrer Mitwirkung an der EU-Rechtsprechung, Baden-Baden: Nomos, S. 252-262.

4 Beschluss „Konstituierung der Europaministerkonferenz“ der 1. EMK am 1./2.10.1992 in Wildbad Kreuth, S. 5. http://www.europaminister.de/imperia/md/content/europaminister/beschluesse/1992-1996/emk01.pdf (am 23.03.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 administrative Funktionen wahr; die Durchsetzung eigener inhaltlicher Positionen steht demgegenüber nicht im Vordergrund. Der Vorsitz verfügt nicht über einen eigenen Verwaltungsunterbau. Er kann sich zur wissenschaftlichen und fachlichen Beratung nur auf den Apparat seiner jeweiligen Landesexekutive stützen. Die von der EMK zu behandelnden Themen werden üblicherweise durch Berichterstatter aus dem Kreis der Länder vorbereitet und vertreten.

Der Vorsitz der EMK koordiniert auch die Interessen der deutschen Delegation des Ausschusses der Regionen (AdR). Zudem ist das EMK-Vorsitzland auch für die Koordination der Mitwirkung der deutschen Länder beim Kongress der Regionen und Gemeinden Europas (KGRE) beim Europarat in Straßburg zuständig. Personalfragen im Hinblick auf von den Ländern zu besetzende Positionen mit Europabezug – beispielsweise die Besetzung der Personalstellen beim Länderbeobachter in Brüssel, Verwaltungspraktika bei der Kommission oder Abordnungen zur Bundesregierung, vor allem zur Unterstützung während einer deutschen Präsidentschaft – werden ebenfalls vom EMK-Vorsitz koordiniert.

Die Beschlüsse der EMK werden in der Regel veröffentlicht und sind im Internet verfügbar.[5] Die Website wird vom jeweiligen Vorsitz der EMK verantwortet und bietet auch Zugang zu den Internetauftritten der einzelnen EMK-Mitglieder.

In der EMK gilt das in den Fachministerkonferenzen übliche 1-Land-1-Stimme-Prinzip. Bis Oktober 2005 fand zudem das Einstimmigkeitsprinzip für die Entscheidungsfindung in Sachfragen durchgängig Anwendung. Diesem Prinzip wurde häufiger entgegengehalten, es sei ineffizient, da wichtige Entscheidungen von einzelnen EMK-Mitgliedern blockiert werden könnten. Doch erwies es sich als großer Vorteil, dass den EMK-Beschlüssen gerade wegen der Einstimmigkeit gegenüber der Bundesregierung und gegenüber den EU-Organen ein besonderes Gewicht zukam. Die Befürchtungen, die EMK könne sich durch das Einstimmigkeitsprinzip zu wichtigen europapolitischen Fragen nicht äußern, haben sich nicht bewahrheitet. Der große europapolitische Konsens der Länder hatte in der Vergangenheit im Gegenteil vielfach zu einer besonders starken Verhandlungsposition gegenüber der Bundesregierung geführt.

Dennoch wurde im Interesse einer größeren Effizienz das Prinzip der Einstimmigkeit bei der 41. EMK im Oktober 2005 folgendermaßen modifiziert:

> „Die Europaminister streben bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben grundsätzlich Einvernehmen an. Jedes Land verfügt über eine Stimme. Entscheidungen über Angelegenheiten mit Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und ihre Einrichtungen sowie Entscheidungen über die Arbeitsweise der EMK können nur einstimmig, andere Entscheidungen nur mit einer Mehrheit von 13 Stimmen getroffen werden. Abweichend von Satz 3 können Entscheidungen zum Haushaltsplan des Länderbeobachters mit einer Mehrheit von 2/3 der Stimmen getroffen werden. Ein Land, welches eine andere Meinung als die Mehrheit der Länder vertritt, die Beschlussfassung aber nicht verhindern will, kann Erklärungen zu Protokoll geben.

5 Via http://www.europaminister.de.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 ausdrücklichen Wunsch wird die Enthaltung eines Landes zu einzelnen Punkten oder insgesamt im Beschluss festgehalten."[6]

Die EMK-Sitzungen finden seit einigen Jahren in der Regel in Berlin statt. Früher war es üblich, dass jeweils zumindest eine EMK-Sitzung während der einjährigen Amtsperiode im Land des Vorsitzes in repräsentativer Form durchgeführt wurde. Doch wurde dieses aus pragmatischen Gründen seit einigen Jahren verworfen. Stattdessen hat es sich als sinnvoll erwiesen, eine Sitzung pro Jahr in Brüssel durchzuführen und dort den Meinungsaustausch mit Mitgliedern der Kommission und anderen Vertretern der EU-Organe sowie der Ständigen Vertretung zu suchen.

Die Arbeit der EMK wird vorbereitet und strukturiert durch eine Ständige Arbeitsgruppe, der die Grundsatzreferenten der Mitglieder der EMK angehören. Weitere Unterarbeitsgruppen können zur Vorbereitung wichtiger Themenfelder eingerichtet werden. Allerdings besteht Konsens darüber, dass deren Zahl klein sein sollte und ihnen jeweils konkrete Arbeitsaufträge zugrunde liegen sollten, nach deren Erledigung die Unterarbeitsgruppe ihre Arbeit einstellen soll. Ausnahme ist lediglich die Unterarbeitsgruppe „Öffentlichkeitsarbeit", die eine dauerhafte Aufgabe in einem besonders bedeutsamen Arbeitsfeld hat.[7]

Die Zusammenarbeit mit dem Bundeskanzleramt, dem Auswärtigen Amt, dem Bundeswirtschafts- und dem Bundesfinanzministerium als Ansprechpartner der EMK innerhalb der Bundesregierung gestaltet sich überaus kollegial.

Mitglieder

Mitglieder der EMK sind jeweils die in den Ländern für die Europapolitik zuständigen Minister, Senatoren oder Staatssekretäre. Die Mitgliederstruktur der EMK ist über die Jahre hinweg keineswegs gleich geblieben. Hier spiegelt sich indirekt auch die Bedeutung wider, die die Länder den Europaangelegenheiten beimessen.

Waren es in der Anlaufphase der EMK in den 1990er Jahren überwiegend Politiker mit Kabinettsrang, die vielfach ausschließlich für Europafragen – zum Teil auch in Verbindung mit Bundesangelegenheiten – zuständig waren, so änderte sich dies im Verlauf der Zeit. Vermehrt wurden die Bevollmächtigten der Länder im Rang von Staatssekretären mit dieser Aufgabe betraut (siehe Tabelle 1).

In zwei der deutschen Länder (Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen) ist zudem der Ministerpräsident formal EMK-Mitglied. In der Praxis nimmt jedoch regelmäßig der Bevollmächtigte an den Sitzungen teil. In einigen Fällen (Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) liegt die Europazuständigkeit auch bei den Chefs der

6 Beschluss „Grundsätze und Verfahren für die Zusammenarbeit der Länder im Rahmen der Europaministerkonferenz" der 41. EMK am 26.10.2005 in Berlin, S. 1-2. http://www.europaminister.de/imperia/md/content/europaminister/beschluesse/2003-2005/emk41.pdf (am 23.03.2009).

7 Ebenda, Ziffer II.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Staats- und Senatskanzleien (CdS) und ist somit auch in diesen Ländern unmittelbar beim Regierungschef der Länder angesiedelt.

Tabelle 1: Die Zusammensetzung der EMK (Stand: März 2009)

Land	Europa-zuständigkeit	Mitglied der EMK	Amtsbezeich-nung des EMK-Mitglieds	Bevoll-mächtigte/r des Landes	AdR[a]	CdS[b]
Baden-Württemberg	Staatsministe-rium (Staatskanzlei)	Prof. Dr. Wolf-gang Reinhart	Minister	ja	ja	
Bayern	Staatskanzlei	Emilia Müller	Staatsministerin	ja	ja	
Berlin	Landesvertre-tung	Monika Helbig	Staatssekretärin	ja	ja	
Brandenburg	Landesvertre-tung	Dr. Gerd Harms	Staatssekretär	ja	ja	
Bremen	Umweltminis-terium	Dr. Reinhard Loske	Senator		ja	
Hamburg	Staatskanzlei	Carsten Lüde-mann	Staatsrat (Staatssekretär)	ja		
Hessen	Ministerium der Justiz, für Integration und Europa	Jörg-Uwe Hahn	Minister			
Mecklenburg-Vorpommern	Staatskanzlei	Erwin Sellering (Dr. Thomas Freund)	Ministerpräsi-dent (Staatssekretär)	(ja)		
Niedersach-sen	Landesvertre-tung	Christian Wulff (Wolfgang Gi-bowski)	Ministerpräsi-dent (Staatssekretär)	(ja)	(ja)	
Nordrhein-Westfalen	Staatskanzlei	Andreas Kraut-scheid	Minister			
Rheinland-Pfalz	Landesvertre-tung	Dr. Karl-Heinz Klär	Staatssekretär	ja	ja	
Saarland	Staatskanzlei	Karl Rauber	Minister		ja	ja
Sachsen	Staatskanzlei	Dr. Johannes Beermann	Staatsminister			ja
Sachsen-Anhalt	Staatskanzlei	Rainer Robra	Staatsminister			ja
Schleswig-Holstein	Justizministe-rium	Uwe Döring	Minister			
Thüringen	Staatskanzlei	Dr. Klaus Zeh	Minister	ja		ja

a) EMK-Mitglied ist Mitglied im Ausschuss der Regionen; b) EMK-Mitglied ist Chef der Staatskanzlei.

Quelle: Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 letzte Änderung in der Zusammensetzung der EMK ergab sich nach der Konstituierung der hessischen Landesregierung am 5. Februar 2009. Mit der Zuständigkeit für Europa betraut wurde der stellvertretende Ministerpräsident und Minister der Justiz, für Integration und Europa Jörg-Uwe Hahn.

Die thematischen Schwerpunkte der EMK

Die Themen der EMK haben sich im Verlauf der Jahre sowohl hinsichtlich ihrer Vielfalt als auch ihrer inhaltlichen Ausrichtung deutlich gewandelt. Waren es in der Anlaufphase nach 1992 vor allem institutionelle und Erweiterungsfragen, so kamen nach 1995 Budgetfragen (Aushandlung der mehrjährigen Finanzpakete der EU) als wichtiges Aufgabengebiet hinzu. Durchgängig blieben die europapolitische Öffentlichkeitsarbeit und die Verwendung der deutschen Sprache in den EU-Institutionen Themenschwerpunkte.

Nachdem die institutionellen Themen weitgehend abgearbeitet waren, wurde deutlich, dass viele der anderen als wichtig angesehenen Europathemen als Querschnittsthemen in erster Linie den Fachministerien zuzuordnen sind. So wurde es für die EMK problematisch, sich Themen wie der Rolle der EU bei der Energieversorgung, dem Klimapaket der EU oder dem Thema „Europa in der Schule“ zuzuwenden, da für all diese Themen die jeweils in der Sache materiell zuständigen Fachministerkonferenzen die Federführung beanspruchten. Dies hatte auch zur Folge, dass die Zahl der EMKs und die Zahl der dabei jeweils behandelten Themen erkennbar zurückgingen.

Drei Themen beherrschten jedoch durchgängig die Tagesordnung der EMK: der EU-Reformprozess, die europapolitische Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Verwendung der deutschen Sprache in der Europäischen Union.

Die EMK und der EU-Reformprozess

Ein zentrales und originäres Aufgabenfeld der EMK war und ist die Frage der Weiterentwicklung der EU in all ihren Facetten: Grundwerte und handlungsleitende Prinzipien, Zusammensetzung der Institutionen, Modalitäten der Entscheidungsverfahren, Kompetenzabgrenzung und Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips sowie die mit der EU-Erweiterung zusammenhängenden Fragen.

Zu all diesen Themen wurden regelmäßig Berichte im Rahmen der EMK erstellt und Beschlüsse gefasst, in denen die Länderpositionen entwickelt wurden. Vielfach wurden diese Positionen nachfolgend von der MPK und vom Bundesrat übernommen und – entsprechend der Vorgaben des Grundgesetzes – formell der Bundesregierung als Haltung der Länder übermittelt. Denn Art. 23 Abs. 2 GG legt eindeutig fest, dass die Länder über den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken.

Die Beschlüsse der EMK zu den grundlegenden Europafragen belegen, dass die Länder der europäischen Integration grundsätzlich sehr aufgeschlossen gegenüberstanden und -stehen. Die Idee einer Europäischen Verfassung wurde – nachdem zunächst vorhandene Bedenken vor allem der bayerischen Staatsregierung, die EU könne sich zu einem Bundesstaat nach klassischem Muster weiter entwickeln, ausgeräumt waren –

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nachdrücklich unterstützt.[8] Nach dem Scheitern des Verfassungsprojekts nach den negativen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden im Mai/Juni 2005 wurde auch der nachfolgend ausgehandelte Vertrag von Lissabon positiv bewertet, da darin zahlreiche Länderforderungen hinsichtlich der künftigen Ausgestaltung der EU übernommen worden waren.[9]

In der EMK wurden die Länder Bayern bzw. Baden-Württemberg für die CDU/CSU-geführten Mitglieder der EMK („B-Länder") und Rheinland-Pfalz sowie Nordrhein-Westfalen für die SPD-Seite („A-Länder") als Berichterstatter für die institutionellen EU-Reformen und auch für die damit in Zusammenhang stehenden Regierungskonferenzen zur Aushandlung des Vertrags über eine Verfassung für Europa und auch für den nachfolgenden Vertrag von Lissabon benannt. Diese Länder übernahmen auch die Sprecherrolle für die Ländergesamtheit im Bundesrat.

Konkret wurden in den Beschlüssen der EMK die folgenden vorrangigen Länderanliegen vorgetragen:

- bessere Kompetenzabgrenzung,
- Stärkung des Subsidiaritätsprinzips,
- Klagerechte für den Ausschuss der Regionen und auch für einzelne Länder und Regionen, wenn sie in ihren eigenen Rechten betroffen sind,
- Stärkung der Demokratie durch mehr Rechte für das Europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente.

Diese Länderforderungen konnten mit erheblichem Erfolg in die Verhandlungen auf nationaler wie auf europäischer Ebene eingebracht werden. Beispielsweise gelang es den Ländervertretern, ihre Vorstellungen hinsichtlich einer verbesserten Abgrenzung der Kompetenzen zwischen EU, Mitgliedstaaten und Regionen in den ab Februar 2002 tagenden Verfassungskonvent einzuspeisen.[10] Der Konvent legte in seinem Entwurf für eine Europäische Verfassung eindeutig fest, dass das Subsidiaritätsprinzip gestärkt und eine klarere Aufgabenverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und Regionen vereinbart werden sollte. Dies spiegelt sich im Konventsentwurf und auch im von den Regierungen nur wenig veränderten Vertrag über eine Verfassung für Europa wider.

Hinzuweisen ist hier vor allem auf die Neufassung des Subsidiaritätsprinzips in Art. I-11, in der neuartigen Definition der „Arten der Zuständigkeiten" in ausschließliche, geteilte sowie unterstützende, koordinierende oder ergänzende in Artikel I-12 sowie im neu gefassten „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Euro-

8 Siehe hierzu vor allem die Beschlüsse der 40. EMK vom 16.09.2004 in Berlin „Vertrag über eine Verfassung für Europa – Erste politische Bewertung" sowie der 41. EMK vom 26.10.2005 in Berlin „Europäischer Reformprozess – Europäischer Verfassungsvertrag". Via http://www.europaminister.de/de/europaminister/beschluesse/2003_2005/ (am 24.03.2009).

9 Siehe den Beschluss „EU-Reformvertrag (Vertrag von Lissabon)" der 43. EMK vom 19.11.2007 in Brüssel, S. 1-4. http://www.europaminister.de/imperia/md/content/europaminister/beschluesse/2006-2008/emk_43.pdf (am 24.03.2009).

10 Vertreter der Länder im Konvent war der vom Bundesrat hierfür benannte damalige baden-württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

päischen Union“ sowie auch im veränderten „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“.[11] Darüber hinaus wurde erstmals – wie von den Ländern in der EMK gefordert – das Recht auf kommunale Selbstverwaltung verankert. Somit ist es den Ländern über ihre Willensbildung in EMK, MPK und Bundesrat gelungen, ihre Reformziele in der EU wirkungsvoll zu vertreten.

Im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon durch den Bundesrat haben die Länder zudem über die EMK die bestehende „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union“ neu ausgehandelt und konnten dabei einige Positionsverbesserungen erreichen.[12] Allerdings tritt die am 12. Juni 2008 unterzeichnete neue Vereinbarung erst an dem Tag in Kraft, an dem auch der Vertrag von Lissabon in Deutschland in Kraft tritt.[13]

Europapolitische Öffentlichkeitsarbeit

Ein weiteres wesentliches Arbeitsfeld der EMK ist die europapolitische Öffentlichkeitsarbeit. Eine Unterarbeitsgruppe der Ständigen Arbeitsgruppe der EMK tagt hierzu unter dem Vorsitz von Niedersachsen regelmäßig und erarbeitet in Zusammenarbeit mit der Vertretung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments in Deutschland sowie des Bundespresseamts Konzepte zu einer besseren Information der Bürgerinnen und Bürger über Europafragen.[14]

Die EMK beschließt regelmäßig über die Organisation und Durchführung der Europawoche der deutschen Länder. Die Länder organisieren diese Aktionswoche bereits seit nunmehr 15 Jahren jeweils Anfang Mai. Die EMK gibt zudem regelmäßig Aufrufe zur Beteiligung an den Europawahlen heraus.

Ein weiterer Arbeitsschwerpunkt im EMK-Rahmen ist die Koordination von EU-Projekttagen in den Schulen. Entsprechende Vereinbarungen wurden in der Vergangenheit mehrfach von den Regierungschefs der Länder mit der Bundeskanzlerin getroffen. Auslöser für diese Aktion war die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007. Damals sah man eine umfassende Aktion in den Schulen als ein wesentliches Element in der Strategie, die Öffentlichkeit für die besondere Verantwortung Deutschlands für den Fortgang der europäischen Einigung während des EU-Präsidentschafts-

11 *Europäische Union (Hrsg.)* 2005: Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S. 20ff. sowie S. 211ff.

12 Siehe hierzu weiterführend: *Zoller, Alexandra* 2008: Die Weiterentwicklung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 570-581.

13 Siehe Ziffer 7 der Schlussbestimmungen der Vereinbarung; abgedruckt in: *Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) (Hrsg.)* 2008: Vertrag von Lissabon, Bonn: BpB, S. 382-392.

14 Siehe beispielsweise den Beschluss „Europapolitische Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit“ der 42. EMK vom 6./7.06.2007 in Berlin, S. 9-10. http://www.europaminister.de/imperia/md/content/europaminister/beschluesse/2006-2008/emk42.pdf (am 23.03.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

halbjahrs zu mobilisieren. Mit den Aktionen konnten nicht nur die Schülerinnen und Schüler, sondern auch die Lehrkräfte und indirekt auch die Eltern erreicht werden.

Das Verhältnis der EMK zur Europäischen Kommission und die Zusammenarbeit mit dieser sind keineswegs spannungsfrei. Bei der 42. EMK am 6./7. Juni 2007 wurde der Tagungsort Brüssel genutzt, um mit der zuständigen Kommissarin Margot Wallström einen Meinungsaustausch darüber zu führen, wie die Öffentlichkeitsarbeit verbessert werden könnte. In dem nach dem Gespräch gefassten Beschluss der EMK wird die bei den Mitgliedern der EMK weit verbreitete Kritik deutlich artikuliert. Dort heißt es, die deutschen Länder

> „[…] erwarten jedoch, künftig enger und frühzeitiger in die Planungen einbezogen zu werden, um Synergien zu erzeugen und Planungsunsicherheiten zu vermeiden. Ziel sollte eine verbindliche, partnerschaftlich geplante und abgestimmte Kommunikationsarbeit der Kommission mit den regionalen Maßnahmen der Länder und Regionen in den Mitgliedstaaten sein, um die Bürgernähe der europäischen Kommunikationsarbeit zu erhöhen. Die Europaminister und -senatoren halten es für notwendig, dass von der Europäischen Kommission transparente Richtlinien erstellt werden, die die Vergabe von Kommissionsmitteln zu Zwecken der Kommunikationsarbeit vereinfachen und den schon mehrfach kritisierten hohen Verwaltungsaufwand reduzieren. Sie bitten die Europäische Kommission, Lösungen zu finden, die es ermöglichen, Projektmittel auch an kleinere und bürgernahe Institutionen weiter zu leiten. Sie regen daher die Senkung der unverhältnismäßig hohen Mindestfördersummen bei Ausschreibungen an und bitten die Europäische Kommission, darauf hinzuwirken, dass haushaltsrechtliche Restriktionen nicht länger die notwendige Flexibilität bei Informationsmaßnahmen verhindern.“[15]

Ein Problem bei der Zusammenarbeit der Länder in diesem Arbeitsfeld besteht darin, dass sich die Länder etwaigen Koordinationszwängen hinsichtlich ihrer europapolitischen Öffentlichkeitsarbeit nicht unterwerfen möchten. Als Erfolg wurde es deshalb bereits angesehen, dass es im Vorfeld der Europawahlen im Juni 2009 durch eine intensive Zusammenarbeit zwischen allen 16 Ländern und den Vertretungen von Kommission und Europäischem Parlament in der Unterarbeitsgruppe Kommunikation gelungen ist, einen gemeinsamen Europawahlflyer zu gestalten. Diese Publikation enthält gemeinsame Grundaussagen zum Europäischen Parlament und zur Europawahl sowie jeweils einen regionalisierten Teil für jedes einzelne Land, in dem eigene Schwerpunkte gesetzt und Ansprechpartner im Land genannt werden.

Der Einsatz für die Verwendung der deutschen Sprache

Das Thema „Verwendung der deutschen Sprache in der EU“ wird bei den Sitzungen der EMK regelmäßig behandelt. Zum Sprachenbeauftragten der deutschen Länder wurde das Land Baden-Württemberg benannt. Das jeweilige EMK-Mitglied aus diesem Land erstattet in der EMK hierzu Bericht und bereitet entsprechende Beschlüsse vor.

Beispielsweise betonten die Europaminister und -senatoren der Länder bei ihrer Sitzung am 6./7. Juni 2007 in Brüssel die Notwendigkeit einer noch stärkeren und konse-

15 Ebenda, Ziffern 3 und 4.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

quenteren deutschen Sprachenpolitik in der Europäischen Union.[16] Mehr als 90 Mio. EU-Bürger sprächen Deutsch als Muttersprache. Zudem sei Deutsch neben Englisch die zweitwichtigste Fremdsprache der Europäer. Ziel müsse es daher sein, dass Deutsch gegenüber anderen Sprachen, insbesondere dem Englischen und Französischen, nicht benachteiligt werde.

Die Europaminister und -senatoren der Länder forderten die Bundesregierung in diesem Beschluss auf, sich gegenüber der EU-Kommission nachdrücklich für eine gleichberechtigte Verwendung der deutschen Sprache als Arbeitssprache der Europäischen Union neben Englisch und Französisch einzusetzen. Auch in Zukunft sei es erforderlich, dass insbesondere Internetauftritte und -konsultationen, Ausschreibungen und die hierzu existierenden Handbücher und Anleitungen sowie Datenbanken der Kommission auch auf Deutsch vorgehalten würden.

Die von der EU-Kommission geübte Praxis, Übersetzungen auf so genannte „Kerndokumente“ zu beschränken, führe zu einer Benachteiligung des Deutschen im Verhältnis zur englischen und französischen Sprache und werde daher abgelehnt. Die Europaminister und -senatoren sahen darin eine Behinderung der politischen Debatte in den Parlamenten und in der Öffentlichkeit über europäische Vorhaben. Sie forderten die Bundesregierung auf, gegenüber der Kommission für eine Übersetzungsregelung einzutreten, welche der Bedeutung und Rolle des Deutschen in der erweiterten Union gerecht wird.

Die Europaminister und -senatoren der Länder setzten sich auch dafür ein, Deutsch im internen Arbeitsgebrauch der EU-Institutionen weiter zu stärken. Der aktiven Förderung der deutschen Sprachkompetenz von EU-Bediensteten sei eine besondere Bedeutung beizumessen. Die bereits in der Vergangenheit vom Auswärtigen Amt unter maßgeblicher Beteiligung der Länder erfolgreich durchgeführten Deutsch-Intensivsprachkurse für EU-Bedienstete sollten daher auch in Zukunft fortgesetzt werden.

Die Bundesregierung wurde darum gebeten, sich dafür einzusetzen, dass ausreichenden Deutschkenntnissen als Voraussetzung für Personaleinstellung und -entwicklung bei europäischen Institutionen ein besonderer Stellenwert zukommt.

Die Europaminister und -senatoren der Länder begrüßten die von der EU-Kommission angekündigte neue Strategie für Mehrsprachigkeit in der Europäischen Union und unterstrichen die Bedeutung der Mehrsprachigkeit für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung sowie die Förderung des lebenslangen Lernens, der Integration von Migranten und des interkulturellen Dialogs innerhalb Europas. Aus Sicht der Europaminister und -senatoren der Länder könne durch eine konsequente Förderung der Mehrsprachigkeit in Europa auch die deutsche Sprache gestärkt werden. Die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sei dabei allerdings zu respektieren.

16 Beschluss „Stärkung der deutschen Sprache in der EU“ der 42. EMK vom 6./7.06.2007 (Fn. 14).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

EMK-Sitzungen auf politischer Ebene und Themen in den Jahren 2007/2008

Im Zeitraum von Juni 2007 bis Ende 2008 fanden fünf EMK-Sitzungen auf politischer Ebene statt.[17] In zwei Fällen bot der Tagungsort Brüssel Gelegenheit, mit Mitgliedern der Europäischen Kommission einen Meinungsaustausch zu führen. Im Falle besonderer Dringlichkeit wurden von der EMK auch Umlaufbeschlüsse – beispielsweise der Beschluss vom 30. April 2008 zur Europawoche 2009 – gefasst.[18] Die nachfolgende Übersicht zeigt die in den Sitzungen jeweils behandelten Inhalte.

42. EMK am 6./7. Juni 2007 in Brüssel

- Zukunft der EU,
- Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Brüssel,
- Stärkung der deutschen Sprache in der EU,
- Europapolitische Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit,
- Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes,
- bessere Rechtsetzung,
- Dienstleistungen von allgemeinem Interesse,
- neue Nachbarschaftspolitik,
- künftige Finanzierung der EU.

Der Tagungsort Brüssel gab Gelegenheit, mit dem Vizepräsidenten der Europäischen Kommission Günter Verheugen, mit Vizepräsidentin Margot Wallström sowie mit Kommissarin Benita Ferrero-Waldner über aktuelle Fragen der europäischen Politik zu diskutieren. Zudem referierte Staatsminister Günter Gloser über die zwischenzeitlich erreichten Ergebnisse der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007.

43. EMK am 19. November 2007 in Berlin

- EU-Reformvertrag (Vertrag von Lissabon),
- Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit,
- Reform des EU-Finanzsystems und Zukunft der Kohäsionspolitik.

Staatssekretär Reinhard Silberberg (Auswärtiges Amt) führte in das Thema „EU-Reformvertrag – Vertrag von Lissabon“ ein. Das Thema „Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit“ wurde mit dem Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in Berlin, Dr. Gerhard Sabathil, behandelt. Bei der Aussprache zur Frage „Reform des Finanzsystems und Zukunft der Kohäsionspolitik“ standen Staatssekretär Dr. Joachim

17 Die Beschlüsse der EMK sind im Internet verfügbar: http://www.europaminister.de/de/europaminister/beschluesse/; siehe hierzu auch die Berichte des rheinland-pfälzischen EMK-Mitglieds über die Ergebnisse der Sitzungen: http://www.landesvertretung.rlp.de/service/veroeffentlichungen/europapolitische-informationen/.

18 Beschluss „Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit: Europawahl 2009“ der EMK vom 30.04.2008. http://www.europaminister.de/imperia/md/content/europaminister/beschluesse/2006-2008/emk44.pdf (am 23.03.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wuermeling (BMWi) und Dr. Friedrich Heinemann (Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim) als Gesprächspartner zur Verfügung.

Sondertagung der EMK am 8. Februar 2008 in Berlin

- Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission zur Überprüfung des EU-Haushaltes,
- Bund-Länder-Vereinbarung zur europapolitischen Zusammenarbeit.

Hier ging es vor allem darum, im Auftrag der Ministerpräsidentenkonferenz interne Länderpositionen zu den beiden genannten Themen zu erarbeiten.

44. EMK am 5. Juni 2008 in Brüssel

- Antidiskriminierung und sozialpolitische Agenda (Gespräch mit Kommissar Vladimír Špidla),
- Europapolitische Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit (Gespräch mit Kommissarin Margot Wallström),
- Europäische Nachbarschaftspolitik und Union für das Mittelmeer (Gespräch mit Kommissarin Dr. Benita Ferrero-Waldner),
- bessere Rechtsetzung (Gespräch mit Kommissar Günter Verheugen und Ministerpräsident a. D. Dr. Edmund Stoiber),
- Zusammenarbeit Länder und AdR (Gespräch mit AdR-Präsident Luc Van den Brande und AdR-Generalsekretär Dr. Gerhard Stahl),
- Umsetzung des Vertrages von Lissabon (Gespräch mit Staatsminister Günter Gloser, Auswärtiges Amt).

45. EMK am 6. November 2008 in Berlin

- Grünbuch Territoriale Kohäsion,
- Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse des Europäischen Rates am 15./16. Oktober 2008,
- Rechtsprechung und Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof,
- Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Daseinsvorsorge.

Bei dieser Sitzung wurde die Aussprache über das Grünbuch Territoriale Kohäsion durch die zuständige EU-Kommissarin Danuta Hübner eröffnet, die darauf hinwies, dass die Regionalpolitik aus ihrer Sicht die wichtigste Gemeinschaftspolitik sei. Zudem gab der frühere Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Prof. Dr. Günter Hirsch, eine Einführung in das Rechtssystem der EU und in die aktuelle Diskussion um verschiedene Urteile dieses Gerichts.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Verhältnis zu MPK, CdS, Bundesrat – Aufgabenteilung oder Konkurrenz?

Das Verhältnis der EMK zu den anderen Ländergremien, die sich mit Europafragen befassen, ist keineswegs spannungsfrei. Probleme ergaben sich im Verlauf der Jahre für die Bedeutung der EMK zum einen dadurch, dass die MPK vielfach besonders wichtige Themen an sich zog und selbst darüber beschloss. Zum anderen achteten die anderen Fachministerkonferenzen sehr sorgfältig darauf, dass die EMK nicht Themen aus ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen an sich zog.

Eifersüchtig wachen auch die Ausschüsse des Bundesrates darüber, dass die EMK ihre Entscheidungsfreiheit nicht einengt. Die CdS, in der die Chefs der Staats- und Senatskanzleien die Sitzungen der Ministerpräsidentenkonferenzen vorbereiten, befürchten zudem Doppelarbeit.

Allgemein kann man sagen, dass sich die EMK vorrangig mit grundlegenderen Themen von größerer Reichweite beschäftigt, während Routinefragen der Europapolitik vorrangig über den Bundesrat behandelt werden. Häufig bereitet die EMK auch wichtige Länderpositionen zu übergreifenden Europafragen vor und beschließt darüber, die dann nachfolgend in den Bundesrat eingespeist und dort formell beschlossen werden. In vielen Fällen wurde zudem ein Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz dazwischen geschaltet, um dem EMK-Votum noch größeres politisches Gewicht zu geben und breite Mehrheiten – möglichst einstimmige Voten – im Bundesrat zu erreichen.

Ursache für das Konkurrenzverhältnis der EMK zu den anderen Fachministerkonferenzen ist, dass die Befassung mit europapolitischen Fragen vielfach eine Querschnittsaufgabe ist. Wesentliche Gegenwarts- und Zukunftsfragen der EU – beispielsweise die soziale Flankierung des Binnenmarktes, das Klimapaket der EU oder auch die gesteuerte Zuwanderung – werden im Länderkreis primär den Fachpolitiken und nicht der Europapolitik zugeordnet. Die originären europapolitischen Themen sind demgegenüber erkennbar begrenzt: Europäische Verfassung und Zukunft der EU, Erweiterungsfragen, europapolitische Öffentlichkeitsarbeit, Verwendung der deutschen Sprache in der EU.

Eine bedeutsame Aufgabe kann die EMK jedoch in jenen Fällen übernehmen, bei denen mehrere Ressorts betroffen sind und bei denen eine Koordinierung mit dem Ziel einer abgestimmten Meinungsbildung erforderlich ist. Dies betrifft beispielsweise Themen wie die Aushandlung der Finanzpakete der EU für einen mehrjährigen Zeitraum, bei denen es sowohl um die inhaltlichen Zielsetzungen als auch um die Finanzausstattung geht, oder die Positionierung der Länder im Hinblick auf das von der Kommission vorgelegte „Grünbuch Territoriale Kohäsion“. Hier haben sich wesentliche neue Betätigungsfelder für die EMK entwickelt.

Fazit: Wie geht es weiter?

Die bei Gründung der EMK 1992 vereinbarten Zielsetzungen konnten weitgehend erreicht werden. Der vorhandene große europapolitische Konsens über die parteipolitische Ausrichtung der jeweiligen Landesregierungen hinweg hat in der Vergangenheit zu ei-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ner sehr fruchtbaren Zusammenarbeit geführt und hat der Länderposition gegenüber der Bundesregierung ein erhebliches Gewicht verliehen. Dies war insbesondere in jenen Fällen von Bedeutung, in denen die von der Bundesregierung ausgehandelten Ergebnisse nachfolgend vom Bundesrat ratifiziert werden mussten. Trotz des in diesem Zusammenhang hin und wieder geäußerten Vorwurfs der „Erpressung" gestaltete sich die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bundeskanzleramt, dem Auswärtigen Amt, dem Bundeswirtschafts- und dem Bundesfinanzministerium als Ansprechpartner der EMK innerhalb der Bundesregierung überaus kollegial.

Zu beobachten ist allerdings auch ein erkennbarer „Themenschwund" der EMK. Die originär europapolitischen Themen wie institutionelle Reformen und Erweiterung sind weitgehend abgearbeitet. Übergreifende Themen, wie die Aushandlung mehrjähriger EU-Finanzpakete oder Stellungnahmen zu umfassenden Vorschlägen der Kommission wie im Falle der Konsultation zum „Grünbuch Territoriale Kohäsion", stehen nur vergleichsweise selten auf der Agenda. Weitere primär europapolitisch verortete Themen, wie die europapolitische Informations- und Öffentlichkeitsarbeit oder die Verwendung der deutschen Sprache in der EU, werden vielfach als weniger bedeutsam angesehen.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass die Hälfte der EMK-Mitglieder heute zugleich ein Mandat im Ausschuss der Regionen innehat (vgl. Tabelle 1). Dadurch sind diese EMK-Mitglieder in einer sehr direkten Weise in die Aktivitäten der EU eingebunden. Der AdR gibt zum Teil sehr umfangreiche Stellungnahmen zu allen Vorschlägen der Kommission mit regionalem Bezug ab und bietet Gelegenheit zu direktem Kontakt zu den Kommissionsmitgliedern.[19] Deshalb hat sich bei den EMK-Mitgliedern mit AdR-Mandat das Interesse und auch der Arbeitsschwerpunkt erkennbar weg von der EMK und hin zum AdR verlagert.

Die Europapolitik ist heute vielfach von einem Arbeitsfeld einiger weniger „Europa-Spezialisten" zur Aufgabe nahezu jeglicher Politik geworden. Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt-, Sicherheits- oder auch die aus Ländersicht besonders bedeutsamen Bereiche Medien-, Bildungs- und Kulturpolitik werden heute zunehmend von europäischen Vorgaben beeinflusst. Für die Landespolitiker ist die EU-Ebene neben der regionalen und nationalen Handlungsebene ein weiterer Gestaltungsrahmen geworden, den es zu gestalten gilt. Den speziell für die Europaangelegenheiten in den Ländern zuständigen Politikern, zu denen auch die Mitglieder der EMK gehören, fällt in diesem Zusammenhang allenfalls eine koordinierende Rolle und gegebenenfalls die Aufgabe zu, auf erkennbare Widersprüche hinzuweisen.

Insgesamt bleibt aber festzuhalten, dass die EMK nach wie vor eine wichtige Funktion bei der Koordinierung der Europapolitik der Länder innehat. Dies wird auch daran erkennbar, dass die EMK zunehmend häufiger in Brüssel tagt und den direkten Meinungsaustausch mit den Mitgliedern der Kommission sucht.

19 Siehe hierzu *Schmuck, Otto* 2009: Ausschuss der Regionen, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.)*: Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Baden-Baden: Nomos, S. 93-98.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Frühlingserwachen? Über die aufkeimende Liebe der regionalen und nationalen Parlamente an der Mitwirkung in der Europäischen Union

Peter Bußjäger

1. Einleitung: Die These von der Entparlamentarisierung durch Europäisierung

Die These von der Entparlamentarisierung durch Europäisierung zählt zu den gängigen Topoi, was die Rolle der nationalen und regionalen Parlamente in Europa betrifft. Nach diesem Argumentationsmuster wird europäische Rechtsetzung vornehmlich durch die Exekutiven der nationalen Regierungen, allenfalls unter Beteiligung regionaler Exekutiven, im Zusammenwirken mit der Europäischen Kommission sowie dem Europäischen Parlament bewirkt.[1] In diesem System scheint für nationale und regionale Parlamente kein Platz. Sie sind zwar verpflichtet, europäische Vorgaben umzusetzen, können aber auf deren Inhalt keinen Einfluss nehmen.

Dieser Zustand hat zu den bekannten Bestrebungen geführt, die Rolle der nationalen und regionalen Parlamente in der EU gerade vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips zu stärken, die nunmehr auch im Vertrag von Lissabon rechtliche Verankerung erfahren haben und in der politischen Diskussion äußerst positiv bewertet wurden (siehe dazu Kapitel 2).

Der vorliegende Beitrag wird sich näher mit der praktischen Umsetzung dieser „Segnungen" befassen. Es kann schon jetzt vorweggenommen werden, dass die Beurteilung durchaus zwiespältig ausfallen wird.

2. Der Vertrag von Lissabon und die Rolle der nationalen und regionalen Parlamente

2.1 Rechtsgrundlagen

Der Vertrag von Lissabon übernimmt in leicht modifizierter Form die schon dem Europäischen Verfassungsvertrag zugrundeliegenden Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, über die im Folgenden kurz zu referieren ist.

Gemäß Titel I Artikel 1 im „Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union"[2] ist vorgesehen, dass alle Konsultationsdokumente der Kommission den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten direkt von der Kommission zugeleitet werden.

1 *Bußjäger, Peter* 2006: Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation, in: *Gamper, Anna/Bußjäger, Peter (Hrsg.)*: Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union, Wien: Braumüller, S. 33-60.

2 In: Amtsblatt der Europäischen Union (Abl.), C 115 vom 09.05.2008, S. 203-205.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Nach Titel I Artikel 2 werden alle an das Europäische Parlament und den Ministerrat gerichteten Gesetzgebungsvorschläge gleichzeitig den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten übermittelt (so genannter „Frühwarnmechanismus“).

Gemäß Titel I Artikel 3 können die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten nach dem im „Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“[3] vorgesehenen Verfahren eine mit Gründen versehene Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsgrundsatz erstatten. Das Protokoll Nr. 2 präzisiert in den Artikeln 3 und 4 die Informationspflicht der Kommission.

Gemäß Artikel 6 des Protokolls kann jedes nationale Parlament oder jede Kammer eines nationalen Parlaments binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Gesetzgebungsvorschlags seine Bedenken darlegen, weshalb der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar ist. Dabei obliegt es den jeweiligen nationalen Parlamenten, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. Diese Bestimmung kann wohl nicht anders interpretiert werden, als dass damit den nationalen Parlamenten die Verpflichtung auferlegt wird, die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen nicht nur zu informieren, sondern sie auch zu konsultieren, also ihre Stellungnahmen einzuholen und zu diskutieren. Eine andere Interpretation widerspricht nicht nur dem Wortlaut („obliegt“), sondern ergäbe auch keinen Sinn (natürlich können die nationalen Parlamente jegliche Institution mit einem solchen Rechtsakt befassen, da eine ausdrückliche Regelung nur dann einen Sinn macht, wenn sie verpflichtend ist).

In Artikel 7 ist verankert, dass wenn von nationalen Parlamenten und Kammern, die mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der Stimmen (jedes Parlament hat zwei Stimmen) repräsentieren, eine begründete Stellungnahme, wonach der Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang zu bringen ist, abgegeben wird, die Kommission ihren Vorschlag zu „überprüfen“ hat. In besonderen, hier nicht weiter relevanten Fällen, genügt es, wenn ein Viertel der Stimmen entsprechende Bedenken moniert. Wenn das nationale Parlament, wie das österreichische, in zwei Kammern organisiert ist, sind die beiden Stimmen aufzuteilen. Die Verpflichtung zur „Überprüfung“ ist natürlich eine vergleichsweise schwache Bindung, vor allem wenn man bedenkt, dass es für Parlamente enorm schwierig ist, sich in so kurzer Zeit zu koordinieren.

Eine Neuerung gegenüber der dem Verfassungsvertrag zugrundeliegenden Fassung des Protokolls Nr. 2 bringt aber folgende Regelung des Artikels 7: Bemängeln mehr als die Hälfte der Stimmen, dass der Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist und will die Kommission daran festhalten, kann der Gesetzgeber (also das Europäische Parlament und der Rat) mit einer Mehrheit von 55% der Stimmen entscheiden, dass das Vorhaben nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.

Diese komplizierte Regelung ist, um einen englischen Ausdruck zu verwenden, etwas „sophisticated“: Wenn beispielsweise der Rat mehrheitlich der Auffassung ist, dass

3 In: Amtsblatt der Europäischen Union (Abl.), C 115 vom 09.05.2008, S. 206-209.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Gesetzgebungsvorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, ist es wohl nahe liegender, ihn gar nicht mit der erforderlichen Mehrheit anzunehmen als mit einer Mehrheit festzustellen, dass er gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt.

Schließlich können gemäß Artikel 8 von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments Klagen wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip an den Europäischen Gerichtshof erhoben werden.

Das in den angesprochenen Protokollen vorgesehene Verfahren im Zusammenhang mit dem Frühwarnmechanismus setzt an die Umsetzung enorme Anforderungen, da die Fristen extrem knapp bemessen sind. Die nationalen Parlamente müssen nicht nur innerhalb von acht Wochen reagieren, sondern auch eine beträchtliche Zahl von Verbündeten suchen. In einem System mit dezentralisierter Gesetzgebung wird ein rasches, flexibles Reagieren für die betroffenen regionalen Parlamente dadurch noch zusätzlich erschwert. Einerseits müssen sie sich erst intern koordinieren und sich andererseits noch an das nationale Parlament bzw. eine Kammer desselben wenden.

Etwas besser ist es hinsichtlich der Klagen wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 8 bestellt, da die Klagefrist von zwei Monaten auf den Zeitpunkt der Erlassung des Rechtsaktes abstellt. Allerdings sind die regionalen Parlamente selbst nicht klagebefugt. Das Klagerecht steht vielmehr den nationalen Parlamenten zu, wobei wohl nur letzteres als Ansprechpartner für die Landtage in Betracht kommen kann.

Aus diesen Tatsachen ergibt sich die Notwendigkeit, einen möglichst einfachen rechtlichen Mechanismus zu entwickeln, der eine wirksame Artikulierung der Interessen der regionalen Parlamente überhaupt erst ermöglicht. Die rechtlichen Grundlagen alleine werden jedoch nicht ausreichen, begleitend dazu müssen auch infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen werden.

In den jeweiligen regionalen Parlamenten muss in irgendeiner Form Vorsorge dafür getroffen werden, dass ein Zugriff auf personelle Ressourcen gewährleistet ist, der eine qualifizierte Beurteilung der Rechtsakte ermöglichen soll, und dass das Verhalten des Parlaments im Interesse der besseren Wirkung mit der Exekutive abgestimmt werden kann.

Die beiden Protokolle teilen nun freilich ein vorläufig ungewisses Schicksal, sodass unklar bleibt, ob sie jemals in Kraft treten. Dies kann jedoch aus folgenden Gründen dahin gestellt bleiben: Wenn die nationalen Parlamente in den kommenden Jahren überhaupt irgendeinen nennenswerten Einfluss auf der europäischen Ebene ausüben wollen, dann müssen sie sich ohnehin gegenüber den Regierungen emanzipieren und eigene Kommunikationskanäle zu den Organen der EU aufbauen. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass sowohl nationale als auch regionale Parlamente in jedem Fall danach trachten werden müssen, die an die Regierungsgesetzgebung verlorene Souveränität wenigstens zum Teil zurück zu gewinnen.

2.2 Das dreifache Unmöglichkeitstheorem zur Subsidiaritätskontrolle durch nationale und regionale Parlamente

Die Mitwirkung der nationalen und regionalen Parlamente an der Subsidiaritätskontrolle ist mit einigen populären Irrtümern belastet, die im Grunde eine Unmöglichkeit wir-

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kungsvoller Subsidiaritätskontrolle durch Parlamente behaupten und damit in der Tendenz der Entparlamentarisierung der Rechtsetzung das Wort reden. Es handelt sich um die folgenden argumentativen Komplexe.

Unmöglichkeitstheorem 1: Es wird behauptet, dass angesichts der Flut der einlangenden Dokumente eine wirkungsvolle Subsidiaritätskontrolle so lange nicht funktionieren könne, bis die Parlamente nicht zu den Regierungsstellen parallele bürokratische Stäbe aufgebaut haben, die genau jene Prüfung, die auch auf der exekutiven Ebene stattfindet, im Parlament wiederholen. Dieses Argument führt angesichts knapper Ressourcen, die (gerade) auch die mit der Budgethoheit ausgestatteten Parlamente treffen, geradewegs in die Verunmöglichung parlamentarischer Mitwirkung. Dieser Verunmöglichungsfalle kann nur dadurch entgangen werden, dass zumindest der Versuch der parlamentarischen Mitwirkung gestartet wird.

Unmöglichkeitstheorem 2: Selbst wenn es möglich sein sollte, mit den vorhandenen Mitteln subsidiaritätsrelevante von weniger problematischen Dossiers zu scheiden, so verbliebe dennoch eine übergroße Zahl an Prüfungen, die das Parlament nicht bewältigen könnte. Die Subsidiaritätskontrolle würde es nämlich erfordern, sich mit allen Inhalten des vorgeschlagenen Rechtsetzungsaktes auseinanderzusetzen, was wiederum auf die Unmöglichkeit für ein mit knappen personellen Ressourcen ausgestattetes Parlament hinausläuft, sich intensiv mit Fragen der Subsidiarität zu befassen. Diesem Argument ist dahingehend zu widersprechen, dass die Zahl der tatsächlich subsidiaritätsrelevanten Dossiers im Regelfall grundsätzlich überschaubar ist – abhängig freilich von der Bearbeitungstiefe der Selektion von subsidiaritätsrelevanten und nicht relevanten Dossiers. Das Argument verkennt weiters, dass die Aufgabe des nationalen oder regionalen Parlaments nicht in der Begutachtung eines Rechtsetzungsaktes und seinen Auswirkungen auf die mitgliedstaatliche Vollziehung in sämtlichen Ausprägungen besteht, sondern vielmehr in der Auseinandersetzung mit der zugegebenermaßen schwierig genug bleibenden Frage, ob ein geplanter Rechtsakt das Subsidiaritätsprinzip verletzt oder nicht. Damit wird die ureigenste Aufgabe des Parlaments angesprochen, da es doch das Subsidiaritätsprinzip ist, das die Hoheit des nationalen oder regionalen Parlaments schützen soll. Ob dieser Rechtsakt an sonstigen Mängeln leidet, muss dagegen nicht vom Parlament untersucht werden.

Unmöglichkeitstheorem 3: Selbst wenn es gelingen sollte, die subsidiaritätsrelevanten Dossiers zu selektionieren und zu bearbeiten, wäre die Stellungnahme des einzelnen Parlaments, besonders eines regionalen Parlaments, wirkungslos. Einer Vernetzung der verschiedenen Parlamente stünden institutionelle Hindernisse gegenüber, was den Kommunikationsfluss und das rasche Reagieren eines Parlaments betrifft. Dieses Argument ist nicht zu unterschätzen: Tatsächlich ist es für Parlamente strukturell schwieriger, sich zu vernetzen, als für Regierungen. Nicht zuletzt deshalb, weil die Führung des Parlaments stets auf politischen Ausgleich Bedacht zu nehmen hat, während die Regierung von solchen Rücksichten nicht berührt sein muss. Ein rasches Reagieren ist auch aufgrund der Schwerfälligkeit der Parlamente und ihrer Ausschüsse weitaus schwieriger als auf der exekutiven Ebene. Trotzdem wird den Parlamenten nichts anderes übrig bleiben, als an der europäischen Rechtsetzung tatsächlich mitzuwirken, sofern

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 nicht gänzlich unglaubwürdig werden wollen und die immer wieder beklagte Entparlamentarisierung als hohle Phrase entlarven.

Wie regionale und nationale Parlamente der Unmöglichkeitsfalle entkommen können, soll nachstehend anhand zweier Fallbeispiele behandelt werden.

3. Fallbeispiele der parlamentarischen Subsidiaritätskontrolle

3.1 Das Subsidiaritätsnetzwerk des AdR und die regionalen Parlamente

Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen (AdR) wurde in einem Beitrag von Stahl und Gsodam im Jahrbuch des Föderalismus 2008 eingehend dargestellt.[4] Im Folgenden soll das Netzwerk aus Sicht der regionalen Akteure beleuchtet werden.

In diesem Netzwerk waren im März 2009 96 Partner aus Regionen und anderen Gebietskörperschaften vertreten. Der AdR ist in der jüngeren Vergangenheit dazu übergegangen, statt einzelner Projekte sämtliche von der Kommission übermittelten Dokumente einer Konsultation zu unterziehen (so genannte „offene Konsultation"). Es ist den Mitgliedern des Netzwerkes anheim gestellt, sich an der Konsultation zu beteiligen oder nicht. Die Mitglieder werden freilich auch nicht über die einlangenden Dokumente und den Beginn der Konsultationsfrist (acht Wochen entsprechend dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) informiert. Damit ist das Netzwerk bereits einem „Echtbetrieb" angenähert: Die Mitglieder des Netzwerks müssen sich selbst aktiv um Informationen bemühen und können dann ihre Stellungnahmen in das Netzwerk eingeben.

Die Stellungnahmen erfolgen nach einem vom AdR ausgearbeiteten Prüfraster, das in der Vergangenheit mehrfach modifiziert wurde. Dieses Prüfraster ist von allen Beteiligten zu verwenden. Da das Netzwerk[5] virtuell ausgestaltet ist, erfolgt ein Austausch von Informationen auf postalischem Weg nicht. Die Verteilung nach dem Typus der Partner stellt Tabelle 1 dar.

Tabelle 1: Partner des Subsidiaritätsnetzwerks nach administrativem Typus

Regionen		Kommunale Einrichtungen (Kommunen und Kommunalverbände)
Regionen mit Gesetzgebungshoheit	Regionen ohne Gesetzgebungshoheit	
44 (38[a])	12	40

a) abzüglich „Doppelvertretungen".

Quelle: Eigene Darstellung.

4 *Stahl, Gerhard/Gsodam, Christian* 2008: Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 555-569.

5 Homepage des Subsidiaritätsnetzwerks des AdR. http://subsidiarity.cor.europa.eu.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 insgesamt 44 Partnern aus Regionen mit Gesetzgebungshoheit gehören sowohl Parlamente als auch Regierungen an (Tabelle 2). Einige Regionen sind sowohl durch ihre Regierung als auch das Parlament vertreten („Doppelvertretungen").

Tabelle 2: Zuordnung der Partner aus Regionen mit Gesetzgebungshoheit zu den Staatsfunktionen

Parlamente	Regierungen	„Doppelvertretungen"
24	20	6[a]

a) Parlament der flämischen Gemeinschaft und Flämische Regierung; Vorarlberger Landtag und Vorarlberger Landesregierung; Niedersächsischer Landtag und Niedersächsische Landesregierung; Parlament der autonomen Region Baskenland und Regionalregierung der autonomen Region Baskenland; Bayerischer Landtag und Bayerische Staatsregierung; Niederösterreichischer Landtag und Niederösterreichische Landesregierung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Weiteren soll nun untersucht werden, welche Regionen mit Gesetzgebungshoheit welchen Staaten, die dem Netzwerk angehören, zuzuordnen sind. Die nachfolgende Tabelle 3 ist um „Doppelvertretungen" (Regierung/Parlament) bereinigt, weiters wird die Relation zur Gesamtzahl der in dem betreffenden Staat existierenden Regionen mit Gesetzgebungshoheit hergestellt.

Tabelle 3: Zuordnung der im Netzwerk vertretenen Regionen mit Gesetzgebungshoheit

Staat	Im Netzwerk vertretene Regionen bzw. Entitäten[a] mit Gesetzgebungshoheit	Regionen bzw. Entitäten mit Gesetzgebungshoheit insgesamt
Italien	9	20
Spanien	8	17
Deutschland	7	16
Belgien	5	6[b]
Österreich	5[c]	9
Portugal	2	2
Finnland	1	1
Vereinigtes Königreich	1	3

a) Der Begriff der Entität ist erforderlich, um auch die sprachlichen Gemeinschaften in Belgien, die Träger von Gesetzgebungshoheit sein können, zu erfassen; b) Nicht vertreten ist die Deutschsprachige Gemeinschaft; c) Neben den fünf im Netzwerk vertretenen Ländern Österreichs ist allerdings noch die Landeshauptleutekonferenz zu erwähnen, die gleichsam die Regierungen aller Länder vertritt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Dieses Ergebnis erlaubt nun darüber eine erste Beurteilung, in welchen Staaten die an der Subsidiaritätskontrolle primär interessierten Regionen mit Gesetzgebungshoheit angesiedelt sind. Für Deutschland, Spanien und Italien gilt, dass das Netzwerk bisher nicht einmal die Hälfte der potenziell betroffenen Regionen ansprechen konnte. Dieses

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ergebnis besagt freilich noch nichts über die tatsächliche Aktivität der Regionen. Diese wird erst sichtbar, wenn man die Zahl der Stellungnahmen zu den Rechtsakten durch die einzelnen Regionen erhebt (Tabelle 4).[6]

Tabelle 4: Zuordnung der abgegebenen Stellungnahmen (Stand: 24.03.2009)

Regionen aus	Zahl der Stellungnahmen[a]	Parlament	Regierung
Deutschland[b]	32	10	17
Österreich	29	13	16
Spanien	22	11	11
Portugal	12	0	12
Belgien	6	5	1
Italien	4	3	1
Polen[c]	4	0	1

a) Folgende Partner brachten zwar Stellungnahmen ein, diese stammten jedoch von lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften ohne Gesetzgebungshoheit oder nationalen Delegationen: Vereinigtes Königreich (2), Finnland (1), Portugal (12), Frankreich (1), Griechenland (2) sowie Dänemark (2); b) Die Stellungnahmen des Deutschen Landkreistags (4) und des deutschen Städte- und Gemeindebunds (1) sind nicht aufgeführt; c) Wie aus der Tabelle ersichtlich, wurden aus Polen insgesamt vier Stellungnahmen abgegeben. Eine dieser Stellungnahmen wird dem Parlament zugeordnet, die restlichen drei erfolgten von der Stadt Lodz und sind deshalb in dieser Tabelle nicht ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Hier fällt eine besonders rege Beteiligung der deutschen und österreichischen Länder auf. Von Interesse ist daher, welche Partner dieser beiden Staaten wie viele Stellungnahmen eingebracht haben (Tabelle 5 und 6).

Tabelle 5: Analyse der österreichischen Partner in Bezugnahme auf die Anzahl der abgegebenen Stellungnahmen (Stand: 24.03.2009)

Österreichische Partner[a]	Anzahl der Stellungnahmen
Vorarlberger Landtag	9
Kärntner Landtag	4
Landeshauptleutekonferenz	16
Stellungnahmen Gesamt	**29**

a) Bislang erfolgten keine Stellungnahmen seitens des Burgenländischen und Niederösterreichischen Landtages. Seitens der Niederösterreichischen und der Vorarlberger Landesregierung sowie des Magistrats der Stadt Wien wurden keine zusätzlichen Stellungnahmen zu jener der Landeshauptleutekonferenz erhoben.

Quelle: Eigene Darstellung.

6 Bislang wurden keine Stellungnahmen von Schweden, Niederlande, Slowakei, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Rumänien, Litauen, Bulgarien, Zypern, Lettland, Luxemburg, Irland und Malta eingebracht.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Analyse der deutschen Partner in Bezugnahme auf die Anzahl der abgegebenen Stellungnahmen (Stand: 24.03.2009)

Deutsche Partner[a]	Anzahl der Stellungnahmen
Landtag Schleswig Holstein	1
Niedersächsischer Landtag	9
Bayerische Staatsregierung	5
Hessische Landesregierung	3
Niedersächsische Landesregierung	9
Deutscher Landkreistag	4
Verband deutscher Städte und Gemeinden	1
Stellungnahmen Gesamt	**32**

a) Keine Stellungnahmen erfolgten vom Landtag Nordrhein-Westfalen, dem Bayerischen Landtag, dem Landtag von Baden-Württemberg, der Regierung des Freistaats Sachsen sowie der Stadt Augsburg.

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus dieser Übersicht wird einerseits deutlich, dass letztlich nur wenige engagierte Partner des Subsidiaritätsnetzwerkes die Stellungnahmen dominieren, andererseits aber auch, dass im Falle Österreichs die Landeshauptleutekonferenz als ein länderübergreifendes Sprachrohr fungiert.

In weiterer Folge ist es von Interesse, ob im Regelfall gleichgerichtete Stellungnahmen ausfallen, da nur dies eine gewisse öffentliche Aufmerksamkeit garantieren kann und andererseits den AdR eher dazu motivieren dürfte, eine eventuelle Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vor dem EuGH zu erheben.

Tabelle 7: Analyse der „beendeten" Konsultationen (Stand: 24.03.2009)

Rechtsetzungsvorhaben	Zahl der Stellungnahmen	Divergierende Stellungnahmen		
		zustimmend	ablehnend	indifferent
Zuwanderung – Arbeitsmigration[a]	5	2	3	0
Energiepaket[b]	10	4	5	1
Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung[c]	17	12	4	1
Territoriale Vielfalt als Stärke[d]	11	4	7	0

a) Entspricht den Dokumentnummern KOM(2007) 248, 249, 637 und 638. Die Konsultation zum Thema „Zuwanderung – Arbeitsmigration" bezog sich auf ein Dokument ohne Rechtsetzungscharakter und drei Dokumente mit Rechtsetzungscharakter. An der Konsultation nahmen zwei Länderparlamente (Parlament der autonomen Region Baskenland, Vorarlberger Landtag), zwei Regionalregierungen (Regionalregierung des Baskenlandes, Österreichische Landeshauptleutekonferenz) sowie der Deutsche Landkreistag als Verband teil; b) Entspricht den Dokumentnummern KOM(2007) 528, 531, 529, 532 und 530. An der Konsultation nahmen fünf Regionalparlamente und fünf Regionalregierungen teil; c) Entspricht der Dokumentnummer KOM(2008) 414; d) Entspricht der Dokumentnummer KOM(2008) 616.

Quelle: Via http://subsidiarity.cor.europa.eu.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 könnte eigentlich vermutet werden, dass Stellungnahmen primär dann erstattet werden, wenn die Parlamente Bedenken wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erheben. In diesem Fall würde lediglich das Ausmaß der Beteiligung indizieren, wie stark die Regionen in ihrer Gesamtheit gegen ein bestimmtes Rechtsetzungsvorhaben votieren. Die Darstellung in Tabelle 7 zeigt die empirische Realität.

Bereits aus dieser groben Darstellung geht hervor, dass sich zu allen elf beendeten Konsultationen, die sich zu den oben angeführten vier Rechtssetzungsvorhaben zusammenfassen lassen, durchaus weit divergierende Stellungnahmen ergeben. Es ist keineswegs leicht, die Interessen der Regionen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen – ganz abgesehen davon, dass das Ausmaß der Beteiligung äußerst unterschiedlich ist.

3.2 Subsidiaritätskontrolle durch zweite Kammern am Beispiel des österreichischen Bundesrates

Zweite Kammern in Parlamenten leiden generell an einem Wahrnehmungsproblem, da sich das parlamentarische Leben nach außen hin sichtbar zumeist in der jeweils ersten Kammer abspielt. Zu diesem Wahrnehmungsproblem kann ein noch gravierenderes Legitimationsproblem hinzutreten, wenn, wie in Österreich, die zweite Kammer über eine schwache Rechtsstellung und eine wenig überzeugende politische Reputation verfügt.

Der Vertrag von Lissabon bringt den zweiten Kammern eine gewisse Chance zur Emanzipation: Es steht ihnen im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung nicht nur ein eigenständiges Klagerecht, sondern auch ein von der ersten Kammer losgelöstes Stellungnahmerecht zur Verfügung.

Realpolitisch dürfte zwar kaum zu erwarten sein, dass in Systemen, in denen die beiden Kammern des Parlaments relativ stark verflochten sind, diese gegenläufige Stellungnahmen erstatten. Dies würde auch kaum eine Stärkung des Gewichts der jeweiligen Stellungnahmen bewirken. Die Subsidiaritätskontrolle bietet hingegen der zweiten Kammer die Gelegenheit, ein gleichsam europäisches Profil zu gewinnen und so auf der europäischen Ebene ein Gewicht zu erlangen, das ihnen aus verfassungsrechtlichen und realpolitischen Gründen auf der nationalen Ebene versagt bleibt. Dies kann am Fallbeispiel des österreichischen Bundesrates veranschaulicht werden.

Der EU-Ausschuss des österreichischen Bundesrats hat in den vergangenen Jahren seine Tätigkeit auf dem Gebiet der Subsidiaritätsprüfung massiv intensiviert.[7] So wurden im Jahr 2008 zu 19 geplanten EU-Rechtsakten insgesamt sieben Ausschussfeststellungen getroffen, die teilweise an nationale Stellen und teilweise an die Kommission adressiert waren. Dies wurde im Jahr 2009, soweit sich dies bis jetzt bewerten lässt, fortgesetzt. Bis März 2009 wurden sieben EU-Vorlagen behandelt und drei weitere Ausschussfeststellungen getroffen.

7 Zu den Tätigkeiten des EU-Ausschusses des Bundesrates siehe: http://www.parlament.gv.at/PE/WR/show.psp?P_INF2=4.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Diese Zahlen erscheinen nicht überwältigend, jedoch sind sie der realistische Output der zweiten Kammer eines Kleinstaates und sie stellen immerhin unter Beweis, dass entgegen des zweiten Unmöglichkeitstheorems eine Selektion zwischen subsidiaritätsrelevanten und nicht relevanten Dossiers letztlich doch möglich scheint.

4. Unmöglichkeitstheorem 4: Wie sollen Parlamente Netzwerke bilden?

Die beiden Fallbeispiele demonstrieren einerseits sehr gut die Möglichkeiten, die das Verfahren der Subsidiaritätskontrolle Parlamenten auf allen Ebenen der Union bietet, an der Rechtsetzung auf europäischer Ebene teilzunehmen. Die drei Unmöglichkeitstheoreme scheinen also grundsätzlich bewältigbar. Andererseits zeigen die Beispiele offenbar aber auch die Schwierigkeiten, an der Rechtsetzung nicht nur teilzunehmen, sondern Standpunkte auch durchzusetzen.

Der österreichische Bundesrat adressiert seine Stellungnahmen an die Kommission und informiert die Landtage. Erweist sich bereits die nationale Abstimmung mit den Landtagen als problembeladen und von der Kooperationswilligkeit und -fähigkeit der beteiligten Akteure abhängig, so gilt dies umso mehr für die geforderte Netzwerkbildung unter den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten.

Der österreichische Bundesrat leitet seine Stellungnahmen nicht an andere Parlamente weiter, weil die institutionellen Voraussetzungen eines erfolgreichen Netzwerkes (vorhandene Ansprechpartner und die Fähigkeit, rasch zu reagieren) fehlen. So bleiben die Äußerungen gegenüber der Kommission isolierte und mit anderen Parlamenten nicht abgestimmte Stellungnahmen. Etwas besser ist es um die Position des deutschen Bundesrates bestellt, der besser mit anderen nationalen Parlamenten vernetzt zu sein scheint. Dies ändert aber nichts daran, dass ein abgestimmtes Vorgehen von Parlamenten äußerst schwierig erscheint und in der Praxis tatsächlich auch nicht stattfindet.

Nicht wesentlich verschieden sind die Problemfelder des Subsidiaritätsnetzwerks des AdR. Der AdR sammelt wie in einer Blackbox die Subsidiaritätsanalysen. Es hängt vom Ermessen des Berichterstatters ab, in welcher Form er auf die mitunter sehr verschiedenartigen Ergebnisse der Analysen Bezug nimmt. Soweit sich dies beurteilen lässt, sind weder die eingelangten Stellungnahmen miteinander abgestimmt, noch findet im *follow-up*-Verfahren eine solche Koordination statt. Die Mitwirkenden des Netzwerks erhalten nicht einmal eine Information, inwieweit der AdR in seiner Stellungnahme ihren Bedenken gefolgt ist. Die Mitwirkung am Subsidiaritätsnetzwerk stellt sich somit als eine Einbahnstraße dar.

Freilich ist es auch um die Position der nationalen Parlamente nicht viel besser bestellt. Auch über die Berücksichtigung ihrer Stellungnahme durch die Kommission erhalten sie keine Rückmeldungen. Die Information über das *follow-up* im europäischen Rechtsetzungsverfahren stellt sich somit als eine Holschuld dar, was naturgemäß das Interesse an der Beteiligung an diesem Prozess nicht fördert.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Resümee

Das Resümee zur Machbarkeit und den Erfolgsaussichten parlamentarischer Subsidiaritätskontrolle fällt demnach zwiespältig aus. Prinzipiell erweist sich die Subsidiaritätskontrolle als machbar, wenn es dem Parlament gelingt, sich auf die Prüfung der tatsächlich relevanten und seine Kernaufgaben berührenden Rechtsakte zu beschränken. Viel schwieriger als die Mitwirkung an der Subsidiaritätskontrolle ist die nicht minder bedeutsame Netzwerkbildung. Hier stehen besonders die regionalen Parlamente noch weitgehend am Anfang, wenngleich das Netzwerk der Subsidiaritätskontrolle des AdR einen wichtigen Schritt darstellt.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Rezensionen

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Renaissance der Föderalismustheorie in der EU-Forschung? Ein Literaturbericht

Martin Große Hüttmann

Unter dem Motto „Bringing Federalism Back In" werden seit dem Jahr 2000 neue Perspektiven in der politik- und rechtswissenschaftlichen Europaforschung diskutiert.[1] Die Rückkehr des lange Zeit verpönten, als unwissenschaftlich und rein normativ angesehenen Konzeptes in den integrationstheoretischen Diskurs hängt eng zusammen mit der Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses und der öffentlichen Debatte um die „Zukunft Europas". Der deutsche Außenminister Joschka Fischer gab mit seiner Humboldt-Rede im Mai 2000, in der er die Schaffung einer „Europäischen Föderation" forderte, einen wichtigen Anstoß. Fischer brach mit seiner Föderations-Rede ein doppeltes Tabu: Er war der erste in einer Reihe von prominenten Europapolitikern, der die grundlegende Frage nach der Zukunft und „Finalität" der Europäischen Union aufgeworfen hatte; er verband zudem seine Zukunftspläne mit einem föderalen Leitbild, welches zwar in der Vor- und Frühgeschichte der europäischen Integration eine wichtige Rolle gespielt hatte, in den Jahrzehnten danach jedoch auf einen kleinen Kreis von „Euro-Föderalisten" beschränkt und im öffentlichen Diskurs der Staats- und Regierungschefs als „f-word" tabuisiert war. In der wissenschaftlichen Diskussion wurde die europäische „Verfassungsdebatte", vor allem seit dem auf dem EU-Gipfel von Laeken im Dezember 2001 gegebenen Startschuss, mit Interesse und auf breiter Basis aufgegriffen. In dieser akademischen Diskussion wurde eine Tradition der Vergleichenden Föderalismusforschung aus den 1960er Jahren, die sich mit dem deutsch-amerikanischen Föderalismusforscher Carl-Joachim Friedrich verbindet, und der wie selbstverständlich die Europäische Gemeinschaft in die komparative Betrachtung integriert hatte, wieder aufgenommen. Friedrich hatte einst dafür plädiert, den Föderalismusbegriff von seiner statischen und traditionell-institutionalistischen wie auch normativen Engführung zu befreien und Föderalismus als dynamischen Prozess und nicht als ein fixes Modell der Kompetenzverteilung zu definieren:

> „Federalism is also and perhaps primarily the process of federalizing a political community, that is to say, the process by which a number of separate political communities enter into arrangements for working out solutions, adopting joint policies, and making joint decisions on joint problems, and, conversely, also the process by which a unitary political community be-

1 Vgl. die Nachweise zu den einzelnen Publikationen bei *Kelemen, R. Daniel/Nicolaïdis, Kalypso* 2007: Bringing Federalism Back In, in: *Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (Hrsg.)*: Handbook of European Union Politics, London u. a.: Sage, S. 301-316 und *Große Hüttmann, Martin/Fischer, Thomas* 2006: Föderalismus, in: *Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.)*: Theorien der europäischen Integration, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 41-63.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

comes differentiated into a federally organized whole. Federal relations are fluctuating relations in the very nature of things."[2]

Die Renaissance der Föderalismustheorie, wie sie seit 2000 zu beobachten ist, war – mehr implizit als explizit – durch dieses Plädoyer beeinflusst. Die Argumente, die nun von den „neuen" Föderalismustheoretikern und in bewusster Abkehr zu den traditionellen Föderalisten (Coudenhove-Kalergi, Spinelli, Hallstein) vorgebracht wurden, sind vor dem Hintergrund der Entwicklung von einem abstrakten zu einem konkreten „Föderalismus" auf EU-Ebene, der durch den Vertrag von Lissabon weiter verstärkt würde, plausibel. Es kann heute argumentiert werden, dass „Föderalismus" als Modell und Analyseperspektive in der EU-Forschung geeignet sei, weil erstens die EU ihren Kompetenzbereich auf immer mehr ursprünglich „staatliche" Felder wie Währungs-, Außen- und Justizpolitik ausgedehnt habe; er zweitens mit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips und der Debatte um die „richtige" Kompetenzverteilung und -ausübung die für föderale Systeme typischen Fragen aufwerfe; und drittens auch die öffentliche Debatte mehr und mehr durch Verweise auf „Föderalismus" als Leitbild und Orientierung geprägt werde.[3] Die Einführung des Euro, die sukzessive Stärkung des Europäischen Parlaments, die – mit dem Vertrag von Lissabon verbundene – Einführung eines Europäischen Präsidenten, eines Quasi-Außenministers, die Einbindung der mitgliedstaatlichen Parlamente im Rahmen des „Frühwarnsystems" und die neu geschaffene Kompetenzordnung können als Schritt in Richtung einer weiteren Föderalisierung der EU gewertet werden. Die Rücknahme föderaler oder staatsähnlicher Symbole der EU (Hymne, Flagge und Leitspruch), die noch im Verfassungsvertrag verankert waren, zeigen andererseits auch die politischen Empfindlichkeiten, an der eine „Staatswerdung" und Föderalisierung zu scheitern droht. Im klassischen Föderalismus-Konzept des Altiero Spinelli war noch die Idee vorherrschend, dass die europäischen Bürgerinnen und Bürger – im Unterschied zu den an der nationalen Souveränität festhaltenden Regierungen – eine europäische „Verfassung" mit Mehrheit unterstützen würden und eine solche Verfassungswerdung durch Abstimmungen an den Regierungen vorbei organisiert werden könnte. Das Ende des „permissive consensus" und die Schwierigkeiten bei den letzten EU-Referenden in Frankreich und in den Niederlanden (2005) sowie in Irland (2008) haben freilich gezeigt, dass die klassischen Föderalisten hier zu optimistisch gewesen waren; auch die „neuen" Föderalismuskonzepte haben hier noch keine Antwort.[4]

Neuere Publikationen zum Thema Föderalismus und Europäische Union

Die Arbeiten, die seit 2000 erschienen sind, zeigen die Bandbreite der Vergleichenden Föderalismusforschung und das damit verbundene Potenzial, welches bislang jedoch

2 *Friedrich, Carl J.* 1968: Trends of Federalism in Theory and Practice, New York u. a.: Praeger, S. 7f.

3 Vgl. *Kelemen/Nicolaïdis* 2007 (Fn. 1), S. 302.

4 Vgl. *Burgess, Michael* 2009: Federalism, in: *Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.)*: European Integration Theory, 2. Aufl., Oxford: Oxford University Press, S. 25-44, hier S. 42.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nur ansatzweise ausgeschöpft worden ist. Zwei Trends zeigen sich bei den ausgewählten Publikationen: Zum einen spielen nach wie vor implizite oder explizite Vergleiche der Europäischen Union mit „normalen" föderalen Systemen wie der Schweiz und den USA (weniger Deutschland) eine zentrale Rolle;[5] zum anderen zeigen historisch angelegte Studien, die der Politischen Theorie zuzurechnen sind, dass der Traditionsbestand der Föderalismustheorie, der mit Althusius, Kant und den Autoren der „Federalist Papers" verbunden ist, interessante Perspektiven und Bewertungen der aktuellen europäischen Verfassungsentwicklung bieten kann.[6] Auffallend ist auch, dass die Debatte – von einigen Ausnahmen abgesehen – heute stark von englischen bzw. US-amerikanischen Autoren geprägt ist.[7] Dies zeigt, dass die Diskussion um Föderalismus und Europa längst nicht mehr nur ein Thema der deutschsprachigen Politik- und Rechtswissenschaft ist.

Wirft man einen genaueren Blick in eine Auswahl der neueren Publikationen, fällt die Bandbreite der behandelten Themen auf. In dem von Anand Menon und Martin Schain herausgegebenen Band werden neben allgemeinen konzeptionellen Überlegungen und den Verfassungsperspektiven, die bei einem USA-EU-Vergleich zu Tage treten (Sbragia, Menon, Nicolaïdis, Lowi), auch die politischen Systeme, die Entscheidungsprozesse (Majone, Magnette, Peters, Shapiro, Kelemen und Kreppel) und auch einzelne

5 Vgl. dazu u. a. *Benson, David/Jordan, Andrew* 2008: Understanding task allocation in the European Union: exploring the value of federal theory, in: Journal of European Public Policy, Jg. 15, Nr. 1, S. 78-97; *Börzel, Tanja A./Hosli, Madeleine O.* 2003: Brussels between Berlin and Bern: comparative federalism meets the European Union, in: Governance, Jg. 16, Nr. 2, S. 179-202; *Dosenrode, Søren (Hrsg.)* 2007: Approaching the European Federation?, Aldershot u. a.: Ashgate; *Egeberg, Morten* 2001: How federal? The organisational dimension of integration in the EU (and elsewhere), in: Journal of European Public Policy, Jg. 8, Nr. 5, S. 728-746; *Fabbrini, Sergio (Hrsg.)* 2005: Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring Post-National Governance, London/New York: Routledge; *Menon, Anand/Schain, Martin (Hrsg.)* 2006: Comparative Federalism. The European Union and the United States in Perspective, Oxford: Oxford University Press; *Nicolaïdis, Kalypso/Howse, Robert (Hrsg.)* 2001: The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union, Oxford: Oxford University Press; *Schütze, Robert* 2009 (i. E.): From Dual To Cooperative Federalism: The Changing Structure Of European Law, Oxford: Oxford University Press sowie *Trechsel, Alexander H. (Hrsg.)* 2006: Towards a Federal Europe?, London: Routledge und *Trechsel, Alexander H.* 2005: How to federalize the European Union ... and why bother, in: Journal of European Public Policy, J. 35, Nr. 3, S. 401-418.

6 *Hohberger, Stefan* 2008: Vergleich der politischen Theorie und der politischen Systeme des Althusius mit der EU, Berlin: Duncker & Humblot.

7 Vgl. dazu stellvertretend *von Bogdandy, Armin* 1999: Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, Baden-Baden: Nomos; *Fischer, Thomas/Schley, Nicole* 1999: Europa föderal organisieren. Ein neues Kompetenz- und Vertragsgefüge für die Europäische Union, Bonn: Europa Union Verlag; *Hrbek, Rudolf* 2004: Die Europäische Union in föderaler Perspektive, in: *Piazolo, Michael/Weber, Jürgen (Hrsg.)*: Föderalismus. Leitbild für die Europäische Union, München: Olzog, S. 316-334; *Hrbek, Rudolf* 2003: Föderalismus sui generis – der Beitrag des Konvents zur Verfassungsstruktur der erweiterten EU, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Jg. 1, Nr. 3, S. 430-446; *Schneider, Heinrich/Wessels, Wolfgang (Hrsg.)* 1994: Föderale Union – Europas Zukunft?, München: C. H. Beck und *Schneider, Heinrich* 2001: Optionen der politischen Finalität: Föderation – Konföderation – Verfassung, in: *Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.)*: Eine neue deutsche Europapolitik?, Bonn: Europa Union Verlag, S. 583-666.

https://doi.org/10.5771/9783845217684 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Politikbereiche in den Blick genommen; dazu gehören etwa die Politik der Zentralbanken in der EU und in den USA (Jabko), sowie die Biotechnologie (Sheingate) und die Einwanderungspolitik (Schain). Gerade die vergleichende *policy*-Perspektive eröffnet ein enormes Potential für weitere Analysen. Auch der von Sergio Fabbrini herausgegebene Sammelband verfolgt in ähnlicher Weise die grundsätzlichen Fragen, die bei einem Vergleich der Föderalmodelle in den USA und in der EU in den Blick geraten müssen: untersucht werden u. a. die Etablierung eines Binnenmarktes, die Sozialpolitik und Demokratie wie auch die Verfassungsentwicklung. Weitere Fragen werden in dem von Alexander Trechsel herausgegebenen Band bzw. dem Sonderheft der Zeitschrift „Journal of European Public Policy" gestellt; etwa die Frage nach dem Zusammenhang von Parteisystemen und Föderalismus.[8] Weitere Fragen, die sich im Rahmen der neueren Föderalismusdebatte ergeben, betreffen den „regulatory federalism" (Majone), den Fiskalföderalismus im Zusammenhang mit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, und generell die Themen Legitimität, Demokratie und Identität,[9] die in der Folge des „normative turn" der EU-Integrationsforschung seit Mitte der 1990er Jahre eine kaum mehr überschaubare Flut von Veröffentlichungen gebracht hat.

Die Renaissance und die zunehmende Bedeutung von Föderalismuskonzepten in der EU-Forschung lassen sich m. E. so erklären: Neben der auch von Skeptikern und Kritikern nicht geleugneten Tatsache, dass die EU bereits föderale Züge trage, ist es vor allem die hohe Anschlussfähigkeit an das ebenfalls seit den 1990er Jahren weit verbreitete Konzept des „Mehrebenenregierens" (*multi-level governance*).[10] Hier geht es wie beim Föderalismus ebenfalls um die Kernfrage, wie im politischen System der Europäischen Union staatliche wie nicht-staatliche Akteure und politische Entscheidungsebenen miteinander verflochten sind, und welche Konsequenzen diese unorthodoxe Fusion und Verflechtung von formalen und informellen Instrumenten und Verfahren der politischen Steuerung die Politik in Brüssel prägt. Fraglich ist dabei jedoch, ob und inwiefern Vertragsänderungen wie der Vertrag von Lissabon, wie dies in einer „föderalistischen" Lesart unterstellt wird, tatsächlich eine Konsolidierung der föderalen Ausrichtung mit sich bringt.[11] Als weiterer Vorteil des Föderalismus erscheint andererseits, dass er eine politische Perspektive (nicht im Sinne der „Vereinigten Staaten von Europa") bereit hält, die die öffentliche Kommunikation und didaktische Vermittlung erleichtert.

Neuere Steuerungsinstrumente wie die so genannte Offene Methode der Koordinierung und die damit verbundene Vorstellung, die Politik in Europa könne und müsse

8 *Thorlakson, Lori* 2005: Federalism and the European party system, in: Journal of European Public Policy, Jg. 12, Nr. 3, S. 468-487.

9 Vgl. *Kelemen/Nicolaïdis* 2007 (Fn. 1), S. 307-311.

10 Vgl. dazu den Überblick bei *Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin* 2006: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: *Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.)*: Theorien der europäischen Integration, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223-247 und *Piattoni, Simona* 2009: Multi-level Governance. A Historical and Conceptual Analysis, in: European Integration, Jg. 31, Nr. 2, S. 163-180.

11 Vgl. dazu kritisch: *Schütze, Robert* 2008: Lisbon and the federal order of competences: A prospective analysis, in: European Law Review, Jg. 33, Nr. 5, S. 709-722.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

voneinander lernen und sich an „best practice"-Modellen orientieren, eröffnet für die Vergleichende Föderalismusforschung ebenfalls neue Perspektiven. Denn es gehört seit jeher zum föderalistischen Katechismus, dass der Föderalismus als lernendes System bzw. als „laboratory federalism" angelegt sei.[12] Die in der Politikwissenschaft dominierende Debatte um Formen von „multi-level governance", neue Spielarten der politischen Steuerung in einer globalisierten Welt und des Regierens unter den Bedingungen einer „komplexen Interdependenz" müsste stärker als bislang die Erfahrungen des supranationalen „Föderalismus" nutzen, um im Feld der *comparative politics* neue Analyseperspektiven zu eröffnen.[13] Dann könnte die EU sogar zum Vorbild und „role model" für „normale" Föderalsysteme werden, weil sie – häufig aus der Not heraus geboren – Modelle und Instrumente der politischen Steuerung etabliert hat, welche eine institutionelle Antwort geben auf die funktionelle Differenzierung und Fragmentierung. Diese auch in den europäischen Nationalstaaten zu beobachtenden Phänomene erscheinen in der EU dabei wie durch ein „Brennglas" vergrößert.[14] Die zu beobachtende Renaissance des Föderalismus in der EU-Integrationsforschung ist freilich nicht mehr und nicht weniger als ein Spiegelbild des notwendigen akademischen Pluralismus, in dessen Rahmen Analyseansätze und Konzepte sich sowohl in theoretisch-konzeptioneller als auch in politisch-praktischer Hinsicht immer wieder von neuem bewähren müssen.

12 Vgl. dazu u. a.: *Duina, Francesco/Raunio, Tapio* 2007: The open method of co-ordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities?, in: Journal of European Public Policy, Jg. 14, Nr. 4, S. 489-506 und *Kerber, Wolfgang/Eckardt, Martina* 2007: Policy learning in Europe: the open method of co-ordination and laboratory federalism, in: Journal of European Public Policy, Jg. 14, Nr. 2, S. 227-247.

13 Vgl. *Schmitter, Philippe C.* 2009: The nature and future of comparative politics, in: European Political Science Review, Jg. 1, Nr. 1, S. 33-61 und *Benz, Arthur* 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; sowie *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.)* 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

14 Vgl. *Jachtenfuchs, Markus* 2001: Verfassung, Parlamentarismus, Deliberation. Legitimation und politischer Konflikt in der Europäischen Union, in: *Landfried, Christine (Hrsg.)*: Politik in einer entgrenzten Welt, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, S. 71.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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

Elisabeth Alber, Dott.ssa: Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie Bozen (Italien).

Prof. Dr. Arthur Benz: Lehrgebiet „Politikwissenschaft I: Staat und Regieren", Institut für Politikwissenschaft, FernUniversität in Hagen.

Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini: Ordinarius für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich (Schweiz).

Katrin Böttger, M. A.: Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Politik, Berlin; Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen; Lehrbeauftragte an der Universität Leipzig.

Eva Bräth: Studentische Hilfskraft, SFB 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Neue Formen des Regierens?", Teilprojekt Prof. Gerhard Göhler, Otto-Suhr-Institut, Freie Universität Berlin; Stipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung.

Univ.-Doz. Dr. iur. Peter Bußjäger: Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck (Österreich); Direktor des Vorarlberger Landtages, Bregenz (Österreich).

Matthias Chardon, M. A.: Leiter der Forschungsgruppe Europa, Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P), Ludwig-Maximilians-Universität München; ab Juni 2009: Referent im EU-Büro des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im PT des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt, Bonn.

Prof. Dr. César Colino: Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Spanische Fernuniversität, Madrid (Spanien).

Ksenia Chepikova, cand. M. A.: Mitarbeiterin an der Professur für Europäische Studien am Institut für Politikwissenschaft, Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Dr. Jürgen Dieringer: Leiter der Professur für Politikwissenschaft I, Andrássy-Universität Budapest (Ungarn).

Annegret Eppler, M. A., Ass. iur.: Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Abteilung Innen- und EU-Politik und Politische Theorie, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Christin Friedemann, B. A.: Bachelor „Grenzüberschreitende Kommunikation und Kooperation", Universität des Saarlandes, Saarbrücken.

Prof. Dr. Oscar W. Gabriel: Abteilung für Politische Systeme und Politische Soziologie, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Stuttgart.

Dr. Martin Große Hüttmann: Akademischer Rat, Abteilung Innen- und EU-Politik und Politische Theorie, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen; Vorstandsmitglied des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Tübingen.

Dr. Norbert Grube: Institut für Historische Bildungsforschung, Pädagogische Hochschule Zürich (Schweiz).

Dr. Gregor Halmes: Fachrichtung Romanistik, Universität des Saarlandes, Saarbrücken.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

PD Dr. Andreas Heinemann-Grüder: Senior Researcher am Bonn International Centre for Conversion (BICC); Lehrbeauftragter an der Universität Bonn.

Prof. Dr. Rudolf Hrbek: Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen; Vorstandssprecher des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Tübingen.

Prof. Dr. Charlie Jeffery: Politics and International Relations, School of Social and Political Studies, Universität Edinburgh (Vereinigtes Königreich).

Dr. Iris Kemmler, LL.M. (LSE): Wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht des Richters des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Juristische Fakultät, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Dr. Andreas Kiefer: Leiter des Landes-Europabüros, Salzburg (Österreich).

PD Dr. Sabine Kuhlmann: Lehrstuhlvertreterin für Innenpolitik und öffentliche Verwaltung, Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.

Prof. Dr. Harvey Lazar: School of Policy Studies sowie Fellow am Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston (Kanada); School of Public Administration sowie Senior Research Associate am Centre for Global Studies, Universität Victoria (Kanada).

PD Dr. Olaf Leiße: Vertretung der Professur für Europäische Studien am Institut für Politikwissenschaft, Friedrich-Schiller-Universität Jena; Privatdozent an der Staatswissenschaftlichen Fakultät, Universität Erfurt.

Dr. Johannes Maier, M.E.S.: Leiter der EU-Koordinationsstelle des Amtes der Kärntner Landesregierung, Klagenfurt (Österreich); Sprecher der österreichischen Länder in EVTZ-Angelegenheiten.

Christopher W. McDougall: Department of Health Policy, Management & Evaluation sowie Joint Centre for Bioethics, Universität Toronto (Kanada).

Prof. Dr. Ursula Münch: Professur für Innenpolitik und Vergleichende Regierungslehre, Institut für Politikwissenschaft, Universität der Bundeswehr München.

Prof. Dr. Klaus-Jürgen Nagel: Politische Theorie und Vergleichende Politikwissenschaft, Fakultät für Politik- und Sozialwissenschaften, Universität Pompeu Fabra, Barcelona (Spanien).

Günther H. Oettinger: Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart; Ko-Vorsitzender der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Univ.-Prof. DDr. Günther Pallaver: Institut für Politikwissenschaft sowie Fakultätsstudienleiter der Fakultät für Politikwissenschaft und Soziologie, Universität Innsbruck (Österreich).

Prof. Dr. Barbara Remmert: Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Wirtschaftsverwaltungsrecht, verbunden mit Kommunal- und Sozialrecht, Juristische Fakultät, Eberhard Karls Universität Tübingen; stellvertretende Vorstandssprecherin des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Tübingen.

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch: Politisches System und politische Soziologie der Bundesrepublik, Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Prof. Dr. Ferran Requejo: Politikwissenschaft, Fakultät für Politik- und Sozialwissenschaften, Universität Pompeu Fabra, Barcelona (Spanien).

Kai Schadtle: Wissenschaftlicher Angestellter und Doktorand am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Völkerrecht, Europarecht und auswärtige Politik, Juristische Fakultät, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Tit. Univ.-Prof. Dr. Franz Schausberger: Landeshauptmann von Salzburg a. D.; Univ. Doz. für Neuere Österreichische Geschichte; Beauftragter des Landes Salzburg im Ausschuss der Regionen (AdR); Vorstandsvorsitzender des Instituts der Regionen Europas (IRE), Salzburg (Österreich).

Dr. Henrik Scheller: Projektmanager im Programm „Zukunft global denken", Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; Lehrbeauftragter an der Universität Potsdam.

Dr. Otto Schmuck: Leiter der Europa-Abteilung der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und bei der Europäischen Union, Berlin; Leiter des Arbeitskreises „Europa", Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz, Mainz; Mitglied des Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Berlin.

Gábor Schneider: Ministerium für Nationale Entwicklung und Wirtschaft, Budapest (Ungarn).

Prof. Dr. Roland Sturm: Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Geschäftsführer des Zentralinstituts für Regionalforschung, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Alan Trench: Research Fellow am Europa Institute, School of Law, Universität Edinburgh (Vereinigtes Königreich).

Kerstin Völkl, M. A.: Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Methoden, Institut für Politikwissenschaft & Japanologie, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Dr. Kumanan Wilson: Canada Research Chair in Public Health Policy, Ottawa Hospital Research Institute, Universität Ottawa (Kanada); Research Associate am Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston (Kanada).

Dr. Jens Woelk: Ricercatore confermato für vergleichendes Verfassungsrecht, Juristische Fakultät, Universität Trient (Italien); Senior Researcher am Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie Bozen (Italien).

Carolin Zwilling, Ass. iur.: Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Koordinatorin, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie Bozen (Italien).

https://doi.org/10.5771/9783845217664 - Generiert durch IP 216.73.216.60, am 24.01.2026, 10:16:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.