Band 17

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2016

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 16.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 16.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 2016
Band 17

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

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

Koordination und redaktionelle Betreuung:
Miriam Keppner M.A.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 16.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2016

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 16.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

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

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at http://dnb.d-nb.de

ISBN 978-3-8487-3664-5 (Print)
978-3-8452-7951-0 (ePDF)

British Library Cataloguing-in-Publication Data
A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN 978-3-8487-3664-5 (Print)
978-3-8452-7951-0 (ePDF)

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)
Jahrbuch des Föderalismus 2016
Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa
Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (eds.)
429 p.
Includes bibliographic references.

ISBN 978-3-8487-3664-5 (Print)
978-3-8452-7951-0 (ePDF)

ISSN 1616-6558

1. Auflage 2016
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

This work is subject to copyright. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the publishers. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to "Verwertungsgesellschaft Wort", Munich.

No responsibility for loss caused to any individual or organization acting on or refraining from action as a result of the material in this publication can be accepted by Nomos or the editors.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 16.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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

Auf dem Weg zur Gigabit-Gesellschaft 23
Günther H. Oettinger

2. SCHWERPUNKTTHEMA „Digitalisierung als Herausforderung im Mehrebenensystem“

Digitalisierung im föderalen Kontext: Was erwartet die einzelnen föderalen Ebenen durch die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft? 33
Gregor Hopf

Industrie 4.0 im Mehrebenensystem – europäische Innovationspolitik zwischen Wettbewerb, Kohärenz und Kohäsion 50
Daniel Buhr

E-Government im Mehrebenensystem – Chancen und Herausforderungen 65
Stefan Krebs/Christian Kohl

Herausforderungen und Chancen der europaweiten Digitalisierung für die deutschen Kommunen unter besonderer Berücksichtigung Baden-Württembergs 76
Martin Silzer

Digitales Lernen in Deutschland – Randbedingungen für einen erfolgreichen Einsatz digitaler Medien im Unterricht 86
Katharina Scheiter

Digitalisierung und Datenschutz im EU-Mehrebenensystem 100
Marita Körner

Daseinsvorsorge und Digitalisierung – die kommunale Perspektive 112
Helmut Dedy

3. THEMEN DER FORSCHUNG

Geschlechterperspektiven in der Föderalismusforschung 123
Sabine Lang/Birgit Sauer

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ungleiches im Gleichen. Theoretische und methodische Herausforderungen des Vergleichs von Kommunen in Deutschland und Russland 137
Rolf Frankenberger

Solidarität à la carte im europäischen Mehrebenensystem 151
Michèle Knodt/Anne Tews

Warum gibt es keinen Föderalismus in den arabischen Ländern? Zur Dialektik von Autokratie und dezentraler Herrschaft 165
Roland Sturm/Thomas Demmelhuber

Die Identifizierung der Bürger mit ihren Metropolregionen vor dem Hintergrund unterschiedlich legitimierter Metropolitan Governance-Strukturen: Eine vergleichende Studie anhand der Ballungsräume Stuttgart und Rhein-Neckar 179
Samuel Beuttler

„Voice without Vote“: Der Ausschuss der Regionen und sein Rolle im EU-Gesetzgebungsprozess 190
Diana Panke

4. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS

Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union (EULG) – Erste Erfahrungen in der 15. Wahlperiode des Landtags von Baden-Württemberg (2011-2016) 199
Stefan Böhm

Kopftuch und kein Ende? Identität und Integration im deutschen Föderalismus 211
Georg Weinmann

Von Kompetenzen und Kompromissen – Genese der Bund-Länder Finanzbeziehungen im Hinblick auf eine Anschlusslösung 2020 225
Volker Ratzmann

5. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

Armutsbekämpfung im Bundesstaat – die Sozialhilfe der Schweiz 235
Eva-Maria Belser

Zwischen den Zeiten – die sechste Reform des belgischen Staates aus Perspektive der Deutschsprachigen Gemeinschaft 254
Christoph Niessen/Min Reuchamps/Frédéric Bouhon

Italiens Föderalisierung auf dem Prüfstand 267
Elisabeth Alber/Carolin Zwilling

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Tsunamis und tektonischen Verschiebungen in Schottland: Die britische Territorialverfassung unter zunehmendem Druck 286
Simon Meisch

Die Territorialreform in Frankreich: Republik 2.0? 301
Stefan Seidendorf

6. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

Cooperative State Administration of Coercive Federal Policies in U.S. Federalism 325
John Kincaid

7. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA

Aktuelle minderheitenpolitische Themen in der deutsch-dänischen Grenzregion 339
Jørgen Kühl

Wroclaw – The European Capital of Culture 2016 350
Andżelika Mirska

Der Mehrwert der Zusammenarbeit in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Die Sicht der Bevölkerung 361
Günther Pallaver/Christian Traweger

8. EUROPÄISCHE UNION/EUROPÄISCHE INTEGRATION

Das Kartenspiel der nationalen Parlamente – wie die Rolle der nationalen Parlamente in der EU gestärkt werden könnte 375
Ute Müller

Das Post-Brexit Europa, die EU positioniert sich neu? Eine Skizze 388
Roland Sturm

Der Westbalkan und die Europäische Union 394
Horst Förster

9. REZENSIONEN

Der Europäische Rat – ein Symbol für den „Exekutivföderalismus der EU? 415
Martin Große Hüttmann

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Subnationale Parlamente als neue (institutionelle) Akteure im Entscheidungssystem der EU 421
Rudolf Hrbek

Die Autoren 429

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Feststellungen, die auf die Themenschwerpunkte des Jahrbuchs verweisen, haben unverändert Gültigkeit.

Das Jahrbuch ist, so hieß es im Vorwort des ersten Bandes weiter, „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert, das dem Leser – primär in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft und Forschung, Lehre und Studium sowie in der interessierten Öffentlichkeit – fortlaufend ohne erheblichen eigenen Rechercheaufwand einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte föderaler und regionaler Struktur und Politik bieten soll.“ Da diese Themen verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – finden, ist auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen. Aus den Reaktionen auf die ersten sechzehn Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den siebzehnten Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in mehrere Hauptabschnitte, darunter – wie erst seit wenigen Jahren – ein Abschnitt mit einem Schwerpunktthema, wird beibehalten. Zwei der insgesamt 29 Beiträge erscheinen in englischer Sprache; die Herausgeber geben dieser Lösung wegen der größeren sprachlichen Authentizität der Texte den Vorzug vor der früher gelegentlich praktizierten Übung, Übersetzungen in die deutsche Sprache anzufertigen.

Das vorliegende Jahrbuch hat als Schwerpunktthema die „Digitalisierung als Herausforderung im Mehrebenensystem“ gewählt. Die insgesamt acht Beiträge beschäftigen sich dabei aus ganz unterschiedlichen Perspektiven mit den politischen, wirtschaft-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 und gesellschaftlichen Themen, die um das Stichwort Digitalisierung kreisen. Die Veränderungen und Prozesse, die unter diesem Begriff in der Öffentlichkeit wie auch in den Wissenschaften diskutiert werden, stoßen – so unsere Beobachtung – immer wieder auf die Frage, welche politische Entscheidungsebene bei diesem Thema die notwendigen Impulse geben und die rechtlichen Grundlagen schaffen soll. Es geht hier also immer auch um die klassischen Themen der Föderalismus-Forschung, also um Fragen nach der Zuteilung und Festschreibung von Kompetenzen, dem Verhältnis von „self rule" und „shared rule" (Elazar), und insbesondere um Fragen von „Multi-level Governance", also der engen Verflechtung von politischen und Wirtschaftsakteuren; auch die Zuweisung von finanziellen Ressourcen und das Setzen von technischen Standards und die Formulierung von politischen Zielen und Leitbildern („Industrie 4.0", „Gigabit-Gesellschaft") spielen hier eine zentrale Rolle. Im Moment ist die Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen im Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union alles andere als perfekt; hier zeigen sich große Herausforderungen für die Europäische Union, den Bund, die Länder und die Kommunen. Die Beiträge zum Schwerpunktthema setzen sich mit diesen und weiteren Fragen auseinander.

Der Beitrag von *Günther H. Oettinger* beschreibt die Initiativen und Maßnahmen, die die Europäische Kommission zum Thema Digitalisierung in jüngster Zeit vorgelegt hat. Der für die Digitale Agenda zuständige Kommissar sieht Europa auf dem Weg in die „Gigabit-Gesellschaft". Er plädiert in seinem Beitrag für eine „starke und ehrgeizige Digitalpolitik"; es gehe darum, die Chancen der digitalen Revolution zu nutzen und sich den Herausforderungen zu stellen. Eine der Herausforderungen sieht Oettinger in den „nationalen Silostrukturen" im Bereich von Telekommunikation, Medien-, Urheber und Datenschutzrecht. Erst wenn diese Strukturen aufgebrochen seien, könnten die Verbraucher und die Unternehmen in Europa die Vorteile eines digitalen Binnenmarktes auch nutzen. Bis 2025 soll, so der EU-Kommissar, die europäische „Gigabit-Gesellschaft" umgesetzt sein. Mit der Frage, wie in der Bundesrepublik Deutschland die unterschiedlichen politischen Ebenen und Entscheidungsträger mit dem Thema Digitalisierung umgehen bzw. umgehen sollten, beschäftigt sich *Gregor Hopf*. Er geht diese Frage ganz grundsätzlich an und diskutiert die aktuellen und die zu erwartenden Herausforderungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die mit der Digitalisierung verknüpft werden. Der Föderalismus müsse, so der Autor, den „Vorteil seiner potentiell flexiblen Skalierung (…) und seiner prinzipiell agilen Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen voll ausspielen" – nur dann könne er den Wandel gestalten und mit ihm mithalten. Das Stichwort „Industrie 4.0" hat sich in kürzester Zeit zu einem zentralen Leitbild im deutschen und europäischen Diskurs entwickelt. *Daniel Buhr* untersucht, wie im Mehrebenensystem der Europäischen Union die unterschiedlichen, aber eng miteinander verflochtenen Entscheidungsebenen eine „Industrie 4.0"-Politik entwickelt, organisiert und umgesetzt wird. Dabei wird deutlich, so der Autor, dass sich die für Mehrebenensysteme typischen Probleme der mangelhaften Koordinierung und Abstimmung der unterschiedlichen, zum Teil sich doppelnden Programme, auch bei dieser neuen Form der Innovations- und Wirtschaftspolitik zeigen. Nicht nur im Verhältnis zwischen der Euro-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 und den Mitgliedstaaten, sondern auch im Bund-Länder-Verhältnis folgt die Politik zum Teil unterschiedlichen Logiken und Zielen. Buhr plädiert deshalb für das Konzept einer „Regionalisierten Innovationspolitik", die nicht nach dem Prinzip „Gießkanne" vorgeht, sondern die „räumliche Dimension von Innovationsprozessen und die spezifischen regionalen Gegebenheiten" – im Sinne der Subsidiarität – tatsächlich berücksichtigt und die Kompetenzen auf die regionale Ebene verlagert. Digitalisierung spielt für die Verwaltung unter dem Stichwort „E-Government" seit einigen Jahren eine zentrale Rolle. *Stefan Krebs* und *Christian Kohl* zeigen in ihrem Beitrag die Veränderungen nach, die sich aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger und aus der Perspektive der Verwaltung selbst ergeben haben. Während in einzelnen Ländern, auch in Baden-Württemberg, seit Jahren mit entsprechenden Portalen (z.B. „service-bw") gute Erfahrungen gemacht wurden, sind die Möglichkeiten, die Kooperationen zwischen Bund und Ländern zu verbessern, nach Ansicht der Autoren noch längst nicht ausgeschöpft. Dass auch die Europaarbeit der Kommunen, hier speziell die der baden-württembergischen Gemeinden, durch die Digitalisierung deutliche Veränderungen erfahren hat, zeigt *Martin Silzer* auf. Anhand von verschiedenen Beispielen erläutert er die Chancen, er verschweigt aber auch nicht die Probleme, die mit der Digitalisierung einhergehen: Die Arbeit in Brüssel sei heute mehr denn je durch die digitalen Formen der Kommunikation und Informationsbeschaffung geprägt. Das schaffe einerseits ganz neue Chancen für die Bürger, sich einzubringen und mit der Politik und Verwaltung in direkten Kontakt zu treten und Dienste abzurufen („Bürgerbeteiligung 4.0" und „Kommune 4.0"). Solche neue Formen der Kommunikation seien aber andererseits von einer entsprechenden Breitbandversorgung abhängig; hier sei, so Martin Silzer, der klassische Begriff der Daseinsvorsorge anzupassen. Er plädiert für einen „atmenden" Begriff von Daseinsvorsorge, der es ermögliche, technische Neuerungen zu integrieren. Eine abschließende und damit künftige technische Entwicklungen möglicherweise ausschließende Definition der Daseinsvorsorge, wie sie die Europäische Kommission diskutiert, lehnt Silzer ab. Auch für die Bildung und die Schulen ist Digitalisierung ein großes Thema; die Diskussionen der jüngsten Zeit in der Öffentlichkeit und in Expertenkreisen zeigen dies. *Katharina Scheiter* untersucht in ihrem Beitrag, wo die Bundesrepublik Deutschland und die Länder als die Hauptverantwortlichen für die Schulpolitik im internationalen Vergleich im Moment stehen. Die Verbreitung des digitalen Unterrichts und die Medienbildung an den Schulen seien nicht auf der Höhe der Zeit; diese Themen würden „noch nicht systematisch angegangen". Die Autorin zeigt, dass hier – auch im Vergleich zu anderen Ländern – ein enormer Nachholbedarf bestehe, auch auf dem Gebiet der pädagogischen Forschung. Die bislang vorliegenden Studien seien zum großen Teil von Einrichtungen finanziert worden, die von Unternehmen getragen werden. Die Autorin plädiert deshalb für zusätzliche „unabhängige Datenquellen". Mit der Frage, wie der Datenschutz im Europäischen Mehrebenensystem organisiert ist, setzt sich *Marita Körner* auseinander. Die 2016 verabschiedete Datenschutz-Grundverordnung der EU löst das bisherige Regelwerk ab; in ihrem Beitrag analysiert die Autorin die Ziele und Instrumente der neuen Verordnung. Ihre Bilanz fällt dabei gemischt aus: Die Rechtsform der Verordnung löst die Richtlinie von 1995 ab und könnte aufgrund ihrer

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

unmittelbaren Anwendbarkeit zwar eine größere Durchschlagskraft bringen; ob sich dies in der Praxis auch so erweisen werde, bleibt nach Ansicht der Autorin aber abzuwarten. Sie setzt jedoch eine gewisse Hoffnung in die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, der schon in der jüngsten Vergangenheit den europaweiten Datenschutz durch wegweisende Urteile gestärkt habe. Auch *Helmut Dedy* beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Frage, welche Folgen die Digitalisierung für die Kommunen hat und wie ein Leitbild „Daseinsvorsorge 4.0" aussehen müsste. Ein besonderes Augenmerk richtet er dabei auf die intelligente Vernetzung auf dem Feld der Energieerzeugung und Energieversorgung; hier sieht der Autor ein wichtiges Handlungsfeld für Kommunen und Unternehmen. Die kommunale Ebene müsse in den fachlichen Dialog mit allen relevanten Akteuren treten und den Austausch suchen mit den entsprechenden staatlichen und gesetzgebenden Ebenen, um diesen Kernbereich der Daseinsvorsorge mit den Herausforderungen der Digitalisierung zu verbinden.

In der Sektion „Themen der Forschung" finden sich Beiträge, die sich mit ganz unterschiedlichen Aspekten und Bereichen auseinandersetzen. Ein relativ neues Feld der Föderalismus-Forschung geht Fragen nach und formuliert Thesen, die sich aus der Geschlechterperspektive ergeben. *Sabine Lang* und *Birgit Sauer* zeichnen in ihrem Beitrag die unterschiedlichen Themen und Thesen nach, die in jüngerer Zeit von Autorinnen aufgeworfen worden sind. Sie machen dabei deutlich, dass eine „geschlechterkritische Föderalismusforschung" neue Fragen aufwerfen oder alte Fragen unter neuen Blickwinkel bearbeiten kann. So zeigen sie zum Beispiel in einem 2014 abgeschlossenen und von ihnen durchgeführten Forschungsprojekt, dass in Deutschland und Österreich die unterschiedlich stark ausgeprägte Form des Föderalismus und die damit einhergehenden Handlungsspielräume der Länder zu unterschiedlichen Formen und Strukturen der Gleichstellungspolitik geführt haben, die nicht, wie man hätte auch vermuten können, auf die unterschiedlichen parteipolitischen Präferenzen der jeweiligen Landes zurückzuführen sind, sondern auf das je unterschiedliche Föderalismus-Modell. Mit der Frage, ob und wie sich Kommunen in Deutschland und Russland systematisch vergleichen lassen und was ein solcher Vergleich bringen kann, beschäftigt sich *Rolf Frankenberger*. Er stellt in seinem Beitrag die Ergebnisse eines jüngst veröffentlichten Projektes vor, das unter dem Titel „Kommunale Politik im Wandel" die beiden Städte Tübingen und Petrosawodsk untersucht. Da beide Kommunen in ganz unterschiedlichen politischen Systemen eingebettet sind – Demokratie auf der einen Seite und Autokratie auf der anderen –, wirft ein solcher Vergleich eine Reihe von methodischen Fragen und Herausforderungen auf. Frankenberger zeigt in seiner Analyse, dass neben den formalen (z.B. Verfassung) auch die informellen Praktiken eine ganz wichtige Rolle spielen können; nur wenn diese informellen Strukturen und Praktiken in der Analyse berücksichtigt würden, ergebe sich ein umfassendes Bild der kommunalen Politik in zwei ganz unterschiedlichen politischen Systemen. Der Begriff der Solidarität hat im Zuge der europäischen Finanzkrise und seit 2015 auch im Zusammenhang mit der sogenannten Flüchtlingskrise eine breite Resonanz erfahren. *Michèle Knodt* und *Anne Tews* gehen der Frage nach, ob eine dem nationalen Rahmen vergleichbare belastbare Solidarität auch in der Europäischen Union vorhanden und ob Solidarität in einem Mehrebenensystem,

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

also über verschiedene Ebenen hinweg, möglich ist. Am Beispiel der Energie- und Migrationspolitik zeigen sie auf, dass der Begriff im politischen Diskurs zwar sehr präsent ist, dass im Kern aber immer wieder eine nationale und eben nicht wirklich supranationale Interpretation von Solidarität, sondern eine auf der Basis von „nationalen Interessen", zum Tragen kommt; sie sprechen deshalb in der EU von einer „Solidarität à la carte". Mit der Frage, weshalb sich in arabischen Ländern der Föderalismus bislang nicht als Struktur- und Gestaltungsprinzip der politischen Ordnung durchsetzen konnte, beschäftigen sich *Thomas Demmelhuber* und *Roland Sturm*. Die in der Mitte der 2000er Jahre aufkommende Debatte um eine Föderalisierung des Irak beschreiben die Autoren als ein „kurzes Intermezzo", das nicht als Ausnahme von der Regel, dass der Föderalismus in dieser Region nicht heimisch werden konnte, betrachtet werden kann. In ihrer Analyse zeigen sich die Gründe auf, weshalb föderale Ordnungen – von einigen konföderalen Versuchen abgesehen – im arabischen Raum nicht zu finden sind. Zu diesen Hindernissen zählen sie die koloniale und vorstaatliche Vergangenheit, die Form der Regionalisierung und des Neopatrimonialismus sowie die Art der politischen Territorialisierung bzw. der ethnisch und konfessionellen Pluralität in diesen Staaten. Am Beispiel Ägyptens wird die mit dem Zusammenbruch des Mubarak-Regimes 2011 einsetzende Debatte um eine administrative Dezentralisierung (aber eben nicht Föderalisierung) und die aktuellen Maßnahmen unter al-Sisi, etwa der Bau einer neuen Hauptstadt, nachgezeichnet und gezeigt, dass diese Reformen letztlich allein dem Machterhalt der autokratischen Herrschaft dienen. Mit einem Thema, das bislang in der Wissenschaft wenig Beachtung gefunden hat, ist die Frage, wie stark sich die Bürgerinnen und Bürger mit „ihren" Metropolregionen identifizieren. Am Beispiel der Ballungsräume Stuttgart und Rhein-Neckar stellt *Samuel Beuttler* erste Ergebnisse seiner eigenen, noch unveröffentlichten Forschungsarbeit vor; er geht darin der Frage nach, ob die unterschiedlichen Formen der demokratischen Legitimation in den beiden Metropolregionen zu einer unterschiedlich stark ausgeprägten Form der Identifikation der Bürger mit ihr führt. Da der Ausschuss der Regionen (AdR) als beratendes Gremium durch den Vertrag von Maastricht – nach dem Modell des Wirtschafts- und Sozialausschusses – geschaffen wurde, stellte sich von Anfang an die Frage, ob und inwiefern seine Stellungnahmen einen Einfluss auf die europäische Gesetzgebung haben (können). *Diana Panke* und ihr Team sind im Rahmen eines größeren Forschungsprojektes dieser Frage genauer nachgegangen. Die Autorin zeigt in ihrem Beitrag anhand der empirischen Ergebnisse des Projektes im Detail auf, wann und warum der AdR seinen Einfluss gelten machen kann und wann seine Stellungnahmen mehr oder weniger ins Leere laufen und von den Mitgliedern des Europäischen Parlaments oder vom Ministerrat nicht rezipiert werden.

Im Abschnitt „Beiträge zum deutschen Föderalismus" sind drei Texte versammelt, die sich mit aktuellen Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigen. Der erste beschäftigt sich mit der „Europäisierung" des Landesparlamentarismus in Deutschland. Der Landtag von Baden-Württemberg gehörte zu den ersten Landesparlamenten, dessen europapolitische Mitwirkungs- und Kontrollrechte direkt in der Verfassung verankert wurden. Der Anlass für die ursprüngliche Regelung aus dem Jahr 1995 war die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht. Das Inkrafttreten des Vertrags von

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Lissabon (2009) und das nach dem Vertrag benannte Urteil des Bundesverfassungsgerichts boten eine Gelegenheit, die Rechtslage den neuen Gegebenheiten anzupassen. Welche Erfahrungen mit dem neuen „Gesetz über die Beteiligung des Landtags von Baden-Württemberg“ (EULG) in der Legislaturperiode 2011 bis 2016 gemacht wurden, analysiert *Stefan Böhm* in seinem Beitrag. Er zieht dabei eine insgesamt positive Bilanz; seine Untersuchung zeigt aber auch, dass die intensivere Beschäftigung des Landtages mit europäischen Themen und Fragen nicht zum „Nulltarif“ zu haben sei – die neuen Regelungen führten zu einem „erhöhten Arbeitsaufwand für Abgeordnete, Fraktionen und die Verwaltung“. Der Beitrag von *Georg Weinmann* setzt sich mit dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum „Kopftuch-Streit“ auseinander. Das im Januar 2015 veröffentlichte Urteil tritt an die Stelle des ersten Kopftuch-Urteils aus dem Jahr 2003. Es hat sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Fachwissenschaft für Aufsehen gesorgt, weil es – so der Autor – eine „Neubestimmung des Grundrechtsschutzes für Kopftuch tragende muslimische Lehrerinnen“ bedeutet; dies ist nicht nur gesellschafts- und integrationspolitisch von Bedeutung, sondern auch in föderalistischer Perspektive von großem Interesse, weil durch das Urteil einige Bundesländer sich nun gezwungen sehen, entsprechende landesrechtliche Vorschriften zu ändern und anzupassen. Das Kopftuch liefere, so Weinmann, eine „Projektionsfläche“ (Steinberg) für ein breites, in diesem Sinne „föderales“ Spektrum an migrations- und integrationspolitischen Vorstellungen, die in den einzelnen Ländern zum Tragen kommen. Ende 2019 enden die aktuell gültigen Regelungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Dies ist der Ausgangspunkt der Überlegungen, die *Volker Ratzmann* in seinem Beitrag anstellt. Die Verhandlungen zwischen den Ländern untereinander (hier liegt seit Dezember 2015 ein Konsens vor) und zwischen Bund und Ländern in den vergangenen Jahren seien, so der Autor, schwierig gewesen. Der auf dem Tisch liegende Vorschlag Baden-Württembergs sei ein für beide Seiten „fairer Vorschlag“, der nun, angesichts der drängenden Zeit, umgesetzt werden müsse. Der Finanzdruck, der durch die sogenannte Flüchtlingskrise zusätzlich auf den Ländern und Kommunen laste, mache eine Einigung noch dringlicher.

In der Rubrik „Europäische Länderberichte“ finden sich insgesamt fünf Beiträge. *Eva Maria Belser* beschäftigt sich in ihrem Text mit der Sozialhilfe im schweizerischen Bundesstaat. Das Thema hat in jüngster Zeit große Aufmerksamkeit gefunden. Steigende Sozialkosten, der Spardruck und die Berichte über Missbrauchsfälle haben einige Kantone und Gemeinden veranlasst, den Zugang zur Sozialhilfe zu erschweren und die Vergabe von Unterstützung möglichst restriktiv zu gestalten. Dies hat die seit Jahren geführte Diskussion um eine Harmonisierung oder Vereinheitlichung der Sozialhilfe, welche in der Schweiz weitgehend von den Kantonen bzw. Gemeinden geschultert wird, angeheizt. Die Autorin zeigt, welche Folgen und Probleme eine – vor allem vom Bund favorisierte – Harmonisierung der Sozialhilfe mit sich bringen würde; sie plädiert deshalb für eine föderale Lösung der Koordinierung, das heißt eine Lösung, die den Kantonen und Gemeinden ihre angestammten Rechte im Bereich der Sozialhilfe belässt und den Bund jedoch gleichzeitig in die Pflicht nimmt, wenn er den Kantonen und Gemeinden sozialpolitische Lasten aufbürdet, die diese nicht zu verantworten haben. Im

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Länderbericht Belgien geht es um die Auswirkungen der im Sommer 2014 in Kraft getretenen sechsten Staatsreform. *Christoph Niessen, Frédéric Bouhon* und *Min Reuchamps* erläutern die Auswirkungen aus der Perspektive der Deutschsprachigen Gemeinschaft (DG) und vermitteln den Lesern damit zugleich ein Bild von der Stellung der DG – dem „kleinsten Gliedstaat Europas" – in dem überaus komplexen Gefüge des belgischen Föderalstaats. Während die Vertretung der DG auf der Ebene des Gesamtstaats, also im auf 50 Mitglieder reduzierten Senat, unverändert bei einem Mitglied bleibt, beinhaltet die neue Reform weitere substanzielle Änderungen bei der Kompetenzverteilung, auch zugunsten der DG. Neben der Gewährung der „konstitutiven Autonomie" – einer Besonderheit des belgischen Verfassungsrechts – handelt es sich sowohl um vom Föderalstaat als auch von der Region Wallonien übertragene Kompetenzen, wobei die DG hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung weiterhin von Dotationen abhängig ist. Das hohe Maß an politischer Stabilität der DG wird als wichtige positive Voraussetzung für die Ausschöpfung der Kompetenzen gesehen. Im Länderbericht Italien erörtern *Elisabeth Alber* und *Carolin Zwilling,* was die anstehende umfassende Verfassungsänderung – das Referendum (ohne Quorum!), im Anschluss an die positiven Voten beider Parlamentskammern, wird im Herbst 2016 abgehalten – mit Blick auf das Projekt einer Föderalisierung Italiens bedeutet. Sie attestieren den Verfassungsreformen, dass diese den Charakter Italiens als „asymmetrischer Regionalstaat" verstärken. Das neue Format des Senats macht diesen weniger zu einer Territorialkammer als zu einem Organ für den intergouvernementalen Austausch zwischen Staat und Region(en), wobei die aus den Regionen entsandten Senatsmitglieder primär Parteiloyalitäten und weniger Regionsinteressen verpflichtet sein dürften. Entscheidend für die Asymmetrie ist allerdings die Reduzierung der Kompetenzen der 15 Regionen mit Normalstatut, die als Weichenstellung in Richtung auf mehr Zentralisierung zu sehen ist, während eine gegenläufige Entwicklung – durch Reformen der jeweiligen Autonomie-Statute – in den fünf Regionen mit Sonderstatus möglich ist. Der Beitrag informiert über den aktuellen Reformprozess in der Sonderstatutsregion Trentino-Südtirol, der durch die Nutzung partizipativer Instrumente („Südtirol-Konvent" und „Consulta" im Trentino) bestimmt wird und damit auch einen Beitrag zur Debatte über Demokratie-Konzepte (hier: deliberatives Verständnis) leistet. Die britische Territorialverfassung und die Stellung Schottlands im Vereinigten Königreich bleiben, zweifellos auch unter dem Einfluss der BREXIT-Entscheidung vom Juni 2016, auf der politischen Tagesordnung. Diesem Themenkomplex ist der Länderbericht Großbritannien von *Simon Meisch* gewidmet. Der Beitrag resümiert zunächst politische Veränderungen in Schottland im Gefolge der Unterhauswahlen 2015 und der Wahlen zum schottischen Parlament im Mai 2016, nämlich die Stärkung der Scottish National Party (SNP), die für die Unabhängigkeit Schottlands, mindestens aber für mehr Autonomie im Vereinigten Königreich eintritt. Der Beitrag erläutert sodann die Bestimmungen des Scotland Act 2016 über die Befugnisse des schottischen Parlaments; sowohl auf ausgewählten Politikfeldern als auch auf dem Gebiet der Finanzordnung („fiskalische Devolution"). Abschließend werden die Folgen der BREXIT-Entscheidung, insbesondere bei einem „erzwungenem" Austritts Schottlands aus der EU, für den Fortgang der Diskussion um die künftige Territorialverfas-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 des Vereinigten Königreichs erörtert. Da die Mehrheit der Wählerschaft Schottlands im BREXIT-Referendum für den Verbleib in der EU votiert hatte, steht das Thema eines erneuten Unabhängigkeits-Referendums in Schottland auf der Tagesordnung. Gegenstand des Länderberichts Frankreich ist die auf Initiative der gegenwärtigen Regierung erfolgte Territorialreform. *Stefan Seidendorf* beschreibt zunächst Veränderungen im Verwaltungsaufbau. Sie beziehen sich, was die lokale Ebene (mit mehr als 36.700 Gemeinden) angeht, auf die Schaffung von Gemeindeverbänden unterschiedlicher rechtlicher Ausgestaltung, wobei es um die administrative Vereinfachung und Standardisierung interkommunaler Kooperationsstrukturen geht. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Dachverbände städtischer Ballungszentren („Métropole"). Was die Regionalstruktur angeht, wurde mit der Reform die Zahl der Regionen von 22 auf 13 reduziert, vielfach durch Fusion bisher eigenständiger Regionen. Der Beitrag erörtert sodann, welche Auswirkungen diese Reformen auf den Politikprozess in Frankreich haben werden und resümiert, dass sich am Charakter des Landes als dekonzentrierter und dezentraler Einheitsstaat letztlich nichts ändert. Weil das Ziel der Reformen die Steigerung und Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Handelns auf der sub-staatlichen Ebene war, handelt es sich faktisch nur um ein Modernisierungs-Programm, nicht aber um Reformen in Richtung einer Regionalisierung oder gar Föderalisierung.

In der Rubrik „Außereuropäische Länderberichte" analysiert *John Kincaid* aktuelle Trends im Föderalismus der USA, die er im Spannungsfeld zwischen dem lange Zeit dominierenden Typus des „dual" oder „cooperative federalism" einerseits und dem heute stark in den Vordergrund getretenen Typus des „coercive federalism" – als Ausdruck des langfristigen Trends in Richtung zunehmender Zentralisierung - angesiedelt sieht. Er erläutert Ursachen und Beweggründe für diesen Zentralisierungsschub und listet die Charakteristika des Typus „coercive federalism" auf. Dem schließt sich ein Überblick über vielfältigen Widerstand gegen den Pendelausschlag zugunsten von Zentralisierung an, also über ganz unterschiedliche Initiativen, die – im Sinne von „dual federalism" – die Position und die Rechte der Einzelstaaten stärken sollen; dabei findet, gleichfalls mit konkreten Beispielen illustriert, der Begriff und das Konzepz von „judicial federalism" Erwähnung. Besondere Bedeutung kommt aber vor allem der „intergovernmental administrative cooperation" zu, einem Hauptfaktor für „cooperative federalism", der durch das Fehlen eines zentralisierten Parteiensystems sehr stark begünstigt und ermöglicht wird. Der Beitrag geht sodann, wieder mit konkreten Illustrationen, ausführlich auf die Faktoren ein, die dann im Einzelnen die Verwaltungskooperation erleichtern.

In die Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation in Europa" sind drei Beiträge zu gänzlich unterschiedlichen Themen aufgenommen worden, die die Vielfalt solcher Kooperationsbeziehungen illustrieren. *Jørgen Kühl* gibt am Beispiel von fünf Themenbereichen einen Einblick in aktuelle minderheitenpolitische Probleme in der deutsch-dänischen Grenzregion und informiert über Ansätze und Ergebnisse der Problemlösung. Es handelt sich um die Auswirkungen der Kommunalreform in Dänemark auf Sonderregeln für die deutsche Minderheit; um die durch Kürzung der Zuschüsse an den dänischen Schulverein verursachte Schulkrise in Schleswig-Holstein, die erst mit

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bildung einer neuen Regierung in Kiel, die die Kürzungen rückgängig machte, beigelegt wurde; um den Status des SSW als Vertretung der dänischen Minderheit, auf die die 5%-Sperrklausel keine Anwendung findet, und ihre Rolle und Mitwirkung in einer Koalitionsregierung in Kiel; um Details der Sprachenpolitik in Schleswig-Holstein, nämlich die Übernahme der Kosten für Übersetzungen aus dem Dänischen, dem Friesischen und dem Niederdeutschen; schließlich um den – bislang nicht gelösten – Streit um zweisprachige Ortsschilder in Dänemark. Aus Anlass der Verleihung des Titels als „Europäische Kulturhauptstadt 2016" an die Stadt Wroclaw (deutsch: Breslau), möchte *Andżelika Mirska* in ihrem Beitrag den spezifischen Charakter der Stadt und ihres Umfelds – in der deutsch-polnischen und der polnisch-tschechischen Grenzregion gelegen – aufzeigen. Der Beitrag skizziert zunächst, wie es zur Verleihung des Titels gekommen ist und dass und warum diese Entscheidung innerhalb Polens teilweise stark kritisiert wurde. Sodann werden die Rolle der Stadt im Netzwerk polnischer Städte und die Entwicklung als eine Metropolregion erläutert. Schließlich wird beschrieben, was die Stadt zum Management des Projekts der Kulturhauptstadt im Einzelnen unternommen hat und welche Bedeutung dem Projekt für die Entwicklung der Stadt zukommt. Der dritte Beitrag betrifft die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, als einem Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ). *Günther Pallaver* und *Christian Traweger* stellen die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage vom November 2015 zur Einschätzung des Mehrwerts dieser Kooperation seitens der Bevölkerung der Region vor; durch den Vergleich der neuen Daten mit denen von zwei früheren Umfragen (aus den Jahren 1996 und 2013) sind die Ergebnisse besonders aussagekräftig. Hinzu kommt, dass die aktuell sehr stark angestiegenen Flüchtlingszahlen und die damit verbundene Rückbesinnung auf und ggf. Neubewertung von Grenzen durchaus auch restriktive Wirkungen für grenzüberschreitende Kooperationsprojekte haben können. Die Umfrage ergibt, dass die Kooperation generell sehr positiv gesehen wird; dass als besonders wichtige Sachgebiete die Bereiche Wirtschaft (in ihrer Bedeutung für die Bereitstellung von Arbeitsplätzen), Verkehr, Bildung, Tourismus und Kultur bezeichnet werden; und dass der Einfluss der gemeinsamen Geschichte als die Kooperation belastender Faktor gegenüber 1996 eine deutlich geringere Rolle spielt; der Faktor „Vertrauen" ist in der gesamten Region gewachsen und stärker geworden.

In der Rubrik „Europäische Union/Europäische Integration" finden sich drei Beiträge. Zunächst ein Text, der sich mit dem „Kartenspiel der nationalen Parlamente" beschäftigt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde nicht nur dem Europäischen Parlament, sondern auch den mitgliedstaatlichen Volksvertretungen eine größere Rolle in der europäischen Gesetzgebung zugewiesen. Mit dem sogenannten Frühwarnsystem haben die Parlamente in den EU-Staaten eine Wächterfunktion bekommen: Sie können nun kontrollieren, ob die Europäische Kommission die Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips beachtet. Mit den Erfahrungen und den daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen beschäftigt sich *Ute Müller* in ihrem Beitrag. Eine Klage, die immer wieder zu hören ist und die die Autorin referiert, lautet, dass die mitgliedstaatlichen Parlamente durch diese reaktive „Wächterrolle" ihre Rolle als (pro-)aktive Mitgestalter der europäischen Politik zu verlieren drohten. Die Autorin diskutiert die bisherigen Erfahrungen mit den unterschiedli-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

chen Instrumenten und Verfahren (gelbe Karte, orange Karte) der Beteiligung; sie bewertet darüber hinaus auch andere Modelle und Ideen, die im Zusammenhang mit dem Breit-Referendum (rote Karte) und darüber hinaus diskutiert wurden (grüne Karte). Der Beitrag von *Roland Sturm*, ausdrücklich als „Skizze" deklariert, bezieht sich auf das „Post-BREXIT"-Europa. Er verweist auf erste Reaktionen auf den für manche Beobachter unerwarteten Ausgang des Referendums, in denen teilweise auch Vorschläge, ja Forderungen zu den jetzt angebrachten und erforderlichen Maßnahmen und Schritten zur Weiterentwicklung der EU ohne das Vereinigte Königreich enthalten waren; sie sind überaus heterogen und zeigen, dass es wohl schwierig werden dürfte, eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Der Autor verweist sodann auf Schwächen in der inneren Architektur der EU; dazu zählen teils gravierende Gegensätze in Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, die vor allem ein Zusammengehen Deutschlands und Frankreichs erschweren oder verhindern; aber auch die Schwächung bzw. das Verschwinden bisher existierender informeller Koalitionen von einzelnen EU-Mitgliedstaaten; oder schließlich die hier und dort erhobene Forderung nach einer Rückübertragung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten. Der Verfasser hält Spekulationen über einen Rücktritt vom BREXIT für abwegig und unterstreicht die Entschlossenheit der neuen britischen Regierung unter Theresa May, den EU-Austritt zu einem Erfolg für das Land zu machen. Als die beiden schwierigsten Fragen für die Verhandlungen über die Konditionen des EU-Austritts werden der künftige Zugang zum EU-Binnenmarkt, verbunden mit dem Verbot unbegrenzter Zuwanderung von Unionsbürgern in das Vereinigte Königreich, bezeichnet; außerdem die irritierende Absicht der neuen Regierung in London, Schottland als Teil des Vereinigten Königreichs die Möglichkeit zu eröffnen, weiterhin EU-Mitglied zu sein. Die Verhandlungsposition der Londoner Regierung gegenüber der EU wird insgesamt als schwach eingeschätzt. Im dritten Beitrag beschäftigt sich *Horst Förster* mit den Beziehungen des Westbalkans zur Europäischen Union. Die Groß-Region „Westbalkan" umfasst die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien (ohne Slowenien und Kroatien) und Albanien; die Region ist, was der Beitrag kurz resümiert, in vielfältiger Hinsicht sehr heterogen. Diese Heterogenität ist eine der Ursachen für Konflikte und gewaltsame Auseinandersetzungen; der Beitrag ruft die Geschehnisse in diesem Raum während der neunziger Jahre in Erinnerung und skizziert die Bemühungen auswärtiger Mächte, darunter auch der EU, zur Konfliktlösung beizutragen. In diesem Zusammenhang spielt die Perspektive enger und dauerhafter Beziehungen der (Staaten dieser) Region zur EU, letztlich die Mitgliedschaft, eine zentrale Rolle; der Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklungsstufen dieses Annäherungsprozesses und benennt dabei bestehende Probleme, insbesondere Schwierigkeiten der Staaten der Region, die von der EU vorgegebenen Bedingungen für eine Mitgliedschaft zu erfüllen; mit der Folge, dass sich die Staaten in ihrem Status als Beitrittskandidaten der EU gegenüber stark unterscheiden. Abschließend geht der Beitrag auf neue Herausforderungen, durch die Migrationsströme verursacht, ein.

In der Rubrik „Rezensionen" werden fünf Publikationen im Rahmen einer Sammelrezension und ein Sammelband vorgestellt und besprochen. Die Monographien und Bände der Sammelrezension beschäftigen sich mit dem Europäischen Rat und seinem

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Beitrag zur Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft in der Vergangenheit und seiner Rolle in jüngster Zeit. Vor allem in den letzten Jahren hat sich im Zuge der Krisenpolitik (Euro- und Flüchtlingskrise) der Europäische Rat – mehr noch als in der Vergangenheit – zu dem zentralen Steuerungs- und Beratungsgremium herausgebildet; Europäisches Parlament und Kommission wurden dadurch, so die Kritiker, zu politischen Randfiguren in der europäischen Politik. Jürgen Habermas spricht in diesem Zusammenhang von einem post-demokratischen „Exekutivföderalismus". Wie die vorliegenden Bände diese und andere Fragen angehen und beantworten, ist in der Sammelrezension von *Martin Große Hüttmann* zu lesen. Die zweite Rezension von *Rudolf Hrbek* stellt einen Sammelband vor, der subnationale Parlamente als neuere institutionelle Akteure im Entscheidungssystem der EU zum Gegenstand hat. Die insgesamt 19 Einzelbeiträge des Bandes bilanzieren die bisherigen Forschungsbemühungen zur Rolle subnationaler Parlamente und geben Anregungen und Hinweise, welchen Fragen und Gesichtspunkten bei der weiteren Beschäftigung mit dem Gegenstand Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

Wir haben uns, wie in den vergangenen Jahren auch, darum bemüht, ausgewiesene Sachkenner als Autorinnen und Autoren für die Einzelbeiträge zu gewinnen. Wir danken denen, die uns zum wiederholten Mal einen Beitrag zur Verfügung gestellt haben; und wir begrüßen ganz herzlich auch die neuen Autoren und danken ihnen allen für ihre Kooperationsbereitschaft. Weitere Worte des Dankes gehen an den Nomos-Verlag für die bewährte gute, vertrauensvolle und verlässliche Zusammenarbeit und an Marius Michalski, Lars Legath sowie Miriam Keppner, der Wissenschaftlichen Koordinatorin des EZFF und Redakteurin des Jahrbuchs, für deren engagierte und umsichtige Begleitung des Projekts in seinen unterschiedlichen Stadien, einschließlich der Erstellung der Druckvorlage. Besonders danken wir schließlich der Vereinigung der Freunde der Universität Tübingen (Universitätsbund) e.V. für den von ihr gewährten Druckkostenzuschuss zur Finanzierung dieses Jahrbuchs.

Für den Vorstand des EZFF

Martin Große Hüttmann
Prof. Dr. Rudolf Hrbek Tübingen, im August 2016

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 zur Gigabit-Gesellschaft

Günther H. Oettinger

Die Wirtschaft steht vor tiefgreifenden Veränderungen. Geschäftsmodelle, Industrie, Handel und Arbeitsmarkt befinden sich mitten in der digitalen Revolution und werden schon in naher Zukunft ganz anders aussehen als heute. Tempo und Ausmaß der Veränderungen, die die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) mit sich bringen, verlangen von uns allen – Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und politischen Entscheidungsträgern – schnelles, zügiges Handeln, wobei es für Europa mehr denn je darauf ankommt, dass es an einem Strang zieht.

Wir erleben etwa, dass High-Tech-Unternehmen in kürzester Zeit unzählige Märkte rund um den Erdball erobern; dass Unternehmen und Maschinen riesige Datenmengen erzeugen und wir uns fragen müssen, wie wir diese Daten auch bei der Bekämpfung von Epidemien, Verkehrsproblemen oder Umweltverschmutzung einsetzen können; wir wissen auch, dass der Zugang zum schnellen Internet für den Erfolg eines Unternehmens künftig wichtiger sein wird als die Anbindung an das Verkehrsnetz. Diese Reihe von Beispielen könnte man fast endlos weiterführen: der digitale Wandel erfasst alle unsere Lebensbereiche.

Deshalb braucht Europa eine starke und ehrgeizige Digitalpolitik: Es geht darum, die Chancen der digitalen Revolution zu nutzen und sich gleichzeitig den Herausforderungen zu stellen. Wie dies konkret aussehen soll, habe ich in dem Strategiepapier für einen digitalen Binnenmarkt (DSM)[1] dargelegt, das im Mai 2016 von der EU-Kommission angenommen wurde. Oberstes Ziel ist dabei die Vollendung des digitalen Binnenmarkts, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist und Privatpersonen und Unternehmen zu fairen Wettbewerbsbedingungen Online-Angebote unterbrechungsfrei nutzen bzw. bereitstellen können – und zwar ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit bzw. ihres Wohn- oder Geschäftssitzes und unter Gewährleistung hoher Verbraucher- und Datenschutzstandards.

1. Die Vorteile des digitalen Binnenmarkts

In den letzten zehn Jahren entfiel etwa ein Drittel des europäischen Wirtschaftswachstums auf digitalen Technologien.[2] Allein im Online-Handel sind die Umsätze zweistellig auf 455,3 Mrd. EUR angestiegen; so lag die Wachstumsrate 2015 bei 13,3%.[3] Für

1 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=DE.com (29.08.2016).

2 *Van Welsum, Desirée et al*. 2013: Unlocking the ICT Growth Potential in Europe: Enabling People and Businesses, The Conference Board for the European Commission, Brüssel.

3 https://www.ecommerce-europe.eu/facts-figures/free-light-reports (29.08.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2016 rechnet *Ecommerce in Europe* mit Online-Verkäufen im Wert von insgesamt 509,9 Mrd. EUR, d. h. mit 12% mehr als im Vorjahr.[4]

Dennoch, ob eCommerce, digitale Dienstleistungen, Online-Plattformen – bis jetzt schöpft Europa sein Potenzial nicht voll aus. Das belegen die folgenden Zahlen: Nur 37% der Webseiten, die Waren oder Dienstleistungen anbieten, tun dies auch grenzüberschreitend, in anderen EU-Ländern.[5] Es gibt viele Gründe, warum die europäischen Verbraucher und Unternehmen die Vorteile des digitalen Binnenmarkts noch nicht voll in Anspruch nehmen. Da sind zum einen die hohen Lieferkosten, zum anderen noch ungeklärte Fragen im Bereich Verbraucherschutz, Urheberrecht oder der Schutz der Privatsphäre.

Auch aus einem anderen Grund ist das Ziel eines digitalen Binnenmarktes wichtig: Wir brauchen einen großen Markt mit 500 Millionen Verbrauchern, um Start-ups und Traditionsunternehmen die Möglichkeit zu geben, zu wachsen und der internationalen Konkurrenz Paroli zu bieten. Denn in der digitalen Wirtschaft ist die Größe des Marktes entscheidend. Digitale Technologien – Beispiel Apps – ermöglichen es Unternehmen, eine Vielzahl an Kunden weltweit zu bedienen, ohne enorme Investitionen vor Ort zu tätigen. Daher: Je größer der Markt, in dem die Unternehmen tätig sind, desto stärker ist der Impuls für das Wirtschaftswachstum. Schätzungen gehen davon aus, dass ein voll funktionsfähiger digitaler Binnenmarkt pro Jahr 415 Mrd. EUR an zusätzlichem Wachstum bringen könnte und etliche neue Arbeitsplätze schaffen würde.[6]

Die Vorteile des digitalen Binnenmarkts beschränken sich aber nicht nur auf die Wirtschaft. Für die Bürger wird es einfacher, sich zu informieren oder am kulturellen Leben teilzunehmen.

Daneben entstehen ganz neue Möglichkeiten für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, an demokratischen Prozessen und die Bürgerdienste.

2. Die Herausforderung

Worin die zentrale Herausforderung für Europa besteht, ist aber auch klar: die derzeitige Fragmentierung des Binnenmarktes in 28 Märkte mit eigenen, nationalen Regeln. Wir müssen daher versuchen, die bestehenden nationalen Silostrukturen, etwa im Bereich Telekommunikation, im Medien-, Urheber- und Datenschutzrecht, bei der Verwaltung von Funkfrequenzen und in der Anwendung des Wettbewerbsrechts, aufzubrechen und neue einheitliche Regeln schaffen.

4 http://ecommercenews.eu/ecommerce-europe-reach-e509-9-billion-2016/ (29.08.2016).

5 *Europäische Kommission* 2016: Mystery shopping survey on territorial restrictions and geo-blocking in the European Digital Single Market, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/geoblocking_final_report_2016_en.pdf (29.08.2016).

6 *Europäisches Parlament* 2015: Zuordnung der Kosten des Nicht-Europas 2014-19, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU%282015%29536364_D.pdf (29.08.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Die Säulen der DSM-Strategie

Die DSM-Strategie stützt sich auf drei Säulen: (I) ein besserer Zugang für Verbraucher und Unternehmen zu digitalen Waren und Dienstleistungen in ganz Europa, (II) die Schaffung der nötigen Voraussetzungen für neue, innovative Dienste und (III) die Nutzung des Wachstumspotenzials der digitalen Wirtschaft.

Im Folgenden werde ich auf einige Schwerpunkte der drei Säulen der DSM-Strategie näher eingehen.

3.1 Säule I: Besserer Zugang für Verbraucher und Unternehmen zu digitalen Waren und Dienstleistungen in ganz Europa

Die im Auftrag der EU-Kommission durchgeführte Verbraucher-Umfrage (vom September 2015) kommt zu ernüchternden Ergebnissen: Die überwiegende Mehrheit der Konsumenten beschränkt sich darauf, nur in Online-Shops aus ihrem Heimatland einzukaufen (61%). Nur 38% shoppen auch in Online-Shops, die ihren Sitz im Ausland haben. Ein Mangel an Vertrauen, territoriale Beschränkungen und Preisdiskriminierung werden dabei als Gründe aufgeführt.[7] Betreiber von Online-Shops, die sehr wohl in andere Mitgliedsländer liefern, gaben dagegen die hohe Zustellungskosten (51%), teure Garantie- bzw. Gewährleistungsverpflichtungen (42%) und kostenintensive Streitbeilegungsverfahren (41%) als problematisch an. Gleichzeitig gaben mehr als die Hälfte der Online-Shops an, in andere EU-Ländern liefern zu wollen bzw. den Vertrieb ausdehnen zu wollen, falls sich die Rechtslage verbessern würde.[8] Die DSM-Strategie sieht daher vor:

(i) das Vertrauen von Verbrauchern und Unternehmen durch neue, einfache grenzübergreifende Vertragsbestimmungen zu stärken;[9]
(ii) für erschwingliche Paketzustelldienste zu sorgen;
(iii) besseren Zugang zu digitalen Inhalten durch ein modernes Urheberrecht zu ermöglichen;
(iv) die Vereinfachung des Mehrwertsteuersystems in den EU-Mitgliedstaaten anzugehen.

3.2 Säule II: Schaffung der richtigen Bedingungen und gleicher Voraussetzungen für digitale Netze und innovative Dienste

Um diese Ziele zu erreichen, hat die EU-Kommission vorgeschlagen, die geltenden Rechtsvorschriften für Telekommunikation und audiovisuelle Mediendienste zu überarbeiten sowie die Rolle von Online-Plattformen (wie Suchmaschinen, sozialen Netzen,

7 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_de.htm (29.08.2016).
8 *Europäische Kommission* 2015: Companies engaged in online activities, Flash Eurobarometer 413, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_413_en.pdf (29.08.2016).
9 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1887_de.htm (29.08.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

App-Stores, usw.) zu analysieren. Darüber hinaus werden die neue EU-Datenschutz-Grundverordnung und die für Ende des Jahres 2016 geplante Überarbeitung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation einen wesentlichen Beitrag leisten, das Vertrauen in und die Sicherheit von digitalen Diensten und beim Umgang mit personenbezogenen Daten in der EU zu stärken. Daneben hat die Kommission im Juli 2016 mehrere Vorschläge gemacht, um Europa besser gegen Cyberangriffe zu wappnen und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Cybersicherheitsbranche zu erhöhen.

3.3 Säule III: Bestmögliche Ausschöpfung des Wachstumspotenzials der digitalen Wirtschaft

In diesem Bereich hat die Europäische Kommission konkret vorgesehen:

(i) Vorschläge zur Frage, wem die Daten eigentlich gehören, zum freien Datenfluss (z.B. zwischen Cloud-Anbietern) und zu einer europäischen Cloud;

(ii) den neuen, im April 2016 präsentierten, e-Government-Aktionsplan.

4. Digitalisierung der europäischen Industrie

Im Rahmen der DSM-Strategie stellte die Europäische Kommission im April 2016 auch ihre Pläne zur Digitalisierung der europäischen Industrie[10] vor, um Wirtschaft, Forschung und Behörden in Europa dabei zu unterstützen, die neuen Technologien optimal zu nutzen. Die Digitalisierungsstrategie für die europäische Industrie soll die digitale Wettbewerbsfähigkeit der EU stärken und gewährleisten, dass jedes Unternehmen in Europa – unabhängig von Standort, Branche oder Größe – von digitalen Innovationen profitieren kann. Der Schwerpunkt liegt darauf, bestehende, nationale Initiativen zu ergänzen. Durch die Unterstützung und Verknüpfung, so glauben wir, wird die Digitalisierung von Unternehmen vorangetrieben, was wiederum – gestützt auf strategische Partnerschaften und Netze – neue Investitionsanreize schafft. Darüber hinaus soll die Entwicklung gemeinsamer Standards – wie der 5G-Standard beim Mobilfunk – beschleunigt und die öffentliche Verwaltung modernisiert werden. Daneben wollen wir eine Europäische Cloud schaffen, auf der Europas 1,7 Millionen Forscher und 70 Millionen Fachkräfte in Wissenschaft und Technologie große Mengen an Forschungsdaten speichern, verwalten, auswerten und wiederverwenden können.

Konkret heißt dies:

1. Die EU-weite Koordinierung und Mobilisierung von nationalen und regionalen Initiativen zur Digitalisierung der Industrie. Im gemeinsamen Dialog zwischen Mitgliedstaaten und Unternehmen sollen Ressourcen europaweit besser eingesetzt werden.

10 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1407_de.htm (29.08.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Förderung von Innovationszentren in jeder Region der EU; insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen erhalten damit die nötige Unterstützung, digitale Technologien besser einzusetzen. Solche Zentren sind in einigen Mitgliedstaaten bereits erfolgreich aktiv bzw. werden weiter ausgebaut wie etwa in Deutschland mit der Initiative Mittelstand 4.0.
3. Förderung von Investitionen in öffentlich-private Partnerschaften der EU und des Einsatzes des EU-Investitionsplans[11] und des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.[12]

Studien von PwC („Industry 4.0: Opportunities and challenges of the industrial internet“)[13] und Boston Consulting Group („Industry 4.0: The Future of Productivity and Growth in Manufacturing Industries“)[14] zufolge hat Industrie 4.0 das Potenzial, in den nächsten fünf Jahren zusätzliche 110 Milliarden Euro an Umsatz zu generieren.

Die Digitalisierung wird Unternehmen in die Lage versetzen, neue Produkte, Verfahren und Geschäftsmodelle zu entwickeln, die den Nutzern mehr Sicherheit und größeren Komfort bieten können. Sie werden außerdem in der Lage sein, personalisierte Produkte zu Preisen anzubieten, wie es sonst nur bei Massenprodukten der Fall ist.

5. Einzelne Bereiche der DSM-Strategie im Fokus

5.1 Breitbandausbau

Digitale Netze sind das Rückgrat des digitalen Binnenmarkts. Spätestens in vier Jahren sollen daher 50% der europäischen Haushalte einen Internetanschluss von mindestens 30 Megabit pro Sekunde haben.

Auch wenn dieses Breitbandziel für die Mitgliedstaaten nicht bindend ist, wurden die entsprechenden EU-Ziele inzwischen in fast alle nationalen Breitbandpläne – und teils auch in die Pläne für die ländlichen Gebiete – übernommen bzw. sogar übertroffen.

Das ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Wir brauchen ihn, um die Vision für die einer europäischen Gigabit-Gesellschaft bis 2025 umzusetzen.

5.2 Aus- und Fortbildung zur Verbesserung digitaler Kenntnisse

In der Wirtschaft von morgen werden digitale Fähigkeiten immer wichtiger. Dennoch sind etwa ein Drittel der arbeitenden Bevölkerung in Europa praktisch „digitale Analphabeten“.[15] Gleichzeitig gibt es einen enormen Bedarf an IT-Spezialisten. 40% aller

11 http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_de (29.08.2016).
12 http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_de.htm (29.08.2016).
13 http://www.strategyand.pwc.com/media/file/Industry-4-0.pdf (29.08.2016).
14 https://www.bcgperspectives.com/content/articles/engineered_products_project_business_industry_40_future_productivity_growth_manufacturing_industries/ (29.08.2016).
15 *Europäische Kommission* 2016: Fortschrittsanzeiger 2016 („Scoreboard“) für die Digitale Agenda: Stärkung der europäischen digitalen Wirtschaft und digitalen Gesellschaft, Brüssel.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Unternehmen, die IT-Spezialisten suchen, haben Mühe, geeignete Experten zu finden. Schätzungen gehen davon aus, dass bis 2020 bis zu 825.000 IT-Stellen nicht besetzt werden können.

5.3 Grenzüberschreitende Portabilität von Online-Inhaltediensten

Ein gut funktionierendes, modernes Urheberrecht ist notwendig, um zum einen den Schutz von Urhebern zu gewährleisten und zum anderen den Zugang (grenzüberschreitend, aber auch lokal) zu Kultur und Wissen zu ermöglichen.

Daher ergriff die Kommission im Dezember 2015 folgende zwei Maßnahmen:[16]

1. Vorschlag zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten. Abonnenten von Online-Inhaltediensten sollen diese während eines vorübergehenden Aufenthalts, wie etwa im Urlaub, in einem anderen Mitgliedstaat weiterhin nutzen können (Beispiel: Video-on-Demand wie Netflix).
2. Annahme eines Strategiepapiers, in der die politischen Ziele und konkreten Maßnahmen auf dem Gebiet des Urheberrechts genannt werden.

Der Vorschlag zur Portabilität soll den europäischen Verbrauchern klare Vorteile bringen und ihnen die Möglichkeit geben, auch auf Reisen in andere EU-Länder Online-Dienste zu nutzen und beispielsweise Filme oder Sportveranstaltungen zu schauen, Musik zu hören, E-Books zu lesen oder Spiele zu spielen.

Unter die neuen Vorschriften fallen alle Dienste, die urheberrechtlich geschützte Inhalte wie Filme, Musik, elektronische Bücher und Videospiele anbieten, sowie audiovisuelle Dienste (auch für den Zugang zu Sportereignissen, Nachrichten und politischen Diskussionen).

5.4 Der Verordnungsvorschlag zum Geoblocking

Mit Geoblocking ist eine Geschäftspraxis gemeint, bei der Online-Händler ihre Webseiten in bestimmten Mitgliedsländern blocken, d.h. es den Verbrauchern nicht erlauben, auf diesen Seiten einzukaufen. Dies schließt auch diejenigen Fälle mit ein, in denen zwar auf die Webseite zugegriffen werden kann, die betreffende Ware oder Dienstleistung aber für Kunden aus dem Ausland nicht erhältlich ist oder unterschiedliche Bedingungen gelten.

5.5 Änderung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Auch die Richtlinie zu den audiovisuellen Diensten wurde angepasst: Weil immer mehr Kinder Videos und Filme im Internet sehen (wie beispielsweise auf YouTube), wurden etwa die Regeln zum Jugendschutz, die vorher nur für das Fernsehen galten, auf das

16 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6261_de.htm (29.08.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Internet ausgedehnt. Die neue Regelung wird aber nur für Plattformen gelten, deren kommerzieller Zweck hauptsächlich in der Organisation und Indexierung großer Mengen von Videos besteht. Weiterhin von der Richtlinie ausgenommen sind passive Host-Provider (Cloud-Anbieter), Internetdienstleister ebenso wie die gelegentliche Nutzung von Videos durch Websites, Blogs und Zeitungen.

5.6 Analyse der Rolle von Online-Plattformen auf dem Markt

In ihrer Mitteilung vom Mai 2016 legt die Kommission Prinzipien fest, die den regulatorischen Umgang mit Plattformen festlegen. Unterschiedliche nationale Regelungsansätze könnten damit systematisch angeglichen werden, ohne dass den Online-Plattformen der nötige Spielraum für Innovationen genommen wird. Die vier Leitprinzipien sind:

- *Vergleichbare Vorschriften für vergleichbare digitale Dienste:*
  Online-Plattformen haben ihre Dienste in Marktbereiche ausgedehnt, in denen stark regulierte Anbieter ebenfalls mit identischen Produkten tätig sind. Dies ist zum Beispiel bei mobilen Textnachrichten der Fall, für die prognostiziert wird, dass 90% aller Nachrichten bis 2020 über Online-Plattformen und nicht über das klassische Handynetz gesendet werden. Dies legt nahe, dass das regulatorische Umfeld für beide Kategorien von Anbietern ähnlich sein sollte.
- *Verpflichtung von Online-Plattformen zu verantwortungsvollem Handeln*:
  Online-Plattformen stellen Inhalte bereit, deren Verbreitung aufgrund öffentlicher oder privater Interessen (z.B. Jugendschutz und Urheberrechte) nur eingeschränkt zulässig ist. Oft fehlt den Plattformen allerdings die technische oder wirtschaftliche Möglichkeit, die Verbreitung aller Inhalte auf ihre Zulässigkeit zu kontrollieren. Die e-Commerce-Richtlinie sieht daher eine Haftungsfreistellung für Plattformen vor, die lediglich Informationen zur Verbreitung zwischenspeichern (sogenanntes „hosting“) und keine Kenntnis von der Unzulässigkeit der Verbreitung solcher Informationen haben. An dieser Haftungsfreistellung soll grundsätzlich nichts verändert werden, um Innovationen nicht zu behindern. Allerdings sollen die existierenden Selbstverpflichtungen einiger Online-Plattformen zur Inhaltskontrolle durch das regulatorische Umfeld unterstützt werden.
- *Transparenz und Fairness im Umgang mit Nutzern:*
  Umfragen haben ergeben, dass die Nutzer von Plattformen oft nicht wissen, was mit ihren Daten geschieht, und ihre Kaufentscheidung von der Präsentation von Informationen im Internet abhängig ist, die durch wenige Online-Plattformen gesteuert werden kann. Es ist deshalb erforderlich, die Sicherheits-, Transparenz- und Verbraucherschutzanforderungen, die in der physischen Welt gelten, auch in der digitalen Welt umzusetzen.
- *Offene Märkte für eine datengesteuerte Wirtschaft:*
  Umfragen haben auch gezeigt, dass Hindernisse für den Wechsel von einer Plattform zur anderen ein Problem darstellen können. Solche Hindernisse

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

können durch Standardisierung, zum Beispiel bei der Datenübertragung und Archivierung, verringert werden.

Wie aus all dem hervorgeht, steht die EU mitten in der Umsetzung der Digitalen Binnenmarktstrategie. Einiges haben wir bereits angepackt, einige Vorschläge sind in Vorbereitung. Ich bin überzeugt davon, dass wir damit auf dem richtigen Weg sind, um Europa, seine Unternehmen, seine Verbraucher und damit seine Bürger positiv am digitalen Wandel teilhaben zu lassen.

Abschließend noch eine Bemerkung zur deutschen „Digitalen Strategie“: Im März 2016 hat der deutsche Bundesminister für Wirtschaft und Energie die „Digitale Strategie 2025“ vorgelegt.[17] Ich freue mich, viele übereinstimmende Ansätze in dieser deutschen Initiative und der Strategie der Kommission für einen digitalen Binnenmarkt in Europa und den Plänen der Kommission zur Digitalisierung der europäischen Industrie zu finden. Ich teile die Ansicht, dass wir nur zusammen – institutionenübergreifend und vernetzt mit allen Teilnehmern und Akteuren – eine digitale Transformation der europäischen Gesellschaft und Wirtschaft erreichen können. Und bin mir sicher, dass uns dies auch gelingen kann.

17 http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/digitale-strategie-2025,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (29.08.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2. Schwerpunktthema „Digitalisierung als Herausforderung im Mehrebenensystem“

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Digitalisierung im föderalen Kontext: Was erwartet die einzelnen föderalen Ebenen durch die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft?

Gregor Hopf

1. Einleitung: Was ist Digitalisierung und was folgt daraus?

Digitalisierung kann man sich vorstellen wie eine zweite Haut. Sie legt sich zunächst langsam, dann mit gewaltiger Geschwindigkeit über die physische Welt, mit dem Ziel, den Umgang mit dieser physischen Welt für den Nutzer einfacher und effizienter zu machen. Zu diesem Zweck sammelt die digitale Schicht zunächst alle verfügbaren Daten, wertet diese aus und erlaubt mit dieser verbesserten Kenntnis eine verbesserte Steuerung der physischen Schicht. Und hierin liegt sowohl die verführerische Kraft der Digitalisierung als auch gleichzeitig ihre potentielle Gefahr, sofern ihre Kontrollkraft ohne ‚checks and balances' bleibt. Das Derivat der analogen Welt (die digitale Schicht) entwickelt so viel Hebelwirkung über ihren eigenen Ursprung (die physische Welt), dass das Derivat seinen Ursprung beherrschen kann. In der nicht mehr zu fernen Zukunft wird sich ein Autokäufer oder -Nutzer voraussichtlich nicht mehr danach entscheiden, wer seiner Meinung nach das für ihn und seine Zwecke beste Auto baut, sondern wer die besten Daten und deren zeit- und situationssensitive Auswertung garantieren kann. Autonomes Fahren wird entscheidend von der Qualität der zur Verfügung stehenden digitalen Daten über den Straßenverlauf im Zentimeterbereich, über den Straßenzustand in Echtzeit sowie den aktuellen Verkehrsfluss abhängen. Diese digitale Datenschicht wird letztendlich die Kontrolle über das Auto ausüben. Die physische Schicht aus Motor, Fahrwerk, Bremse et cetera hat zu folgen. Ähnliches trifft auf die Kontrolle von international vernetzten Produktionsketten mit zum Teil mehreren hundert digital gesteuerten Maschinen zu oder auch auf die Berechnung der optimalen Zusammensetzung von Chemotherapien für Krebspatienten.

Gleichzeitig neigen digitale Märkte zu Winner-Takes-All-Mechanismen. Wenn digitale Produkte mit Grenzkosten von nahezu Null vervielfältigt werden können, sind Preise oberhalb Null nur möglich, indem die freien Kräfte des Marktes ausgehebelt werden.[1] Entweder zieht sich der Anbieter eines digitalen Produktes in einen oder mehrere digitale Nischenmärkte zurück, die er dominieren kann und deren Gewinnpotential bei einem Eintritt weiterer Wettbewerber offensichtlich so niedrig ist, dass von vorneherein keine weiteren Wettbewerber in die Märkte eintreten wollen (siehe Longtail-Strategien).[2] Oder er versucht durch ein proprietäres System das Kopieren seines digita-

1 Siehe auch *Rifkin, Jeremy* 2014: The Zero Marginal Cost Society - The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism, New York.

2 *Anderson, Chris* 2006: The Long Tail - Why the Future of Business Is Selling Less of More, New York.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

len Produktes zu erschweren (siehe Google Suchalgorithmus) und/oder Netzwerk- und Skaleneffekte zu erzielen, die den Eintritt eines neuen Wettbewerbers schwer bis unmöglich machen (siehe Facebook).[3]

Egal welcher Mechanismus oder welche Kombination aus mehreren Mechanismen gewählt wird, um das Paradoxon digitaler Geschäftsmodelle zu überwinden und somit einen Gewinn in Märkten erzielen zu können, die sich bei einem freien Wettbewerb unter vielen Anbietern auf einen Preis von Null einigen würden, alle bedingen eine hohe strategische Priorität für Marktdominanz.[4] Derjenige, der den Markt als erster dominiert, wird den bei weitem größten Teil des Gewinns abschöpfen. Und nur weil er den Markt dominiert, ist er überhaupt in einer Position, einen Gewinn erzielen zu können.[5] Dieses grundlegende Denken sehen wir wieder und wieder, wenn wir die Wachstumsstrategien von Start-Ups beobachten, die durch Venture Capital aus dem Silicon Valley finanziert werden. Für den konservativ sicher planenden Kaufmann mitteleuropäischer Prägung lösen extrem hohe Unternehmensbewertungen bei gleichzeitig jahrelangen substantiellen Verlusten Befremden aus. Aber eben diese Verluste, sofern sie durch eine aggressive Wachstums- und Innovationsstrategie mit dem Ziel der Marktdominanz bedingt sind, geben den exorbitanten Unternehmensbewertungen ihre Rechtfertigung. Das eine Paradox löst das andere. Minus und Minus ergeben Plus.

Aus Sicht der Gesellschaft ergibt sich hieraus allerdings ein fundamentaler Konflikt, da erfolgreiche und für die Bürgerinnen und Bürger sinnvolle Innovationen einhergehen mit marktdominanten Strukturen, die wiederum aus Sicht der Gesellschaft nicht sinnvoll sein können. Wir freuen uns über die digitalen Produkte, die unser Leben erleichtern oder bereichern und uns gefühlt mehr Freiheit schenken. Gleichzeitig geben wir aber unbewusst ein großes Stück Freiheit ab.[6]

---

3 Siehe auch *Kelly, Kevin* 2008: Better Than Free, http://kk.org/thetechnium/better-than-fre/ (12.06.2016) Dort schlägt er einen weiteren Weg vor, der aber in Essenz die Monetarisierung aus dem digitalen Raum der vernachlässigbaren Grenzkosten verlagert und sie durch ‚abgeleitete Werte‘ erzielt, die nicht im digitalen Markt kopiert werden können, z.B. Embodiment: die Musik ist kostenlos, die Monetarisierung der Musik erfolgt über den Verkauf von Konzerteintrittskarten.

4 Siehe *Hopf, Gregor* 2011: In Vier Schritten zum Online-Geschäftsmodell, in: *Bauer, Christoph/Greve, Goetz/Hopf, Gregor (Hrsg.)*: Online Targeting und Controlling – Grundlagen, Anwendungsfelder, Praxisbeispiele, Wiesbaden, S. 23-42.

5 Brynjolfsson und McAfee (2014) weisen daher auch auf die Tendenz einer digitalen Wirtschaft zu einer größeren Divergenz der Einkommensverteilung hin. Die Einkommensverteilung werde immer mehr den Potenzgesetzen und nicht mehr einer Normalverteilung entsprechen. *Brynjolfsson, Erik/McAfee, Andrew* 2014: The Second Machine Age – Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies, London.

6 Deleuze hat diesen auf uns zukommenden Diskurs über Einschnitte in unsere Freiheit durch etwas, was sich oberflächlich nach mehr Freiheit anfühlt, bereits vor Jahren in ein visionäres Bild gepackt: „Durch den Bau von Schnellstraßen beispielweise schließt man die Menschen nicht ein, sondern vermehrt vielmehr die Kontrollmaßnahmen. Ich will damit nicht sagen, dass dies der ausschließliche Zweck der Schnellstraße ist, sondern dass die Menschen endlos und ‚frei‘ fahren können, ohne überhaupt eingeschränkt zu sein, während sie dennoch perfekt kontrolliert werden. Dies ist unsere Zukunft.“ *Deleuze, Gilles* 1998: Having an Idea in Cinema; in: *Kaufman, Eleanor/Heller, Kevin Jon*

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 sei dies nicht schon Herausforderung genug für staatliches Handeln, so liegt der technischen Entwicklung, die diesen Wandel treibt, auch noch eine exponentielle Geschwindigkeitsfunktion zugrunde, die sich wie eine Kampfansage an die Entscheidungs- und Handlungsgeschwindigkeit der staatlichen Institutionen ausnimmt. Der digitale Wandel schreitet exponentiell und kombinatorisch voran.[7] Aktuell wird darüber diskutiert, inwieweit bzw. wann die Vorhersagekraft von Moores Gesetz in seiner engen Definition der Steigerung der Transistorenanzahl pro zentraler Recheneinheit abklingen wird. Doch selbst wenn die Steigerung der Zahl der Transistoren nach 50 Jahren Moores Gesetz an ihre physikalischen Grenzen stößt, kann man davon ausgehen, dass das Wachstum der verfügbaren Rechenleistung im weiteren Sinne für geraume Zeit exponentiell fortschreiten wird.[8] Dieses fortschreitende Wachstum wird möglich durch die technischen Verbesserungen bei Cloud Computing und Übertragungstechnologien und durch weitere Optimierung der auf den Prozessoren laufenden Algorithmen.[9] So bleibt die dem Wandel unterliegende Geschwindigkeit voraussichtlich noch längere Zeit erhalten und könnte sich bei einer erfolgreichen Entwicklung ganz neuer Computerarchitekturen, die die elektronische Datenverarbeitung zum Beispiel durch eine lichtbasierte Informationstechnologie ersetzen (Quantum Computer), sogar ganz neu befeuern. Damit kommen wir einem Tipping Point immer näher, ab dem der absolute Zuwachs im nächsten Schritt so außerordentlich sein wird, dass er unter Umständen von vielen nicht mehr mitgegangen werden kann. Dies wird durch die berühmte Fabel über die Entlohnung des Erfinders des Schachspiels durch Reiskörner, deren Anzahl sich von Schachbrettfeld zu Schachbrettfeld verdoppeln sollte, sehr schön verdeutlicht. Am Ende war der König nicht mehr in der Lage, sein Versprechen einzuhalten. Aktuell kommen wir mit der Verdopplung der Reismenge pro Schachfeld bzw. der exponentiellen Steigerung der Rechenleistungen pro Innovationszyklus noch einigermaßen gut zurecht. Aber die wirklichen Zuwächse stehen uns noch bevor.[10]

Nicht zuletzt aufgrund der exponentiell und kombinatorisch fortschreitenden Technik sehen Brynjolfsson und McAfee (2014) die Digitalisierung als mehr als nur einen rein technischen Wandel. Ihrer Einschätzung nach zielt die digitale Revolution letztendlich darauf ab, die geistige Kraft des Menschen zu erweitern. Die erste industrielle Revolution überwand die Einschränkungen des Menschen durch seine Beschränkung auf

(Hrsg.): Deleuze und Guattari - New Mapping in Politics, Philosophy and Culture, Minneapolis, S. 14-19.

7 Brynjolfsson/McAfee 2014 (Fn. 5).

8 *Moore, Gordon E.* 1965: Cramming more components onto integrated circuits, in: Electronics, 38, Nr. 8, S. 114–117. Ursprünglich sagte Moore eine jährliche Verdopplung voraus. 1975 korrigierte er diese Aussage anlässlich einer Rede vor der Society of Photo-Optical Instrumentation Engineers (SPIE) auf eine Verdoppelung alle zwei Jahre. Bei der Anzahl der Transistoren pro zentraler Recheneinheit nähern wir uns einem Faktor von 10 hoch 10 im Vergleich zu Anfang der 60er Jahre. (siehe *The Economist* vom 18.04.2015, S. 59).

9 Für eine aktuelle Diskussion zum vermeintlichen Ende von Moore's Law siehe: Double, double, toil and trouble, in: *The Economist*, Technology Quarterly vom 12.03.2016, S. 3-14.

10 Brynjolfsson/McAfee 2014 (Fn. 5).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

menschliche oder tierische Kraft und wirkte somit auf die physische Welt. Die digitale Revolution wird auf die geistige Umwelt wirken. Hier folgen Brynjolfsson und McAfee in ihrer Interpretation den Evangelisten der Digitalisierung wie Ray Kurzweil, weisen aber auch sehr deutlich auf die gesellschaftlichen Schwierigkeiten hin, die mit einer solchen Entwicklung verbunden sein werden.

Da der zentrale Input in eine solche digitale Welt, der unter Umständen die geistigen Fähigkeiten des Menschen nicht nur unterstützen, sondern sogar substantiell erweitern können wird, die zur Verfügung stehenden Daten sind, gilt es auch die Organisation und den Umgang mit Daten als den zentralen gesellschaftlichen Hebel zu begreifen. In einer digitalen Welt ist der Datenschutz der moderne Umweltschutz. Wie der Umgang mit unserer (natürlichen) Umwelt nachhaltig, aber gleichzeitig auch wohlstandsoptimierend sein muss, so muss auch der Umgang mit unserer digitalen Umwelt Nachhaltigkeit und Wohlstand in Einklang bringen. Ein rein abwehrender Umgang mit Daten, der verbietet, was nützlich sein kann und von den Bürgerinnen und Bürgern gerne genutzt werden würde, ist wenig sinnvoll und voraussichtlich auch nicht durchsetzbar. Ein laxer Datenschutz, der allein kommerziellen oder sicherheitsdienstlichen Interessen dient, ist aber ein ebenso fataler Raubbau am Fundament einer digitalen Gesellschaft wie das unkontrollierte Roden von Urwäldern an unseren natürlichen Lebensgrundlagen. Besonders in Verbindung mit der Kontrollmacht digitaler Angebote über die physischen Angebote und insbesondere mit Blick auf die starke Tendenz zu Winner-Takes-All-Märkten müssen alle föderalen Ebenen auf einen gestalterischen Datenschutz achten, der den Umgang mit Daten erlaubt und ermöglicht, so dass die Vorteile des digitalen Wandels von allen genutzt werden können, aber ohne die informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen hierbei preiszugeben. Wie so häufig in der Politik gilt es auch hier eine sehr fein austarierte Balance zu finden und diese innerhalb eines grundsätzlich abgesteckten und von allen geteilten Rahmens immer wieder neu auszurichten. Allerdings findet dieser Drahtseilakt nicht im Schritttempo statt und das Sicherheitsnetz aus der analogen Welt hat bereits große Löcher.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen muten die im Folgenden kurz beschriebenen konkreten Aktionsfelder für staatliches Handeln im Umgang mit der Digitalisierung eher unbedeutend an. Das ist aber trügerisch, da sie die Voraussetzungen dafür schaffen müssen, dass der digitale Wandel überhaupt von allen aktiv genutzt werden kann. Die Aktionsfelder sind daher nicht weniger drängend und umso mannigfaltiger, da jeder Bereich unseres Lebens, unserer Wirtschaft und Gesellschaft betroffen ist, bzw. in naher Zukunft betroffen sein wird. Der folgende Abschnitt soll einige der herausragenden und zeitlich drängendsten Felder skizzieren, auf denen die verschiedenen föderalen Ebenen tätig werden müssen.

2. Ausgewählte Aktionsfelder staatlichen Handelns für und durch die digitale Transformation

Die Conclusio vorweg genommen: Bei der Betrachtung der diversen Aktionsfelder wird deutlich, dass die dringlichste Frage bei der Umsetzung des digitalen Wandels an die

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

föderalen Partner die der Strukturierung der Zusammenarbeit sein wird. Wie sollen sich die föderalen Ebenen vertikal und horizontal koordinieren? Wer darf, soll oder muss bei welchem Aktionsfeld den Anfang machen, und wie stellen die Partner sicher, dass Best Practice-Beispiele und Skaleneffekte erarbeitet aber auch geteilt werden? Wie können die Partner einen Markt der besten Ideen entstehen lassen ohne gleichzeitig den Wildwuchs eines Flickenteppichs aus nicht-kompatiblen Lösungen zu kreieren? Ein solcher Wildwuchs wird weder in seiner Qualität der angebotenen Lösungen noch in Bezug auf die erreichten Skalen und Kostenstrukturen den Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen können und somit unter Umständen auch nicht mit anderen nichtstaatlichen kommerziellen Angeboten konkurrieren können. Wie lösen die Partner diese Fragen, ohne in andauernder Gremien- und Kommissionsarbeit über Zuständigkeiten und Finanzierungen zu verharren?

In einigen Bereichen gibt es zumindest auf nationaler Ebene bereits einzelne koordinierende Organisationen und Gremien, die aber häufig nur horizontal strukturiert sind, wie zum Beispiel die Fachministerkonferenzen der Länder oder die Verbände der Kommunen. Die europäische Ebene ist in den nationalen Koordinierungsgremien wenn überhaupt, dann nur indirekt über den Bund vertreten. Zu oft sind diese Gremien allerdings in ihrer Entscheidungs- und Umsetzungsgeschwindigkeit nicht in der Lage, mit der Geschwindigkeit des digitalen Wandels mitzuhalten, so dass die Gefahr besteht, in gesellschaftlich-kritischen Bereichen Freiräume entstehen zu lassen, die gegen das Interesse der Gesellschaft von Dritten besetzt und ausgenutzt werden. Die eklatantesten Beispiele hierfür sind sicherlich das Dark-Net, die IT-Sicherheit kritischer Infrastrukturen und die massenhafte Datensammlung durch kommerzielle Anbieter oder durch staatliche Institutionen ohne ausreichende öffentliche Transparenz bzw. parlamentarische Kontrolle. Auch zukünftige Themen wie zum Beispiel die Entwicklung und der Einsatz von digital-gestützten Bildungsformen oder die Erforschung und Anwendung von künstlicher Intelligenz überlässt der Staat aktuell größtenteils trotz seiner Bildungs- und Forschungseinrichtungen den internationalen Konzernen.

Um diese koordinierenden, grundsätzlichen Fragen zu lösen, wäre sicherlich ein von der Bundesebene oder den Bundesländern gemeinsam initiierter Konvent unter Beteiligung aller föderalen Partner über die Aufgabenverteilung und über einen trans-föderalen Fahrplan äußerst sinnvoll. Nach den Erfahrungen mit den ersten beiden Föderalismuskommissionen ist allerdings davon auszugehen, dass eine dritte Runde über die diversen politischen Ebenen in Deutschland hinweg nur auf verhaltenes Interesse stoßen wird, selbst wenn sie sich dezidiert nur mit der Umsetzung und Koordination des digitalen Wandels beschäftigen soll. Damit besteht die Gefahr, dass sich der Prozess des digitalen Wandels in Deutschland in vielen Belangen im Klein-Klein verlieren wird, obgleich ein gesamtstaatlicher, konzertiert-nationaler Aktionsplan dringend nötig wäre, um der Größenordnung und Wirkungsmacht der Digitalisierung gerecht werden zu können.

Der folgende Abschnitt soll vier der zentralen und drängendsten Aktionsfelder staatlichen Handelns in aller gebotenen Kürze vorstellen.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Digitale Infrastruktur

Die vordringlichste Aufgabe aller staatlichen Ebenen ist sicherlich, die Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und gesellschaftlicher Gruppen an der Digitalisierung zu ermöglichen. Hierzu müssen sie zunächst Zugriff haben auf die grundlegenden Zugangstechnologien des Internets. Bürger und Wirtschaft empfinden den Zugang zu schnellem Internet ebenso wie Wasser und Strom zunehmend als Bestandteil der Daseinsversorgung. Die Aufgabe, diese Versorgung sicherzustellen, obliegt jedoch seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in den 1990er Jahren grundsätzlich den Telekommunikationsunternehmen und damit der Privatwirtschaft. Um dort, wo die Wirtschaft dieser Aufgabe aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit nicht nachkommen kann (oder will), müssen die staatlichen Ebenen eingreifen und einen Internetzugang auf einem Mindeststandard sicherstellen. Die aktuell in Deutschland flächendeckend angestrebten 50 Mbit/s können hierbei nur ein Zwischenziel darstellen. Bei den exponentiell wachsenden Datenraten aufgrund der zunehmenden Zahl von digitalen Endgeräten und deren zunehmend Daten-intensivem und zeitkritischem Einsatz werden wir in naher Zukunft deutlich höhere Raten als Mindeststandard ansehen müssen.[11]

Der nächste Mobilfunkstandard 5G wird hierzu nach dem aktuellen Diskussionsstand ab 2020 einen dramatischen Sprung ermöglichen, mit Latenzzeiten im einstelligen Millisekundenbereich oder darunter und Übertragungsgeschwindigkeiten von 10 Gigabit pro Sekunde oder mehr im Gegensatz zu den bisher üblichen 300 Mbit/s. Jedes Gerät wird dann zu einem Sender und Empfänger von Daten werden können. Die Bauteile zur Kommunikations- und Informationsverarbeitung werden so klein sein und daher mit anderen Materialien in einer Art und Weise verarbeitet werden können, dass wir sie nicht mehr wahrnehmen werden. Autonomes Fahren, Machine-To-Machine-Kommunikation in Echtzeit für transnationale Produktionsketten sowie telemedizinische Anwendungen über größere Distanzen hinweg sind dann nicht mehr nur theoretisch oder im Labor möglich, sondern plötzlich für alle greifbare Realität. Die Einführung von 5G kündigt sich an als ein großer Schritt auf der zweiten Hälfte des Schachbretts. 5G in Verbindung mit einem leistungsfähigen Glasfasernetz und einer damit einhergehenden zuverlässigen IT-Sicherheit werden in nur wenigen Jahren die infrastrukturelle Grundvoraussetzung für eine funktionierende und wettbewerbsfähige Wirtschaft, aber auch eine aktive und selbstbestimmte Gesellschaft sein.

2.2 Bedienen – Begreifen – Beherrschen: Digital-gestützte Bildung und Forschung für einen selbstbestimmten Umgang mit der digitalen Welt und für eine wettbewerbsfähige digital-gestützte Wirtschaft

Neben dem rein technischen Zugang durch die Bereitstellung der digitalen Infrastruktur müssen die Bürgerinnen und Bürger aber auch befähigt werden, die digitale Welt zu verstehen und selbst zu steuern. Medien- und IT-Kompetenz wird in einer digitalen Ge-

11 Mit Blick auf die Anforderungen der Wirtschaft gilt es hierbei auch vermehrt auf symmetrische Datenraten für Up- und Download zu achten.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sellschaft eine Grundvoraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben werden, gleichrangig mit Lesen und Schreiben, einem grundsätzlichen mathematischen Verständnis und Englisch als Zugangsvoraussetzung zu weiterführendem Wissen in einer globalen Wissensgesellschaft. Ohne diese Fähigkeiten wird der Einzelne nicht nur nicht wissen, was eigentlich vor sich geht, er wird auch abgeschnitten sein von weiterem Befähigungswissen und somit gezwungen, auf seinem Wissenstands zu verharren. Medien- und IT-Kompetenz ist nicht nur eine Ergänzung der humanistischen Grundbildung, sondern deren konsequente Weiterentwicklung für eine digital gesteuerte Welt. Zugang zu diesen Kompetenzen jedem zu ermöglichen, muss die vorrangigste Aufgabe aller föderalen Partner sein. Die Kommunen sind mit ihrer Verantwortung für die infrastrukturelle Ausstattung der schulischen Gebäude ebenso gefordert, wie die Länder bei der Erarbeitung und Umsetzung der Lehre an den Schulen sowie der Lehre und Forschung an den Hochschulen und Universitäten. Der Bund muss die Länder und Kommunen bei diesen Aufgaben insbesondere finanziell unterstützen, kann aber auch gezielt Anreize setzen für eine verstärkte Kooperation der Partner.
Die digitale Bildungsoffensive des Landes Baden-Württemberg, die 2015/16 auf den Weg gebracht wurde, hat sich eine solche Weiterentwicklung des Bildungssystems zum Ziel genommen und sie für Baden-Württemberg entlang dreier Schritte strukturiert: Bedienen – Begreifen – Beherrschen.[12]

Der erste Schritt (Bedienen) lehrt den bewussten Umgang mit den digitalen Angeboten, damit junge Menschen und Erwachsene, auch bis ins hohe Alter, in der Lage sind, die neuen digitalen Kulturtechniken selbstständig und selbstbewusst anzuwenden. Dieser erste Schritt bedingt deshalb eine massive Stärkung der Medienbildung in allen Bildungseinrichtungen. Laut der breit angelegten internationalen ICILS-Studie mit Datenerhebungen in den Jahren 2012 und 2013, setzen in keinem der 21 untersuchten Bildungssysteme Lehrer seltener Computer im Unterricht ein als in Deutschland.[13]
Das bewusste Bedienen der Geräte und deren digitaler Applikationen ist jedoch die Grundvoraussetzung für einen aktiven Umgang mit auf den ersten Blick oft verführerisch einfachen Angeboten einer digitalen Welt.

Der zweite Schritt (Begreifen) muss das weitergehende Verständnis darüber fördern, was hinter dem Bildschirm wirklich passiert. Dieser Schritt bedarf eines verpflichtenden IT-Unterrichts in allen Schularten der Sekundarstufe Eins. Das pädagogische Konzept für diesen Unterricht wird entscheidend darüber sein, wie viele junge Menschen wir für einen vertieften Einstieg in diese Materie interessieren können. Daher muss der Unter-

12 Für eine Zusammenfassung der einzelnen Maßnahmenpakete der digitalen Bildungsoffensive des Landes Baden-Württemberg siehe Pressemitteilung vom 23.2.2016: *Staatsministerium Baden-Württemberg*: Digitalisierungsoffensive im Bildungsbereich, https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/digitalisierungsoffensive-im-bildungsbereich/ (12.06.2016).

13 *Fraillon/ Julian, et al.* 2014: Preparing for Life in a Digital Age – The IEA International Computer and Information Literacy Study International Report, Berlin/Heidelberg.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

richt auf der einen Seite inhaltlich über die reine Nutzung von Anwendungssoftware hinausgehen, muss auf der anderen Seite aber auskommen, ohne eine Programmiersprache oder Mathematiklastige IT erlernen zu müssen. Vielmehr sollte dieser zweite Schritt Spielmechanismen einsetzen, damit die jungen Menschen selbst herausfinden, wie die digitalen Angebote hinter der Nutzeroberfläche funktionieren und was algorithmisches Denken bedeutet. So kann auch ihr Interesse daran geweckt werden, digitale Lösungen selbst entwickeln zu wollen. Der vom Massachusetts Institute for Technology für diesen Zweck entwickelte App-Inventor ist ein gutes Beispiel dafür, wie der Zugang zu Informationstechnologien niederschwellig aber dennoch lösungs- und nicht allein anwendungsorientiert unterrichtet werden kann.[14] Der App-Inventor überwindet die Hürde zwischen Bedienen und Beherrschen, indem er Programmierkenntnisse in einem Baukastensystem mit hohem Belohnungswert vermittelt, so dass das Interesse und die Freude am Beherrschen-Lernen im Vordergrund stehen und zumindest zunächst die Mathematik oder die Details einer Programmiersprache in den Hintergrund treten können. Dennoch lernen die Kinder bereits algorithmisches Denken und ein strukturiertes, lösungsorientiertes Vorgehen. Der einführende IT-Unterricht in mitteleuropäischen Schulen ist im Vergleich zu diesem Vermittlungsansatz oftmals entweder zu anwendungsorientiert, indem er allein die Nutzung bekannter Anwendersoftware vermittelt, oder aber von Beginn an mathematisch sehr anspruchsvoll und somit für viele Schülerinnen und Schüler abschreckend ist. Kein Wunder, dass wir so wenige junge Menschen für ein IT-Studium begeistern können.

Der dritte Schritt (Beherrschen) wendet sich an diejenigen, die tiefer einsteigen und vielleicht die nächste Generation von Hard- und Softwarelösungen selbst entwickeln wollen. Hierfür bedarf es Wahlmöglichkeiten für einen fortgeschrittenen IT-Unterricht an allen weiterführenden Schulen. Der Erfolg dieser dritten Stufe wird vorrangig von zwei Aspekten abhängen: der Lehrerausbildung, damit ausreichend qualifizierte Lehrerinnen und Lehrer zur Verfügung stehen, und dem didaktischen Konzept des vorausgegangenen zweiten Schritts (Begreifen), der die Angst vor Mathematik nehmen und den Spaß an ihrem Einsatz als Werkzeug wecken soll. Wenn die Teenager zunächst spielerisch erlernen, wie sie selbst ihre digitalen Begleiter durch lösungsorientiertes algorithmisches Denken beeinflussen können, besteht die Chance, den Anteil derjenigen zu steigern, die später IT vertieft lernen wollen. Dieser dritte Schritt an den Schulen findet seine Fortsetzung mit einem fundierten und breitgefächerten eScience- und IT-Lehrangebot an den Hochschulen und Universitäten des Landes.

Der sich verändernde IT-Unterricht zeigt, dass sich neben den Lehrinhalten auch die Aufbereitung und Vermittlung von Inhalten in allen Fächern ändern muss. Digitale Aufbereitung und Vermittlung bietet Möglichkeiten, Lerngebiete viel immersiver darzustellen und damit die Faszination des Lernenden für den Lerninhalt zu unterstützen. Ebenso wird ein viel spielerisches, individualisiertes und selbstbestimmteres Lernen

14 Siehe *Massachusetts Institute of Technology*, http://appinventor.mit.edu/ (12.06.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 ein frühzeitiger Umgang mit kollaborativen Lernformen möglich werden. Schülerinnen und Schüler werden gemeinsam selbst Inhalte produzieren können, in einer Form, die ihren medialen Gewohnheiten entspricht und somit den Lerninhalt nicht schon allein aufgrund seines Erscheinungsbilds veraltet oder langweilig wirken lässt. Insbesondere Kinder und Jugendliche mit Lernhindernissen werden von digitalgestützten Lernformen profitieren können, ebenso wie alle Lehrerinnen und Lehrer, die Lernende mit unterschiedlichen Fähigkeiten und divergentem Vorwissen gleichzeitig unterrichten. In einem ‚Flipped Classroom' kann sich der Schüler die Lehrinhalte wiederholt per Video oder App anschauen und die Erklärungen dort pausieren, wo er Zeit zum Nachdenken benötigt. Die Zeit im Unterricht kann dann zum Üben des selbständig Gelernten genutzt werden. So bleibt der Lernerfolg nicht beim reinen Nachvollziehen des vorgetragenen Inhaltes stehen, sondern die vermittelte Information kann im Kopf des Lernenden zu Wissen reifen.[15] Die digitalen Lerninhalte sind auch hierbei immer nur als unterstützend anzusehen. Sie werden den direkten Kontakt und Austausch mit den Lehrenden nicht ersetzen, aber nachhaltig unterstützen können.

Wenn die staatlichen Bildungseinrichtungen solche Angebote nicht für alle vorhalten, besteht die Gefahr, dass nur diejenigen davon profitieren werden, deren familiärer Hintergrund die Nutzung kommerzieller digitaler Lernangebote erlaubt. Somit würde die Digitalisierung, wenn sie nicht konsequent in allen Schulen verfolgt wird, zu einer weiteren Spreizung des Bildungserfolgs entlang familiärer Charakteristika führen. Der Bildungserfolg würde noch stärker vom Elternhaus abhängen. Und dies obwohl gerade die Digitalisierung dazu beitragen könnte, Lernerfolg und familiären Hintergrund stärker zu entkoppeln. Wenn Kommunen und Länder als die für die Schulen infrastrukturell und inhaltlich zuständigen staatlichen Ebenen in Deutschland dies nicht konzertiert angehen, besteht die Gefahr, dass der Einfluss des Elternhauses auf die Schulbildung noch weiter steigen wird. Dabei liegt die Chance der Digitalisierung für das Bildungssystem insbesondere darin, anspruchsvolle pädagogische Konzepte für alle zugänglich zu machen.

Der aktuelle Engpass in der Weiterentwicklung der Lehre für eine digitale Welt liegt allerdings erstens in der Anzahl der Lehrerinnen und Lehrer, die für diese Art Inhalte intradisziplinäre pädagogische Konzepte entwickeln und vermitteln können. Zweitens muss sich die infrastrukturelle Anbindung und Ausstattung der Schulen durch die kommunalen Schulträger mancherorts noch deutlich verbessern, um digital gestützten Unterricht technisch überhaupt zu erlauben. Dies kann allerdings relativ schnell erfolgen. Neben der Überarbeitung der Lehrpläne und der infrastrukturellen Befähigung der Schulen gilt es daher vorrangig die Lehrerbildung vermehrt auf digitale Lernformen und Inhalte auszurichten.

Aber nicht nur die staatlichen Akteure sind bei der Weiterentwicklung des Bildungssystems für eine digitale Welt gefordert. Die Kammern müssen die von ihnen verant-

15 Für eine ausführliche Behandlung der Weiterentwicklungsmöglichkeiten unserer Bildungsangebote durch digital-gestützte Bildung siehe *Dräger, Jörg/ Müller-Eiselt, Ralph* 2015: Die digitale Bildungsrevolution - Der radikale Wandel des Lernens und wie wir ihn gestalten können, München.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

worteten Ausbildungsberufe und deren Lerninhalte sowie die Strukturierung der angebotenen Ausbildungsberufe einer kritischen Reflektion unterziehen, um die duale Ausbildung für eine digitale Arbeitswelt fit zu machen. Ebenso sind die Arbeitgeber gefordert, ihre Fort- und Weiterbildungsangebote konsequent auf die Anforderungen des digitalen Wandels auszurichten.

In der Forschung laufen wir Gefahr, die nächste digitale Innovationswelle, insbesondere Big Data und Künstliche Intelligenz, an die großen international agierenden Digital- und IT-Unternehmen abzutreten, da diese mit Forschungsbudgets und Gehältern aufwarten, mit denen staatliche Hochschulen zumeist nicht konkurrieren können. Daher gilt es hier, die Kräfte auch über einzelne Hochschulen und Universitäten hinweg zu bündeln, um Forschungsverbünde herzustellen, die mit den internationalen Konzernen und den großen amerikanischen und zunehmend auch asiatischen Forschungseinrichtungen in Bezug auf Ausrüstung, Möglichkeiten der interdisziplinären Kooperation, stimulierendem Arbeitsumfeld und generell der Größe der behandelten Themen mithalten können. Der Innovationstransfer aus den Hochschulen und Universitäten in die freie Wirtschaft darf auch kein Tabuthema mehr sein, sondern sollte aktiv zur Steigerung der Attraktivität für potentielle Forscher verstanden werden, da sie sich nicht in die Abhängigkeit von großen Konzernen begeben müssen, um ihre Ideen auch auswerten zu lassen. Vielmehr muss die Innovationspolitik durch die Hochschulen und Universitäten so aktiv betrieben werden, dass sie dem Forscher erlaubt, sich auf seine Forschungsinteressen zu konzentrieren, und ihm – wenn gewünscht – die kommerzielle Auswertung und Umsetzung mit Partnern aus der Wirtschaft abnimmt. Dadurch stünden dem Forscher die finanziellen Anreize der großen Konzerne und gleichzeitig die Freiheit der akademischen Forschung zur Verfügung. Nur durch eine strategisch betriebene Innovationspolitik der Hochschulen und Universitäten bleiben sie auch für die aus der Wirtschaft umworbenen Forscher attraktiv. Aus Sicht der Gesellschaft ist dies zentral, da diese Forscher nur dann auch für die Lehre der nächsten Generation Tüftler und Denker zur Verfügung stehen.

Wenn unsere forschenden Bildungseinrichtungen diesen Wandel nicht schaffen, besteht mittelfristig nicht nur die Gefahr, dass unsere Wirtschaft technisch ins Hintertreffen gerät, sondern auch eine offene Gesellschaft in Abhängigkeit von Konzernen gerät, die nicht nur Märkte sondern auch das zentrale Wissen dominieren. Mit Blick auf künstliche Intelligenz, Big-Data oder DNA-basierte Gesundheitsforschung ist eine solche Entwicklung jetzt schon erkennbar. Auch in Bildung und Wissenschaft darf die digitale Schicht nicht alleine den kommerziellen Auswertern überlassen werden.

2.3 Wirtschaftspolitik und -förderung

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Digitalisierung auf eine Technologie-getriebene Wirtschaft wie die deutsche sind gravierend. Zum einen ist davon auszugehen, dass sich im Zuge des Wandels viele Produkte und Dienstleistungen substantiell verändern oder gänzlich ersetzt werden. Zum anderen ist zu erwarten, dass die digitalen Angebote und Plattformen die Wertschöpfungsketten dominieren werden, selbst falls das Produkt oder die Dienstleistung als solche nicht betroffen sein wird. Unter dem Begriff *Industrie 4.0*

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hat Deutschland bereits ein sehr starkes Schlaglicht auf einen ausgewählten Bereich der Wirtschaft gelegt. Diese branchenspezifische Zuspitzung wird aber den Anforderungen an das politische Handeln nicht gerecht. Die Auswirkungen des digitalen Wandels auf die Industrie sind nur ein Gesichtspunkt, den es zu beachten gilt. Alle Bereiche der Wirtschaft, einschließlich Handwerk und Dienstleistungsbranche, selbst die Landwirtschaft werden ebenso von der digitalen Transformation betroffen sein wie das produzierende Gewerbe. Unsere Arbeitswelt wird sich über die einzelnen wirtschaftlichen Branchen hinweg verändern. Märkte und damit einhergehende etablierte Marktstrukturen werden neu definiert werden. Wertschöpfungsketten werden sich noch mehr zu Entwicklungs-, Produktions- und Vertriebsnetzwerken entwickeln und vermehrt durch digitale Plattformen unterstützt und voraussichtlich auch kontrolliert werden. In diesem Prozess werden Dienstleistung und produzierendes Gewerbe noch enger zusammen wachsen müssen.

Auch die Arbeitswelt wird sich voraussichtlich zuerst graduell, dann aber mit zunehmender Geschwindigkeit dramatisch verändern. Als Beispiele für die zu erwartenden Veränderungen durch die Digitalisierung von Wirtschaftsabläufen seien genannt: eine höhere Flexibilität der Arbeit in Zeit und Raum, oft verbunden mit agilen und kollaborativen Arbeitsansätzen im Gegensatz zu prozessualen und hierarchisch organisierten Arbeitsformen, Veränderungen von Arbeitsplatzanforderungen insbesondere durch einen stetig wachsenden Grad der direkten Zusammenarbeit von Mensch und Maschine, ein ansteigender Grad der Messbarkeit der Arbeitsleistung in Umfang und Qualität, Rationalisierungsmaßnahmen durch einen vermehrten Einsatz von digitalen Lösungen und Robotik, aber auch Chancen für die Arbeitsplatzsicherung und unter Umständen sogar Möglichkeiten der Re-Industrialisierung durch das Zurückholen von vormals arbeitsintensiven Arbeitsplätzen aus dem Ausland.[16] Mit etwas zeitlichem Abstand wird

16 Die Frage, wie sich Digitalisierung und eine damit verbundene verstärkte Automation auf die Zahl und Qualität der Arbeitsplätze auswirkt, wird aktuell noch sehr unterschiedlich beantwortet. Eine viel zitierte Studie der Oxford Martin School besagt, dass in den OECD-Ländern mehr als die Hälfte aller Arbeitsplätze durch Automatisierung betroffen sein könnte. *Osborne, Michael und Frey, Carl Benedikt* 2015: Technology at Work – The Future of Innovation and Employment, Oxford, http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work.pdf (12.06.2016). Eine Betrachtung der Boston Consulting Group für das produzierende Gewerbe in Deutschland prognostiziert hingegen einen Ausbau von zusätzlichen 390.000 Arbeitsplätzen bis 2025 in der deutschen Industrie aufgrund des digitalen Wandels. *Rüßmann, Michael et al* 2015: Industry 4.0 - The Future of Productivity and Growth in Manufacturing Industries, https://www.bcg-perspectives.com/content/articles/engineered_products_project_business_industry_40_future_productivity_growth_manufacturing_industries/ (12.06.2016). Roland Berger Strategy Consultants kommen in ihrer Studie im Auftrag des Bundesverbands der Deutschen Industrie 2015 zu dem Schluss: „Falls Europa die Chance verpasst, die digitale Transformation zum eigenen Vorteil zu gestalten, summieren sich die möglichen Einbußen bis 2025 auf 605 Milliarden Euro (EU-17) – dies entspräche einem Verlust von weit über 10 Prozent der industriellen Basis in Europa. Gelingt es andererseits, die Möglichkeiten vernetzter, effizienterer Produktion und neuer Geschäftsmodelle zu nutzen, könnte Europa bis 2025 einen Zuwachs von 1,25 Billionen Euro an industrieller Bruttowertschöpfung erzielen.“ *Roland Berger Strategy Consultants* 2015: Die digitale Transformation der In-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

erkennbar werden, wo regulativer Handlungsbedarf besteht, der die Transformation unterstützt, aber nicht die Errungenschaften des letzten Jahrhunderts in Bezug auf Arbeitszeiten, Sicherheit und Privatsphäre am Arbeitsplatz, Mitbestimmung etc. über Bord wirft. Der Bedarf einer Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes aus Sicht der Arbeitgeber ist absehbar, noch ist aber unklar, was legislativ im Gegenzug dafür getan werden kann, dass eine Flexibilisierung nicht zu versteckten Arbeitszeiterhöhungen missbraucht wird. Jahres- oder Lebensarbeitszeitkonten auf Betriebsebene könnten eine Lösung sein. Das Gleiche trifft prinzipiell auf die flexiblere Ausgestaltung von Arbeitsverträgen zu, die nicht zu einer Aushöhlung der Bezahlung genutzt werden soll. Der Umgang mit diesen Veränderungen der Arbeitswelt unter dem Schlagwort Arbeit 4.0 sollte bzw. muss zunächst den Tarifpartnern obliegen, da sich diese Veränderungen von Betrieb zu Betrieb und selbst von Abteilung zu Abteilung innerhalb eines Betriebs sehr unterschiedlich auswirken werden. Hierzu vertrauensvolle und für beide Seiten tragbare Vorschläge zu entwickeln, sollten die Tarifpartner und Wirtschaftsverbände als ihre dringliche Aufgabe ansehen. Der Staat ist bei diesem Prozess zunächst weniger in seiner regulativen Funktion gefordert, sondern viel mehr in seiner Funktion als Arbeitgeber im öffentlichen Sektor und somit als lösungsorientierter, vielleicht sogar beispielgebender Verhandlungspartner.

Aus Sicht der staatlichen Institutionen gilt es neben der Bereitstellung einer zukunftsfähigen Infrastruktur und eines Bildungssystems, das auf den digitalen Wandel aktiv vorbereitet, hauptsächlich den wettbewerblichen Rahmen im Auge zu behalten und ein gesellschaftliches und wirtschaftliches Umfeld zu schaffen bzw. zu unterstützen, das Innovationen fördert. Innovationsförderung muss sich dabei sowohl direkter als auch indirekter Maßnahmen bedienen. Die direkten Maßnahmen wie finanzielle Anreize, zum Beispiel durch eine Steuergutschrift für Forschungs- und Entwicklungsausgaben oder die Förderung von ausgewählten innovativen Projekten, sind hinlänglich bekannt und regelmäßig Bestandteil des parlamentarischen Diskurses auf allen föderalen Ebenen. Insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen bedürfen auf diesem direkten Weg vermehrt Unterstützung bei dem für den digitalen Wandel notwendigen Innovationssprung.[17] Eine baldige Umsetzung wäre daher sehr wünschenswert und für den Wandel in der deutschen Wirtschaft zentral wichtig. Indirekte Maßnahmen beinhalten die grundsätzliche Unterstützung von Grundlagen- und angewandter Forschung an den Hochschulen und Universitäten, aber auch die Unterstützung einer Start-Up Kultur in der Gesellschaft, angefangen mit einer curricularen Einbindung in die akademischen Bildungsangebote, aber auch einer grundsätzlichen Entstigmatisierung von unternehme-

dustrie, Berlin, http://www.rolandberger.de/media/pdf/Roland_Berger_Die_digitale_Transformation_der_Industrie _20150315.pdf (12.06.2016).

17 So machte der Anteil des deutschen Mittelstands an den Forschungs- und Entwicklungsausgaben in Deutschland 2011 gerade einmal 7% aus, wohingegen sein Anteil an der Wertschöpfung des Landes 55% betrug. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* 2014: German Mittelstand – Motor der Deutschen Wirtschaft: Zahlen und Fakten zu deutschen mittelständischen Unternehmen, Berlin, S. 6 und 12, https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/ PDF/Publikationen/factbook-german-mittelstand, property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb =true.pdf (12.06.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

rischem Scheitern. Zugespitzt kann man sagen: Scheitern ist das zweitbeste Ergebnis unternehmerischen Handelns. Erfolg ist sicherlich das beste Resultat, Nichtstun und Verharren im ewig Gleichen jedoch die deutlich schlechtere Alternative. Scheitern begriffen als Innovationsinput ist die Essenz für weitere erfolgreiche Entwicklungsarbeit. Was bei jedem Tüftler in der Werkstatt erlaubt und geschätzt ist, muss auch bei unternehmerischem Handeln gesellschaftlich akzeptiert werden.

Einige Unternehmen bedürfen unter Umständen Unterstützung bei der Adaption ihrer Geschäftsmodelle. Hier können die staatlichen Institutionen allerdings nur durch eine engere Vernetzung von Mitgliedern der Wirtschaft über Branchengrenzen hinweg und mit den universitären Einrichtungen helfen. Die diversen Initiativen zu Gründungen von Allianzen 4.0 auf Bundes- und Länderebene und zum Teil auch auf regionaler Basis sind sicherlich hilfreich, um Zugangshürden zu reduzieren und generell den Erfahrungs- und Gedankenaustausch zu verbessern. Insbesondere die Länder mit ihrer Zuständigkeit für die Hochschullandschaft sollten allerdings diese Bündelung der Kräfte auf Seiten der Wirtschaft durch eine Bündelung der Kräfte der Hochschullandschaften spiegeln – wie unter 2.2. bereits argumentiert. Die für Innovationen (Markteinführungen) nötigen Inventionen benötigen starke Cluster oder Hubs, die als Kristallisationspunkte für Grundlagen- und anwendungsorientierte Forschung, aber auch für unternehmerisches Handeln dienen. Die Stanford University und das sich daraus entwickelte Silicon Valley oder das Silicon Wadi bzw. die Startup Nation Israel sind die herausragenden Beispiele für den Erfolg einer solchen Entwicklung. Beide haben ihre Besonderheiten, die nicht leicht kopierbar sind. Der grundsätzliche Ansatz kann aber auch für Deutschland als Vorbild dienen: eine gegenseitig als vorteilhaft gesehene enge Beziehung zwischen Wirtschaft, Gründer-Szene und Forschung auf einem regional begrenzten Raum mit starken inhaltlichen Leuchttürmen und einer von den Hochschulen und Universitäten aktiv verfolgten Innovationstransfer-Strategie.

Der Umgang mit den wettbewerblichen Herausforderungen aufgrund des digitalen Wandels ist der wohl komplizierteste Aspekt einer den Wandel unterstützenden und die heimische Wirtschaft fördernden Wirtschaftspolitik. Er ist nicht nur inhaltlich schwierig, sondern bedarf auch einer engen Einbindung der europäischen Ebene um erfolgversprechend sein zu können und somit eines sehr hohen Koordinierungsaufwands. Ohne die Gesamtheit des europäischen Marktes mit seinen 500 Millionen Konsumenten und dem sich hieraus ergebenden wirtschaftlichen Anreiz zur Compliance werden regulative Bemühungen schwer durchsetzbar sein. Darüber hinaus ist dieses Aufgabenpaket auch äußerst vielfältig. Es reicht von einer bereits seit Jahren diskutierten Adaption des Urheber-, Lizenzierungs- und Verwertungsrechts an digitale Produktions- und Vertriebsformen, über die Regulierung von digitalen Plattformen, den Umgang mit marktdefinierenden Standards bis hin zu kartellrechtlichen Maßnahmen. Die Abwägung zwischen den ‚alten' etablierten Interessen und ‚neuen', aber noch nicht vollständig manifestierten, stellt eine der grundsätzlichen Herausforderungen dieser Aufgabe dar. Aber auch die unwegsame Abwägung über die Art und Weise wie eine Gesellschaft in einer digitalen Welt organisiert sein soll, stellt die Politik vor große Herausforderungen. Die Wirtschaftspolitik sollte die deutschen Unternehmen, insbesondere den deutschen Mit-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

telstand, dabei unterstützen, industrieübergreifende offene Standards und Normen sowie Referenzarchitekturen in gemeinsamer Abstimmung zu schaffen, um (auf der einen Seite) Wertschöpfung durch eine herstellerübergreifende Vernetzung zu ermöglichen und (auf der anderen Seite) zu verhindern, dass externe Daten-Monopole oder marktdominierende Netzwerke entstehen.[18] Kartellrechtlich wird es vermehrt darum gehen, von einem Blick auf finanzielle Kennzahlen eines geografisch definierten Marktes auf eine Betrachtung des Beherrschungsgrades von Daten einer bestimmten Kategorie umzuschwenken. Der Grad der Beherrschung bestimmter Datengruppen schlägt sich in einem viel größeren Gesamtmarkt nicht unbedingt in ungleich verteilten Marktanteilen nieder (z.B. die Sammlung von DNA-Daten zur Krebstherapie im viel größeren Gesundheitsmarkt). Dennoch können solche Datenmonopole zu großen Abhängigkeiten führen, die den allgemeinen gesellschaftlichen Interessen entgegen gestellt sind. Vergleichbares trifft auf die Regulierung von Plattformen zu, deren Gesamtumsatz viel größer sein kann als der Umsatz der diese Plattform aber dennoch kontrollierenden Einheit.

Plattformen sind nicht völlig neu. Aber dank moderner Informationstechnologie sind deutlich weniger physische Infrastruktur und Vermögenswerte erforderlich um sie aufzubauen und zu betreiben. Ihr Geschäftsmodell ruht nicht mehr auf einer Wertschöpfungskette, sondern auf der Ermöglichung von Interaktion und der Auswertung der Daten, die bei dieser Interaktion anfallen. Insbesondere die Netzwerkeffekte durch eine nahezu reibungslose Teilnahme in digitalen Plattformen machen diese attraktiv. Die Plattform-Ökonomie verbindet Skaleneffekte zur höheren Kosteneffizienz und Absatzsteigerung mit Netzwerkeffekten zu einer sehr effektiven Markteintrittsbarriere gegen potentielle Plattformkonkurrenten. Diese Kombination führt dazu, dass zum Beispiel Alibaba 75 Prozent der chinesischen E-Commerce-Transaktionen abwickelt, Google 82 Prozent der Mobilfunkbetriebssysteme stellt und 94 Prozent der mobilen Suchanfragen verarbeitet und Facebook mit über 1,6 Mrd. aktiven Nutzern das weltweit dominierende soziale Netzwerk ist.[19] Unternehmen werden nicht mehr nur ihre Wertschöpfungskette, sondern auch die um die Wertschöpfungskette herum gelagerten Plattformen beherrschen lernen müssen. Die staatlichen Institutionen sind gefordert, diese Plattformen auch als Märkte anzusehen.

18 Für eine Einführung in digitale Plattform-Ökonomie siehe: *Alstyne, Marshall W. van/Parker, Geoffrey/Choudary, Sangeet Paul* 2016: Plattform statt Pipeline, in: Harvard Business Manager, Juni 2016, S. 22-31; Für eine detaillierte Diskussion siehe *Baums, Ansgar/Schössler, Martin/Scott, Ben (Hrsg.)* 2015: Kompendium Industrie 4.0 – Wie digitale Plattformen die Wirtschaft verändern, und wie die Politik gestalten kann, http://plattform-maerkte.de/wp-content/uploads/2015/11/ Kompendium-High.pdf (12.06.2016). Und *Parker, Geoffrey/Alstyne, Marshall W. van /Choudary, Sangeet Paul* 2016: Platform Revolution – How networked markets are transforming the Economy and how to make them work for you, New York.

19 Siehe *Alstyne/Parker/Choudary* 2016 (Fn. 18), S. 27: Die Autoren gehen soweit als Fazit zu argumentieren: „Pipeline-Unternehmen bleiben nur zwei Möglichkeiten: die neuen Regeln der Plattformwelt zu lernen. Oder ihren Abgang vorzubereiten.“

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2.4 Umgang mit und Organisation von Daten

Der zentrale Input für das Triebwerk einer digitalen Wirtschaft und Gesellschaft sind die Daten und somit liegt hier auch der entscheidende politische Hebel. Allerdings muss man ehrlich konstatieren, dass wir bei der Ausgestaltung der Regularien für den Umgang mit Daten in einer digitalen Welt noch ganz am Anfang der konkreten Lösungsfindung stehen. Allgemeine Forderungen und einige Rahmenbedingungen sind formuliert, nicht zuletzt mit der EU-Datenschutzverordnung, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und in Deutschland grundlegend mit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts.

Die kommende Detaillierung der in der EU-Datenschutzverordnung genannten Prinzipien wird in der Umsetzung über den europäischen Binnenmarkt hinweg allerdings erwartungsgemäß zu gegensätzlichen Auslegungen und unterschiedlichen Anwendungen führen. Im besten Fall entsteht hieraus ein Wettbewerb der Ideen, im schlimmsten Fall ein ‚Race to the Bottom' und im wohl leider zu erwartenden Fall ein schwer navigierbares Nebeneinander zum Teil widersprüchlicher Regelungen, das sowohl den europäischen Binnenmarkt als auch die Rechte seiner Bürger schwächen kann. Die im deutschen föderalen System zuständigen Länder sollten daher alles daran setzen, dass die Zeit bis zum Inkrafttreten der EU-Datenschutzverordnung genutzt wird, um die beiden letztgenannten Szenarien zu vermeiden. Hierzu müssen sie sich allerdings europaweit vernetzen und benötigen sicherlich auch der Hilfe des Bundes. Ob dies in der verbleibenden Zeit mit mehreren Landtags- und einer erwartungsgemäß sehr umkämpften Bundestagswahl möglich sein wird, muss allerdings als fraglich angesehen werden. Daher wäre eine Allianz der Willigen sicherlich wünschenswert, die es sich zum Ziel setzt, in dem zum Teil mit Gräben aus der Vergangenheit durchzogenen Diskurs Vorschläge für konkrete Regeln zu entwickeln und damit den Schritt von einem allein abwehrenden hin zu einem gestalterischen Datenschutz zu ebnen. Ein solcher gestalterischer Datenschutz müsste sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus gesellschaftlicher Sicht die Organisation und den Zugang zu Daten entlang vier grundsätzlicher Dimensionen ausgestalten: Nachhaltigkeit, Selbstbestimmung, Zugänglichkeit und Sicherheit.

Alle vier Dimensionen entlang der unterschiedlichen Interessen auszubalancieren wird neue Lösungsansätze benötigen. Und da ein alleiniger Fokus auf die Datenerhebung und -speicherung nur die eine Hälfte des Bildes betrachtet, werden auch die Datenauswertung und somit die den digitalen Geschäftsmodellen unterliegenden Algorithmen in die Betrachtung miteingeschlossen werden müssen.[20] Dies muss zwar einer-

20 Damit verbunden wird auch bald die Frage nach der Verantwortung für die Entscheidungen dieser Algorithmen aufkommen. Wer trägt die Verantwortung, wenn der Algorithmus mittels Technologien der Künstlichen Intelligenz (KI) selbst lernt und sich selbständig modifiziert? Der Entwickler oder der Eigentümer der KI-Entität, auch wenn insbesondere der letztere die KI-Entität im Detail gar nicht beherrschen kann, oder gar die KI-Entität selbst? Oder versuchen wir dem Algorithmus generelle Regeln mitzugeben, die auch Sanktionen beinhalten, so dass die KI-Entität zumindest entlang dieser Regeln und Sanktionen selbst Entscheidungen treffen kann. In den letzten Jahren hat KI mehrfach gezeigt, welche Fortschritte es im Bereich Logische-Optimierung und Muster-Erkennung ge-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

seits vertraulich erfolgen können, andererseits muss es jedoch möglich sein, Missverhalten zu sanktionieren. Die Forderung nach vollständiger Transparenz ist daher eher kontraproduktiv für die Ausarbeitung und Etablierung eines gestalterischen Datenschutzes. Ebenso wie die größtenteils noch aus der analogen Welt stammenden Forderung der Datensparsamkeit. Viel mehr werden Konzepte wie ‚Privacy by Design‘ als Leitgedanke, die Einführung einer ‚Internet Bill of Rights‘ wie von Tim Berners-Lee vorgeschlagen[21] und in Brasilien und Italien bereits eingeführt, die Bereitstellung und explizit erlaubte Nutzung von Verschlüsselungstechnologien, verstärkte Zertifizierungsmaßnahmen und verpflichtende, aber im Detail vertrauliche Überprüfungen des Umgangs mit Daten analog zu einer jährlichen Wirtschaftsprüfung als einzelne Bausteine dienen. Aber keiner wird alleine ausreichen. Der Grundriss für einen gestalterischen Datenschutz ist skizziert und eine vielfältige Auswahl an Baumaterialien steht zur Verfügung. Es wird Zeit, die Baupläne zu entwerfen.

In der Essenz geht es um den Konflikt aus der Nutzung von Daten für das Wohl aller, ohne das Wohl aller (anderen) einzuschränken. Im Kern dieser Diskussion steht der zum Schlagwort gewordene Slogan: „Code is the new law.“ Dies beinhaltet die Frage nach der ‚protokolllogischen Kontrolle‘ oder dem Umgang mit ‚Critical Code‘. Die Idee des Critical Codes gesteht den Vernetzungstechnologien selbst eine strukturbildende Macht zu und deutet die softwarebasierten Informations- und Kommunikationstechnologien als eine potentielle Ermöglichungsmacht, die weite Bereiche der Alltagskommunikation, des Informationszugangs und damit soziale und kulturelle Praktiken und Entscheidungsmöglichkeiten dominieren kann.[22] So kreist das Thema der Regulierung der Sammel- und Kombinationsmöglichkeiten von Nutzerdaten, Surfverhalten, Befragungsdaten und anderen Datenquellen um mathematische Optimierungspotentiale für ‚Targeting‘ und ‚Predicitve Behavioral Analysis‘, die neue Geschäftsmodelle oder Effizienzsteigerungen bestehender Geschäftsmodelle erlauben. Auf der anderen Seite der

macht hat und dass es hierbei den menschlichen Fähigkeiten zum Teil überlegen ist. Wo es noch nicht mit den menschlichen Fähigkeiten gleichziehen kann, ist im Bereich der Transferleistungen, die es dem Menschen ermöglichen, Erlerntes aus einem Gebiet in ein zweites zu überführen. Ebenso haben KI-Entitäten (noch) kein Verständnis über ihre eigene Existenz und Identität und damit auch nicht über die sich hieraus für die menschliche Entscheidung oft ergebenden Interessen- und Zielkonflikte.

21 *Sir Berners-Lee, Tim* 2015: The wider world web, in: The World in 2016, *The Economist*, London, S. 136: „Some cyber-libertarians in the 1990s suggested that less regulation is always better for the internet. Yet the temptation for companies to break the web’s openness for profit has become even stronger, while serious criminal activity has tested every limit of the laws (many predating the web) applied to the digital realm. Balancing the interests and rights of individuals, companies and states – without undermining the universal architecture of the internet itself – is increasingly hard. (…) To resolve the hard questions ahead and ensure that the vast amounts of data we create become tools for personal empowerment and economic innovation, we need policies made in the open, with informed debates.“ Er verweist hierbei auch auf die Möglichkeit für nationale Internet Bills of Rights, wie sie Brasilien 2014 und Italien 2015 eingeführt haben, und sogar auf eine globale Magna Carta für das Internet, um die zentralen Prinzipien einer digitalen Ära weltweit zu definieren.

22 Für eine weiterführende Diskussion siehe *Reichert, Ramón (Hrsg.)* 2014: Big Data – Analysen zum digitalen Wandel von Wissen, Macht und Ökonomie, Bielefeld.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Schaukel wiegt aber die Gefahr einer Entsolidarisierung einer ansonsten auf dem Prinzip der Solidarität ruhenden Gesellschaftsordnung schwer.[23]

Wenn wir dachten, Bankenregulation sei ein schwieriges Terrain, so kommt mit der Frage der Regulierung von Daten als der neuen Grundlage wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handelns ein noch einmal um mehrere Potenzen schwierigeres Thema auf uns zu. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesem Thema durch die Länder als die hierfür im deutschen föderalen System Zuständigen ist überfällig. Dem schrittweisen, linearen Vorgehen auf staatlicher Seite steht die exponentiell fortschreitende, technische Entwicklung gegenüber. Wenn ein Digital Divide verhindert werden soll, in dem einige die Daten kontrollieren und die andern davon abhängig sind, besteht äußerst drängender Handlungsbedarf, nicht zuletzt mit Blick auf die anstehenden Entwicklungen im Rahmen der künstlichen Intelligenz, die die aktuell diskutierten Datensammlungen der sozialen Netzwerke und anderer bekannter Onlineangebote um ein Mehrfaches in den Schatten stellen werden. Datenschutz ist der Umweltschutz einer digitalen Gesellschaft. Ohne Daten kann die zweite Haut ihre gewünschten Funktionen nicht ausüben, hat aber mit den Daten ohne checks-and-balances eine zu große Kontrollmacht.
Neben all den Aktionsfeldern der Digitalisierung für die verschiedenen föderalen Ebenen, ist die Frage des Umgangs mit unseren Daten die eine essentielle und zentrale Frage, die alle anderen Aspekte beeinflusst.

3. Ausblick und Fazit

Vielleicht bereits in zehn, aber sicherlich in zwanzig Jahren werden die aktuellen Jahre rückblickend so wirken, als ob wir gerade einmal an der Oberfläche der Möglichkeiten einer digitalen Welt gekratzt hätten. Diese nächsten Jahre werden aber jetzt darüber entscheiden, ob wir zufrieden, glücklich und vielleicht auch stolz werden zurückblicken können auf die Entscheidungen und vorbereitenden Maßnahmen, die wir in den nun kommenden Jahren im Umgang mit dem digitalen Wandel treffen. Die Geschwindigkeit des Wandels und die mit der vermeintlich so einfachen digitalen Welt einhergehenden, steigenden Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an staatliches Handeln werden Staat, Politik und Gesellschaft vor große Herausforderungen stellen. Das föderale System, dessen subsidiärer Grundsatz zunächst einmal den Koordinationsaufwand im Vergleich zu einem streng zentralistischen, hierarchisch organisierten System erhöht, muss den Vorteil seiner potentiell flexiblen Skalierung mit Lösungen nah am Bürger und seiner prinzipiell agilen Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen voll ausspielen, um mit dem Wandel mithalten zu können.

23 Siehe *Spitz, Malte* 2014: Was macht ihr mit meinen Daten?, Hamburg.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Industrie 4.0 im Mehrebenensystem – europäische Innovationspolitik zwischen Wettbewerb, Kohärenz und Kohäsion

Daniel Buhr

1. Einleitung

„Industrie 4.0“ könnte sich zum „Schlagwort des Jahrzehnts“[1] entwickeln. Im Jahr 2011 von der Forschungsunion Wirtschaft und Wissenschaft im Rahmen der sogenannten Hightech-Strategie in die öffentliche Debatte eingeführt, hat der Begriff zunächst in Deutschland, inzwischen jedoch weltweit eine erstaunliche öffentliche Präsenz erlangt.

„Industrie 4.0“ beschreibt die Vision einer wachsenden Digitalisierung der industriellen Produktion. Das 4.0 transportiert dabei zweierlei: zum einen das Evolutionäre dieses Prozesses. Vor 4.0 gab es eben bereits 3.0, 2.0 und 1.0, angelehnt an die Stufen der industriellen Revolution. Zum anderen das disruptive Potenzial dieser Entwicklungen. Das, was Joseph Schumpeter einst als „schöpferische Zerstörung“[2] pries, könnte in dieser vierten industriellen Revolution eben auch etablierten Unternehmen, Geschäftsmodellen und Technologien, beziehungsweise ganzen Branchen oder gar Volkswirtschaften blühen.

Daher ist die Digitalisierung allgemein und konkret das Thema Industrie 4.0 sehr schnell bei den zentralen politischen Akteuren angekommen – zunächst auf nationalstaatlicher (Bundesrepublik Deutschland) und europäischer Ebene, später auch bei den Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg, Berlin, NRW) und Regionen. Industrie 4.0 fällt in den Zuständigkeitsbereich der Innovationspolitik, einem Politikfeld mit Querschnittscharakter, das sich inhaltlich über eine Vielzahl von Politikfeldern erstreckt,[3] deren Kompetenzen wiederum über unterschiedliche Ebenen verteilt sind. Daher ist es auch aus steuerungstheoretischer Perspektive interessant. Der Fokus dieses Beitrags liegt jedoch vor allem auf der Empirie: Wer macht was in der Innovationspolitik für die Industrie 4.0 – und wo ergeben sich Herausforderungen für die Multi-Level-Governance dieses Politikfeldes? Doch bevor wir uns der Beantwortung dieser Fragen widmen, gilt es zunächst zu klären, was die Industrie 4.0 überhaupt ist und welche Innovationen diese Entwicklungen mit sich bringen.

1 *Gausemeier, Jürgen/Klocke, Fritz* 2016: Industrie 4.0. Internationaler Benchmark, Zukunftsoptionen und Handlungsempfehlungen für die Produktionsforschung, Paderborn/Aachen.

2 *Schumpeter, Joseph A*. 1912: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Berlin; Neuausgabe hrsg. von *Röpke, Jochen/Stiller, Olaf,* Berlin 2006.

3 Z.B. Forschungs- und Technologiepolitik, Industrie- und Wirtschaftspolitik, Bildungs- und Beschäftigungspolitik etc.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Was ist die Industrie 4.0?

Noch ist die Industrie 4.0 vor allem eine Vision: Dinge, Daten und Dienste, Menschen und Maschinen – in der Industrie 4.0 könnte alles miteinander vernetzt werden und sich damit nicht nur die Produktions-, Logistik- und Arbeitsprozesse dramatisch verändern. Teile dieser Vision sind bereits im Entstehen, wenngleich die Entwicklungen noch stark nach Regionen, Branchen und Unternehmensgröße divergieren.

In Zukunft würden demnach die Objekte direkt und selbstständig miteinander kommunizieren. Sie informieren sich gegenseitig darüber, was mit ihnen passieren soll. Das heißt: Die Objekte werden maschinenlesbar. Auch jene, die bislang noch nicht mit elektronischen Komponenten ausgestattet waren, bekommen nun ihre eigene IP-Adresse. Sensoren und Aktoren sorgen dafür, dass deren Daten über Scanner und Computer verteilt und direkt weiterverarbeitet werden können. Im Zuge dessen entsteht ein Internet der Dinge und Dienste, in dem schließlich die physikalische Welt und die virtuelle Welt zu sogenannten cyber-physischen Systemen verschmelzen.[4] Möglich wird dies unter anderem durch das neue Internetprotokoll IPv6, weil es eine deutlich größere Zahl potenzieller Adressen, zudem einfachere Verschlüsselung und Überprüfung der Authentizität bietet.[5]

So kann beispielsweise ein intelligentes Werkstück seine nächste Maschine oder einen geeigneten Fertigungsbetrieb selbst auswählen und ansteuern. Schon heute sind Milliarden dieser „smarten" Objekte – vom einzelnen Werkstück, über den Produktionsroboter bis zum Transportmittel – mit dem Internet ver- und in weltweite Wertschöpfungsnetzwerke eingebunden. Diese umfassende Vernetzung aller Produktionsteile und -prozesse bildet die Grundlage für die großen Chancenversprechen der „Industrie 4.0":

- Die Echtzeitvernetzung industrieller Prozesse mache die Produktion günstiger, ressourcenschonender und effizienter.
- Die digitale Vernetzung erlaube die direkte Einbeziehung von Kundenwünschen und die kostengünstige Individualisierung von Produkten und Dienstleistungen (bis hin zur Losgröße 1).
- Auch die Arbeitswelt könne humaner gestaltet werden.
- Zudem böte Industrie 4.0 enormes Potenzial für neue Produkte, Dienstleistungen und Lösungen, die den Alltag der Menschen bereichern könnten.[6]

Das Potenzial der Digitalisierung scheint im Bereich der Industrie 4.0 gewaltig und tangiert eine Vielzahl von Branchen: von der Agrar- und Energie-, über die Logistik- und ITK-Branche bis zum Maschinen- oder Fahrzeugbau. Vor diesem Hintergrund ist der

4 *Plattform Industrie 4.0* 2014: Industrie 4.0: Whitepaper FuE-Themen, http://www.plattform-i40.de/sites/default/files/Whitepaper_Forschung%20Stand%203.%20April%202014_0.pdf (16.07.2016).

5 *Buhr, Daniel* 2015: Soziale Innovationspolitik für die Industrie 4.0, Bonn.

6 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

positive Tenor einschlägiger Publikationen verschiedenster Beratungsgesellschaften[7] auch wenig erstaunlich. Es wird mit großen Produktivitätssprüngen gerechnet und mit dementsprechend hohen Investitionen in die Digitalisierung, weil durch die oben skizzierten Entwicklungen beispielsweise ein individuell auf die Kundenwünsche angepasstes Einzelstück zu den Herstellkosten eines Großserienerzeugnisses produziert werden könnte – und das in kürzester Zeit und unter minimalem Ressourceneinsatz.[8]

3. Wie entsteht Neues?

Gerade in einer immer stärker digitalisierten und globalisierten Welt entstehen Innovationen in Systemen – im Zusammenspiel vieler verschiedener Akteure, auch jenseits von Betriebs- und Branchen-, sowie Markt- und Landesgrenzen. Denn „Industrie 4.0“ tangiert eine Vielzahl von Themen: Datenschutz und Datensicherheit (Safety & Security), rechtliche, soziale und technische Standards, Geschäftsmodelle, Arbeitsorganisation. Technische Innovationen stimulieren soziale Innovationen[9] – und andersherum. Eine soziale Innovation ist eine intentionale, zielgerichtete Neukombination bzw. Neukonfiguration von sozialen Praktiken, mit dem Ziel, Probleme oder Bedürfnisse besser zu lösen bzw. zu befriedigen, als es auf der Grundlage etablierter Praktiken möglich ist. Eben weil sich neue Organisationsformen finden und sich neue soziale Praktiken routinisieren, bilden sich neue Technologien und Techniken.

Der Einbezug von Anwenderinnen und Anwendern, Zulieferbetrieben und anderen beschleunigt den Innovationsprozess, hilft aber auch bei der Entwicklung von Standards. Daher haben sich auch große, multi-nationale Unternehmen, die es in der Vergangenheit gewohnt waren, in geschlossenen Innovationsprozessen zu operieren, mehr und mehr zu öffnen versucht, weil auch sie nicht mehr in der Lage sind die Vielzahl an Wissensbasen organisationsintern bereitzustellen und das hohe Maß an Komplexität allein zu bewältigen. So entstehen immer mehr Neuerungen im Prozess der „Open-Innovation“[10]. Das verlangt von Organisationen ein hohes Maß an „absorptiver Kapazität“[11], „Interaktionskompetenz“[12] und die Fähigkeit, externes Wissen zu internalisieren,

7 Z.B. *PricewaterhouseCoopers (PwC)* 2014: Industrie 4.0: Chancen und Herausforderungen der vierten industriellen Revolution, München/Frankfurt a. M.; Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM); *Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO)* 2014: Industrie 4.0: Volkswirtschaftliches Potenzial für Deutschland, Berlin/Stuttgart; *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)* 2015: Industrie 4.0 – Volks- und betriebswirtschaftliche Faktoren für den Standort Deutschland, Berlin.

8 *Gausemeier/Klocke* 2016 (Fn. 1).

9 *Howaldt, Jürgen/Kopp, Ralf/Schwarz, Michael (Hrsg.)* 2014: Zur Theorie sozialer Innovationen. Tardes vernachlässigter Beitrag zur Entwicklung einer soziologischen Innovationstheorie, Weinheim/Basel.

10 *Chesbrough, Henry William* 2006: Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology, Boston, MA.

11 *Cohen, Wesley M./Levinthal, Daniel A.* 1990: Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation, in: Administrative Science Quarterly 35 (1), S. 128-152.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

aber eben auch internes Wissen zu externalisieren. Durch die Kombination dieser beiden Prozesse sollen die Lieferanten sowie Kundinnen und Kunden, aber auch Forschungsinstitute, Hochschulen und Universitäten aktiv bei der Entwicklung von Innovationen integriert werden, und durch die gleichzeitige Externalisierung dieser Innovation soll sich – vermehrt über Plattformen – ein Markt um die Innovation herum aufbauen (siehe Open Source-Entwicklung im Softwarebereich).

Open Innovation grenzt sich damit von Closed Innovation ab, also dem Innovationsverständnis, welches nach Joseph Schumpeter die Exklusivität einer Innovation als wesentliche Ursache für den Erfolg des Innovators und damit als Dynamo für den Pionierunternehmer erkennt. In den geöffneten Innovationsprozessen verschiebt sich der Fokus fundamental. Galt es im traditionellen – meist linear verstandenen – Innovationsmodell des Technology Push, vor allem in die Angebotsseite zu investieren, gerät nun verstärkt die Nachfrageseite in den Blick. Es dominiert das Modell des nutzerzentrierten Innovationsprozesses, in dem soziale Innovationen eine immer wichtigere Rolle spielen.[13] Denn häufig scheitern technische Erfindungen nicht an mangelnder Ingenieurskunst, sondern daran, dass es (noch) keinen Markt bzw. kein überzeugendes Geschäftsmodell, keine Dienstleister oder Organisationen dafür gibt. So verzahnen sich technische mit sozialen Innovationen gerade im Bereich der Digitalisierung: Web 2.0, E-Commerce oder sogenannte Prosumer, die bei der Produktentwicklung partizipieren, sind nur einige Belege dafür. Diese Entwicklungen gilt es auch in der Industrie 4.0 stärker zu berücksichtigen: Der Mensch, seine Bedürfnisse und seine Umwelt sind der Ausgangspunkt einer erfolgreichen Innovation.[14]

4. …und was hat die Politik damit zu tun?

Was heißt das nun für die Innovationspolitik, zumal in einem komplexen Mehrebenensystem wie der Europäischen Union? Innovationspolitik ist eine Querschnittsaufgabe – und ein Politikfeld, das noch nicht gänzlich ausgereift ist. Daher gibt es auch in der Wissenschaft keine einheitliche Definition von Innovationspolitik, sondern unterschiedliche.[15] Im Prinzip orientieren sich diese Definitionen an zwei Idealtypen.[16] Ein erster Typus, der sich als ‚laissez-faire'-Version beschreiben ließe, beschränkt sich vor allem darauf, die Rahmenbedingungen für das Entstehen von Innovationen nur minimal über die Förderung der Grundlagenforschung und die gesetzliche Regelung von geistigen

12 *Howaldt, Jürgen/Beerheide, Emanuel* 2010: Innovationsmanagement im Enterprise 2.0: Auf dem Weg zu einem neuen Innovationsparadigma?, in: *Howaldt, Jürgen; Jacobsen, Heike (Hrsg.)*: Soziale Innovation: Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma, Wiesbaden, S. 355-370.

13 *Buhr* 2015 (Fn. 5).

14 *Ebenda.*

15 *Reillon, Vincent* 2016: EU Innovation Policy – Part I, EPRS, PE 583.778, Brüssel/Strasbourg, S. 3.

16 *Lundvall, Bengt-Åke/Borrás, Susanna* 2006: Science, Technology, and Innovation Policy, in: *Fagerberg, Jan/Mowery, David C./Nelson, Richard R. (Hrsg.)*: The Oxford Handbook of Innovation, Oxford, S. 599-631.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Eigentumsrechten hinaus zu definieren und ansonsten, ganz der klassischen Ökonomie bzw. von Hayek[17] folgend, diesen Prozess den Marktkräften zu überlassen.

Im zweiten Typ, einer ‚systemischen' Version, nimmt die Innovationspolitik hingegen den Charakter einer ‚Meta-Policy'[18] an. Hier geht der staatliche Steuerungsanspruch deutlich weiter, indem er insbesondere darauf abzielt, in die Beziehungen und Interaktionen zwischen den Innovationsakteuren einzugreifen. Diesem Verständnis folgend ist Innovationspolitik auch mehr als die Summe von Technologie-, Forschungs- und Industriepolitik, die vornehmlich über die Angebotsseite gefördert werden kann. Vor diesem Hintergrund verschiebt sich der Fokus der Innovationspolitik vermehrt auch auf die Nachfrageseite.[19] So haben sich die politischen Akteure ebenso um die direkte wie indirekte Nachfrage zu kümmern, als Lead-User und als Beschaffer, aber auch mit weicher Steuerung mittels Geboten, Empfehlungen und finanzieller Anreize und – wo nötig – mit harter Regulation und Verboten. Diese unterschiedlichen Instrumente folgen unterschiedlichen Zielen von Innovationspolitik, die ökonomisch motiviert sein können (Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit), aber auch ökologisch oder sozial. Denn die Innovation ist zumeist kein Ziel an sich, sondern das Vehikel, um bestimmte gesamtgesellschaftliche Ziele besser erreichen zu können. Daher müssen diese oben genannten abstrakten Ziele zunächst in konkrete innovationspolitische Herausforderungen und Probleme übersetzt werden, die dann im nächsten Schritt mit den entsprechenden Policies gelöst werden können.[20] Die Innovationspolitik bedient sich dabei eines umfangreichen Portfolios an Steuerungsinstrumenten. Und sie umfasst verschiedene Ebenen von Politik – die der Kommunen und Regionen ebenso wie die der Länder, des Bundes oder der EU.

4.1 Die europäische Ebene

Mit der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 ist die Innovationspolitik endgültig ins Zentrum der europäischen Politik gerückt und hat mit der Europa 2020-Strategie – aber auch mit dem sogenannten Juncker-Plan – nichts an Priorität eingebüßt. Die EU-Länder sollen bis 2020 3% ihres BIP in Forschung und Entwicklung investieren (1% öffentliche Mittel, 2% Investitionen des Privatsektors). Dadurch sollen 3,7 Millionen Arbeitsplätze geschaffen und das jährliche BIP der EU um fast 800 Milliarden Euro gesteigert werden. Die Maßnahmen auf europäischer Ebene zielen einerseits auf die Ergänzung der Policies auf der nationalen und subnationalen Ebene, verfolgen aber andererseits eigene Ziele, nämlich jene der Regional- und Kohäsionspolitik sowie der Binnenmarkt- und

17 *Hayek, Friedrich August von* 1968: Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *Schneider, E. (Hrsg.)*: Kieler Vorträge, Neue Folge 56, Kiel/Tübingen, S. 3-20.

18 *Kaiser, Robert* 2008: Innovationspolitik. Staatliche Steuerungskapazitäten beim Aufbau wissensbasierter Industrien im internationalen Vergleich, Baden-Baden.

19 *Edquist, Charles/Zabala, J. M.* 2012: Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy, in: Research Policy, 41 (10), Philadelphia, S. 1757-1769.

20 *Borrás, Susanna/ Edquist, Charles* 2013: The choice of innovation policy instruments, in: Technological Forecasting and Social Change, 80 (8), S. 1513-1522.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wettbewerbspolitik. Hier besitzt die Europäische Union auch entsprechende Kompetenzen (z.B. Wettbewerbsrecht oder Europäischer Forschungsraum), während sie etwa im Bereich der Forschungs- oder Steuerpolitik eine geteilte und im Bereich der klassischen Industrie- und Bildungspolitik nur über eingeschränkte Zuständigkeit verfügt. So agiert die EU in weiten Teilen der Innovationspolitik mit „weichen" Steuerungsinstrumenten der OMK (Offene Methode der Koordinierung), indem sie Monitoring-Berichte veröffentlicht, Benchmarks und Datenbanken zur Verfügung stellt (z.B. Innovation Union Scoreboard, Digital Scoreboard bzw. Digital Economy and Society Index) und die Mitgliedstaaten und Regionen bei der Entwicklung und Implementation ihrer Innovationspolitiken unterstützt.[21]

Dieser Versuch wird aktuell auch für die Förderung der Industrie 4.0 unternommen. Im Januar 2014 ist das neue EU-Forschungsprogramm Horizont 2020 angelaufen – bis 2020 will die Kommission fast 80 Milliarden Euro an Fördermitteln bereitstellen: darunter 24,4 Milliarden Euro für die „Spitzenforschung" und 17 Milliarden Euro zur Förderung der industriellen Innovation sowie von sogenannten Schlüsseltechnologien. Im Zuge dessen ist auch eine Nutzung von innovationspolitischen Maßnahmen zur Reindustrialisierung des Kontinents zu beobachten. So umfasst die Europa 2020-Strategie beispielsweise sieben „Flagship Initiatives" von denen eine dediziert auf die „integrated industrial policy for the globalisation era"[22] zielt. Sowohl die Europäische Kommission als auch der Europäische Rat sowie das Europäische Parlament stützten in den vergangenen Jahren diesen Kurs, beispielsweise durch die Resolution vom 15. Januar 2014 (European Parliament 2013/2006 (INI) oder die „Communication For a European Industrial Renaissance" (COM/2014/014 final). Das Ziel: bis zum Jahr 2020 soll der Anteil der Industrie an der gesamten Wertschöpfung signifikant steigen, von 15,1% (2013) auf 20% des BIP. Dabei fällt auf, dass dieser Anteil innerhalb der EU-Mitgliedstaaten enorm variiert – zwischen 24,8% (Rumänien) und 5,3% (Luxemburg). Mit rund 22,4% gehörte Deutschland im Jahr 2012 nach wie vor zu den Ländern mit dem höchsten Industrieanteil.

Daher scheint die Europäische Kommission mit ihren innovationspolitischen Programmen eine Leitmarkt-Strategie für die Industrie 4.0 zu verfolgen, die sich vor allem in der „Digital Single Market Strategy" bündelt. Ein Leitmarkt wird als geographisch abgegrenzter Markt definiert, der globale Innovationen durch günstige lokale Präferenzen und Rahmenbedingungen fördert[23]: Preis- und Kostenvorteile sowie Transfer-, Diffusions- und Exportvorteile, eine hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach Innovationen und eine vorteilhafte Marktstruktur (Wettbewerb).

Gerade diese Betonung der Nachfrageseite ist eine wesentliche Weiterentwicklung der Innovationspolitik. Ein erster Schritt in diese Richtung erfolgte durch den sogenann-

21 *Reillon* 2016 (Fn. 15).

22 *Europäische Kommission* 2014: For a European Industrial Renaissance, https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/renaissance_en (16.07.2016).

23 *Klodt, Henning* 2011: Zum Konzept der Leitmärkte – Eine Einführung, in: *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.)*: Wettbewerbsfähiger durch Leitmarktstrategie?, Berlin, S. 7-12.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Aho-Report[24], dessen Empfehlungen die Kommission fortan in ihren Maßnahmen umzusetzen versucht: z.B. durch „innovationsfördernde“ Vergabe- und Beihilfepraktiken sowie Bürokratieabbau, aber auch durch die Förderung der zentralisierten Normen- und Standardsetzung auf europäischer Ebene (z.B. im digitalen Binnenmarkt oder über die Innovationsunion) und des Aufbaus regionaler Ökosysteme (z.B. über Europäische Innovationspartnerschaften EIP), die vor allem kleine und mittelständische Unternehmen bei der Digitalisierung und Internationalisierung unterstützen sollen. Zudem wird aktiv dafür geworben, gezielt Fördermittel der Europäischen Investitionsbank und des Europäischen Investitionsfonds dafür einzusetzen, was insbesondere die aktuelle „Investitionsoffensive“, der sogenannte Juncker-Plan, betont.

Im Bereich der europäischen Forschungsförderung ist das Thema Industrie 4.0 in die „transnationale Produktionsforschung in Europa“ (ERANET-MANUNET) eingebettet sowie im Benchmark-Projekt INBENZHAP, zudem finden sich innerhalb von Horizont 2020 verschiedene Förderlinien, die das Thema betreffen. Die EU versucht darüber hinaus mit Hilfe einer Arbeitsgruppe und der Industrieinitiative EFFRA (European Factories of the Future Research Association) die Kooperation zwischen nationalen Forschungsinitiativen im Feld „Digital Manufacturing“ zu unterstützen.[25]

Allerdings fällt auf, dass auch in der neuformierten Juncker-Kommission kein Projektteam unter Leitung eines Vize-Präsidenten gebildet wurde, das sich konzentriert und koordiniert um Innovation kümmert. Die Zuständigkeit für „Innovation“ bleibt vornehmlich dem Forschungskommissar (Carlos Moedas) überlassen[26], der jedoch erstaunlicherweise in den Projektteams zu „Jobs, Growth, Investment and Competitiveness“ (VP Jyrki Katainen) sowie zu „Digital Single Market“(VP Andrus Ansip) nur den Status eines assoziierten Mitglieds besitzt. Die übergeordnete Koordination bleibt also eher unklar, wenngleich Kommissar Moedas zumindest im Juni 2015 die Nachfolge-Agenda zur Innovationsunion präsentiert hat. Neben eher symbolischen Handlungen – so wurde die zuständige Abteilung in der DG Research and Innovation in „Open Innovation“ umbenannt – finden sich hier beispielsweise auch Vorschläge zu einem „European Innovation Council“ oder einem „Senior Adviser for Innovation“, der direkt dem Kommissionspräsidenten berichten soll.

4.2 Die nationale Ebene – am Beispiel Deutschlands

Formale Koordinationsmechanismen der Innovationspolitik jenseits der klassischen Instrumente (Federführung, Umlaufverfahren, negative Koordination) finden sich in Deutschland kaum; meist wird sich situativ auf der Arbeitsebene der Ministerien abgestimmt. Workshops, Expertenanhörungen und Kommissionen unterstützen diese informelle Koordinierung (z.B. ‚Forschungsunion Wirtschaft und Wissenschaft’ oder ‚Ex-

24 *Aho, Esko.* 2006: Creating an Innovative Europe. Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation, Luxembourg.

25 *Ittermann, Peter/Niehaus, Jonathan/Hirsch-Kreinsen, Hartmut* 2015: Arbeiten in der Industrie 4.0. Trendbestimmungen und arbeitspolitische Handlungsfelder, Düsseldorf.

26 *Reillon* 2016 (Fn. 15).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

pertenkommission Forschung und Innovation‘ (EFI)). Erst mit der Hightech-Initiative legte die Bundesregierung im Jahr 2006 zum ersten Mal eine mittelfristige Strategie mit konkreten Zielvorgaben vor, die eine Innovationspolitik ‚aus einem Guss’ liefern sollte, welche auch im Nachfolgeprogramm, der Hightech-Strategie 2020, sichtbar wird. In diesem ist auch die Industrie 4.0 als eines der Zukunftsprojekte genannt. Dieses zielt auf die langfristige Etablierung Deutschlands als Leitanbieter sowie Produktionsstandort digitaler Anlagen, Prozesse und Produkte.[27] Im Zuge dessen hat die Bundesregierung eine Reihe von technologiezentrierten Forschungsprogrammen aufgelegt, um die „Technologieführerschaft“ der deutschen Industrie zu fördern: z.B. „Autonomik für die Industrie 4.0“ (40 Mio. Euro seitens des BMWi) oder diverse BMBF-Programme unter dem Titel „Industrie 4.0 – Innovationen für die Produktion von morgen“ (insgesamt rund 120 Mio. Euro Fördersumme). Ein weiterer Schwerpunkt der Industrie 4.0-Forschung des BMBF ist das Spitzencluster „Intelligente Technische Systeme OstWestfalenLippe (it’s OWL)“, wo seit 2012 auf regionaler Ebene die Kooperation von (mittelständischen) Technologieführern und Forschungseinrichtungen zur Entwicklung einer neuen Technologieplattform gefördert wird. Umrahmt werden diese Initiativen von der „Digitalen Agenda 2014-2017“ der Bundesregierung. Sie adressiert als ressortübergreifende Strategie die verschiedenen Aspekte der Digitalisierung – vom Breitbandausbau über die Digitalisierung der Arbeitswelt bis hin zum Thema IT-Sicherheit und Industrie 4.0.[28] Zudem werden vermehrt Modellfabriken, Kompetenzzentren und Unternehmensprojekte unterstützt, die bundesweit an der Weiterentwicklung der neuen Produktionstechnologien und deren betrieblichen Umsetzungen arbeiten.

Die Bundesregierung griff damit recht früh die rasante gesellschaftliche und technologische Entwicklung in diesem Bereich auf und legte Strukturen für die Zusammenarbeit zentraler Akteure des Innovationsgeschehens in Deutschland, wenngleich zunächst mit einem starken Fokus auf die Technikentwicklung. Inzwischen sind eine Vielzahl dieser Initiativen, ganz dem Leitmarkt-Konzept folgend, in der sogenannten „Plattform Industrie 4.0“ gebündelt. Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel und Bundesforschungsministerin Johanna Wanka steuern und leiten die Plattform gemeinsam mit hochrangigen Vertretern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften. In themenspezifischen Arbeitsgruppen sollen Expertinnen und Experten operative Lösungsansätze in den Bereichen Standardisierung und Normung, Sicherheit vernetzter Systeme, rechtliche Rahmenbedingungen, Forschung und Arbeitsgestaltung erarbeiten. Der Lenkungskreis mit Unternehmensvertretern entwickelt eine Strategie zur technischen Umsetzung der Arbeitsgruppenergebnisse. Der Strategiekreis mit Vertretern aus Politik, Industrieverbänden, Wissenschaft, Gewerkschaften, Bundesressorts und Ländern hat die Aufgabe der politischen Steuerung und fungiert als Multiplikator in der gesellschaftspolitischen Diskussion zu den Effekten von Industrie 4.0. Den Ausgangspunkt der Plattform

27 *Ittermann/Niehaus/Hirsch-Kreinsen* 2015 (Fn. 24).

28 *Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF* 2014: Industrie 4.0. Innovationen für die Produktion von morgen, Berlin; *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)* 2014: Zukunft der Arbeit in Industrie 4.0, Berlin.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bildet der durch die Forschungsunion Wirtschaft–Wissenschaft des BMBF eingesetzte Arbeitskreis Industrie 4.0, der bereits im Oktober 2012 „Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0“ präsentierte. Zunächst waren es die Verbände BITKOM, VDMA und ZVEI, welche die Aufforderung zur Fortführung und Weiterentwicklung des Projekts Industrie 4.0 aufgriffen. Sie schlossen im April 2013 eine Kooperationsvereinbarung, in Form einer ideellen thematischen Zusammenarbeit über Verbandsgrenzen hinweg die Plattform Industrie 4.0 zu betreiben. Im April 2015 wurde die Plattform Industrie 4.0 ausgebaut – weitere Akteure aus Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften, Wissenschaft und Politik kamen hinzu.[29]

4.3 Die regionale Ebene

Im Fokus der Innovationspolitik auf Bundesländer- und Regionenebene steht – neben der (Mit-)Finanzierung der Hochschul- und außerhochschulischen Forschung – vor allem die Unterstützung der kleinen und mittleren Unternehmen. Hinsichtlich der Ziele der Innovationspolitik lässt sich in allen Ländern ein ähnlicher Zielkatalog ausmachen: die Förderung der jeweiligen (regions-)endogenen Entwicklungspotenziale (insbesondere Forschungsschwerpunkte und -potenziale), Aufbau und Stärkung komplementärer, neuer Forschungs- und Entwicklungspotenziale, die Modernisierung bedeutender regionaler Branchenstrukturen, die Förderung ausgewählter Schlüssel- und Hochtechnologiefelder sowie die Steigerung der Leistungsfähigkeit des Wissens- und Technologietransfersystems.[30] Das Instrumentarium umfasst eine ganze Reihe von Maßnahmen: Angefangen bei der Bildungspolitik, über die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten (meist in ausgewählten Schlüsseltechnologiefeldern) sowie des Wissens- und Technologietransfers, bis zur speziellen Förderung von Gründungen neuer Unternehmen, insbesondere in wichtigen Technologiefeldern, beispielsweise durch das Bereitstellen von günstigen Krediten oder Risikokapital oder die Finanzierung von Technologie- und Gründerzentren, Demonstrationsfabriken und Reallaboren.

Auch die Aktivitäten zur Industrie 4.0 lehnen sich auf Landesebene stark an die traditionelle Forschungs- und Technologiepolitik an. Ein weites Konzept von Innovationspolitik ist selten zu finden und die Programme sind ressortübergreifend zumeist wenig koordiniert. Gleichwohl ist auch auf Landesebene ein sukzessiver Ausbau der Innovationspolitik zu beobachten.[31] Zudem steigen insgesamt die Mittel, die für Forschung und Entwicklung aufgewandt werden, wobei deren Höhe von Bundesland zu Bundesland stark variiert. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erreichten die FuE-Ausgaben im Jahr 2014 einen Anteil von 2,9 Prozent und liegen damit also knapp unter dem Ziel der Lissabon-Strategie. Dabei verteilen sich die FuE-Ausgaben jedoch regional recht unterschiedlich – von 1,41 Prozent im Saarland bis zu 4,91 Prozent des BIP in

29 Plattform Industrie 4.0, http://www.plattform-i40.de (16.07.2016).

30 *Buhr, Daniel* 2014: Koordination durch regionalisierte Innovationspolitik, in: *Beck, Rasmus/Heinze, Rolf/Schmid, Josef (Hrsg.)*: Zukunft der Wirtschaftsförderung, Baden-Baden, S. 111-134.

31 z.B. *BMBF* 2016: Bundesforschungsbericht 2016, Berlin; *Expertenkommission Forschung und Innovation EFI* 2016: Jahresgutachten, Berlin.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Baden-Württemberg –, was vor allem am unterschiedlichen Wirtschaftspotenzial liegt. Schließlich finanziert die Privatwirtschaft rund zwei Drittel dieser insgesamt 84,5 Milliarden Euro.[32]

Inzwischen haben eine Reihe von Bundesländern Initiativen gestartet, die dem Leitmarkt-Konzept folgen. Unter „NRW 4.0: Menschen verbinden. MegaBits. MegaHerz. MegaStark" wurde z. B. in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2015 eine landespolitische Strategie zur Gestaltung des digitalen Wandels vorgestellt, die sich auf zehn Themenfelder bezieht und unterschiedliche Maßnahmen umfasst. Anknüpfend an den Erkenntnissen einer Studie des Fraunhofer-Instituts für Produktionstechnik und Automatisierung (IPA) aus dem Jahr 2014[33] befasst sich auch das Bundesland Baden-Württemberg mit den Entwicklungsperspektiven der Industrie 4.0. Dafür wurde im März 2015, unter Federführung des Finanz- und Wirtschaftsministeriums, die „Allianz Industrie 4.0 Baden-Württemberg" ins Leben gerufen. Dort sind inzwischen mehr als 50 Partner engagiert, zumeist Unternehmen, Wirtschaftsverbände und die (Technik-)Wissenschaft. Bereits im Jahr 2014 verkündete die Landesregierung unter dem Titel „Heimat, Hightech, Highspeed", der Digitalisierung künftig in der Innovationspolitik besondere Priorität einzuräumen. Die Initiativen der Bundesländer knüpfen meist an bestehenden Clustern, Netzwerken und Ökosystemen an, deren Förderung eine klassische Domäne der Innovationspolitik der Länder darstellt und dabei zunächst auf die Etablierung von Triple-Helix-Strukturen (Staat, Wirtschaft und Wissenschaft) und künftig – auch im Sinne von offeneren Innovationsprozessen – auf Quadruple-Helix-Netzwerke (Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft) abzielt. Inzwischen finden sich in Deutschland etwas mehr als hundert zertifizierte Exzellenzcluster, darunter auch 15 sogenannte Spitzencluster, die sich erfolgreich im BMBF-Wettbewerb gleichen Namens durchsetzen konnten. In diesen Spitzenclustern muss ein Eigenanteil von mindestens 40 bis 50 Millionen Euro für kooperative Innovationsaktivitäten aufgebracht werden (bei einer Ko-Finanzierung von 50 Prozent). Zwei dieser Cluster beschäftigen sich dediziert mit dem Thema Industrie 4.0.[34] Die Cluster-Programme der EU (z.B. zur Smart-Specialisation) und des Bundes setzen dabei voraus, dass sich die Länder zuvor bereits finanziell und effektiv im Aufbau dieser Netzwerke engagiert haben. Hier lässt sich feststellen, dass die europäische Ebene mit ihren Initiativen die Zusammenarbeit von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik/Verwaltung (und nun auch der Gesellschaft) in den Blick nimmt, während sich die deutschen Aktivitäten in Bund und Land eher allein auf die Kooperation von Wirtschaft und Wissenschaft beschränken und nach wie vor sehr stark auf technische Innovationen fokussieren.

32 Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/ DE/ZahlenFakten/ GesellschaftStaat/ BildungForschungKultur/ForschungEntwicklung/Tabellen/FuEAusgabenUndBIPZeitreihe.html (16.07.2016).

33 *Lucke, Dominik/Görzig, David/Kacir Marvin/Volkmann, Johannes/Haist, Christoph/ Sachsenmaier, Marco/ Rentschler, Hannes (Fraunhofer IPA)* 2014: Strukturstudie Industrie 4.0 in Baden- Württemberg, Stuttgart.

34 Die Clusterplattform, http://www.clusterplattform.de (15.07.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Das Zusammenspiel: regionalisierte Innovationspolitik für die Industrie 4.0

Die Zuständigkeiten innerhalb der Innovationspolitik für die Industrie 4.0 sind nicht nur zwischen Europäischer Union, Bund und Ländern, sondern ebenso innerhalb der Ebenen auf verschiedene Generaldirektionen und Ministerien verteilt, was die effiziente Koordination dieses Querschnitt-Politikfelds deutlich erschwert.[35] Das ist auch wenig überraschend in einem Mehrebenensystem. Diese entstehen durch Aufteilung von Kompetenzen auf territorial abgegrenzte Organisationen, wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt sind, die Aufgaben aber interdependent und die verschiedenen Institutionensysteme entsprechend verflochten sind. Bereits in den 1960er Jahren fanden in der bundesdeutschen Politikwissenschaft sowohl der ‚kooperative Staat' als auch die ‚Politikverflechtung' Eingang in die Debatte.[36] Allerdings bemerkten sowohl Lehmbruch[37] als auch Scharpf[38], dass die kooperierenden Akteure unter normalen Bedingungen in der Lage seien, sich zu einigen – wenngleich nicht auf radikale Lösungen, die unter Umständen regional stark divergierende Ergebnisse bewirken könnten.[39]

Auf die Innovationspolitik übertragen heißt das, dass wir zwischen den zentralen Akteuren mitunter sehr unterschiedliche Logiken vorfinden. Als Begründung für staatliches Engagement auf nationaler Ebene wird zwar zunächst die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit genannt. So soll durch öffentliche Investitionen sowohl in die wissenschaftlich-technologische Infrastruktur als auch in die Forschung und Entwicklung in Bereichen sogenannter Schlüsseltechnologien, durch Koordination relevanter privater und öffentlicher Akteure und durch Verbessern der Rahmenbedingungen ein positives Klima für Innovationen geschaffen werden.[40] Aber nicht alle Regionen können beispielsweise in Hochtechnologie-Cluster umgewandelt werden. Dadurch kommt gerade der supranationalen, europäischen Ebene noch eine weitere Rolle zu: Sie soll einerseits Wettbewerb fördern und andererseits für Ausgleich sorgen. Das unterscheidet sie von vielen anderen politischen Akteuren innerhalb der Innovationspolitik, vor allem jenen auf der subnationalen Ebene. Deren Bemühungen zielen in der Logik des CRA (Constructed Regional Advantage) auf das Ausnutzen von Wettbewerbsvorteilen, oder wie Asheim, Moodysson und Tödtling schreiben: „CRA means turning comparative

35 *Buhr, Daniel* 2010: Chaos oder Kosmos? Die Koordination der Innovationspolitik des Bundes – Probleme und Lösungsansätze, Baden-Baden; *Buhr* 2015 (Fn. 5).

36 Z.B. *Scharpf, Fritz W.* 1973: Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a. M. oder *Lehmbruch, Gerhard* 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

37 *Lehmbruch* 2000 (Fn. 36).

38 *Scharpf* 1973 (Fn. 36).

39 *Benz, Arthur* 2010: Multi-Level-Governance – Governance im Mehrebenensystem, in: *Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.)*: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 111-136.

40 *Kaiser* 2008 (Fn. 18).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

advantage into competitive advantage through an explicit policy push […].“[41] Hier prallen regionale Strukturpolitik, die dem Wohlfahrtsstaatsprinzip verpflichtet und auf Ausgleich ausgerichtet ist, und eine an technischen Innovationen orientierte Innovationspolitik, die auf die Leitbranchen des deutschen Produktions- und Innovationssystems bezogen ist, direkt aufeinander.[42]

Auch im Bereich der Industrie 4.0 befindet sich die europäische Innovationspolitik im Spannungsfeld von Wettbewerb, Kohärenz und Kohäsion. Es ist zu vermuten, dass besonders jene Mitgliedstaaten, die hier bisher als Pioniere vorangeschritten sind (z.B. Deutschland, Schweden) ihr Augenmerk vornehmlich auf nationale Förderprogramme legen könnten und deshalb europäischen Maßnahmen eher skeptisch gegenüber stehen, während in anderen Mitgliedsstaaten im Zeitalter der Austeritätspolitik meist nur noch mit europäischen Fördergeldern Innovationspolitik betrieben wird. Einerseits ist davon auszugehen, dass jene Pioniere der Wettbewerbslogik folgend wohl kaum ihr Engagement aufgrund der europäischen Förderpraxis reduzieren oder für die Teilnahme anderer Mitgliedstaaten öffnen werden. Andererseits erscheint es – im Sinne des Neo-Funktionalismus[43] – geboten, vor allem in den Bereichen Standardisierung und Normung sowie Datenschutz und Datensicherheit europaweit noch intensiver zusammenzuarbeiten. Daher wäre es sehr wohl ratsam, Systemlösungen in europäischen Netzwerken zu entwickeln, um dadurch auch weltweit eine noch stärkere Stellung einzunehmen.

Wettbewerb und die gezielte Förderung jener Standorte, die im Bereich der Industrie 4.0 bereits eine Führungsrolle eingenommen haben, konfligieren dabei innerhalb der europäischen Innovationspolitik zwangsläufig mit dem Ziel der Kohäsion.[44] So ist es der Europäischen Union nach wie vor nicht gelungen, die Lücke zwischen der unterschiedlichen innovativen Leistungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten signifikant zu schließen, wie der Innovation Union Scoreboard belegt.

Die nationalen und regionalen FuE-Aktivitäten durch Multi-Level-Governance in stärkerer Weise auf gemeinsame europäische Leitlinien auszurichten, adressiert das dritte Ziel: Kohärenz. Dieses Bemühen ist der Tatsache geschuldet, dass die europäische Forschungs- und Innovationspolitik seit Mitte der 1980er Jahre typische Mehrebenencharakteristiken entwickelt hat. Zum einen hat die EU seither ihren finanziellen Beitrag für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sukzessive ausgebaut, zum anderen verfolgt die Kommission einen immer breiteren innovationspolitischen Ansatz, der auch Maßnahmen auf der regionalen Ebene umfasst und somit auch zur Einbeziehung regio-

41 *Asheim, Björn T./Moodysson, Jerker/Tödtling, Franz* 2011: Constructing Regional Advantage: Towards State-of-the-Art Regional Innovation System Policies in Europe?, in: European Planning Studies, 19 (7), London, S. 1133.

42 *Rehfeld, Dieter* 2014: Clusterpolitik im Rahmen des strukturpolitischen Mehrebenensystems: Pfadabhängigkeiten, Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftsförderung, in: *Beck, Rasmus/Heinze, Rolf/Schmid, Josef (Hrsg.)*: Zukunft der Wirtschaftsförderung, Baden-Baden, S. 591-611.

43 *Haas, Ernst B.* 1968: The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957, Stanford CA.

44 *Kaiser* 2008 (Fn. 18).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Akteure in den europäischen Politikprozess geführt hat. Diesen Akteuren regionaler Innovationspolitik geht es aber wiederum durchaus um Abgrenzung und Wettbewerb, während sich die europäische Kommission sowie die nationalstaatlichen Akteure auch um die zurückgelassenen Regionen kümmern müssen, und das mit Mitteln, die dem Wettbewerbsziel mitunter zuwiderlaufen.

Beim Versuch, diesen immanenten Zielkonflikt zu entschärfen, können wir regionale Innovationspolitik von regionalisierter Innovationspolitik unterscheiden.[45] Regionale Innovationspolitik umfasst alle Maßnahmen, die von regionalen Organisationen für die Region im Rahmen der Innovationsförderung formuliert und implementiert werden. Diese Maßnahmen können selbstfinanziert sein, aber auch in Ko-Finanzierung mit anderen politischen Hierarchien erfolgen. Regionalisierte Innovationspolitik umfasst hingegen alle öffentlichen Maßnahmen, die von übergeordneten politischen Hierarchieebenen (EU, Nationalstaat) in Bezug auf einzelne Regionen formuliert und implementiert werden. Diese können, müssen aber nicht, mit der regionalen politischen Handlungsebene abgestimmt sein. Gleichwohl lässt sich durch frühzeitige Einbeziehung lokaler Akteure sicherstellen, dass die jeweiligen regionalen Standortfaktoren und Spezialisierungen in den Maßnahmen hinreichend Berücksichtigung finden.[46]

Diese Regionalisierung der Innovationspolitik bietet gegenüber einer Förderung nach dem ‚Gießkannenprinzip’ den Vorteil, dass die räumliche Dimension von Innovationsprozessen und die spezifischen regionalen Gegebenheiten Berücksichtigung finden. Regionalisierte Innovationspolitik kann zielgenauer und damit auch effektiver sein als eine allein auf nationaler Ebene betriebene Strategie, vor allem wenn sie regionale Akteure an der Durchführung der Maßnahmen beteiligt und damit einen Teil der Kompetenzen – im Sinne der Subsidiarität – auf die regionale Ebene verlagert. Damit wird die nationale Ebene für die Politik aber nicht unwichtig. Richtig verstanden stellen nationale und regionalisierte Innovationspolitik keine konkurrierenden Strategien dar, sondern ergänzen sich, sind also vorwiegend komplementär.[47]

6. Fazit

Die europäische Innovationspolitik im Bereich der Industrie 4.0 bewegt sich im Rahmen komplexer Multi-Level-Governance sowie im Spannungsfeld von Wettbewerb, Kohärenz und Kohäsion. Es scheint zielführend, diesem Spannungsfeld mit regionalisierter Innovationspolitik zu begegnen. Dabei hilft das Leitmarkt-Konzept, in dem sich bereits eine Vielzahl der aktuellen innovationspolitischen Initiativen auf europäischer wie nationalstaatlicher Ebene verorten lassen. Gleichwohl ist festzustellen, dass es noch an der nötigen Koordination mangelt. So sind auf europäischer Ebene eine Reihe von Generaldirektionen und Kommissare und auf der Ebene der Mitgliedsstaaten zahlreiche

45 *Buhr* 2014 (Fn. 29).

46 Ebenda.

47 *Fritsch, Michael /Stephan, Andreas /Werwatz, Axel* 2004: Regionalisierte Innovationspolitik sinnvoll. Wochenbericht des DIW, Nr. 27/2004, Berlin, S. 283-386.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ministerien mit dem Thema betraut, zudem sind eine Vielzahl nichtstaatlicher Akteure einzubeziehen. Dabei wäre die horizontale wie vertikale Koordination der Innovationspolitik bei der Einführung von Industrie 4.0 von großer Bedeutung. Fragen von Datenschutz und Datensicherheit, von Datenverfügbarkeit und Dateninteroperabilität sind ebenso zu klären wie Fragen der Arbeitsorganisation und Qualifizierung – und wie sich neue Dienstleistungen und erfolgreiche Geschäftsmodelle entwickeln lassen. Ein vielversprechender Ansatz erscheint hier die Förderung von großen Reallaboren und Pilotprojekten, um konkrete Fragen im laufenden Betrieb und durch „Learning-by-Using" zu entwickeln und neue Dienstleistungskonzepte auf ihre Machbarkeit und Akzeptanz hin zu testen. Hier wäre vor allem bei der Setzung von allgemein anerkannten Standards und deren Rechtsetzung die EU gefragt.

Noch sind jedoch weder die EU noch Bund oder Länder in der Lage ein ganzheitliches Konzept für die Förderung von Industrie 4.0 vorzulegen, geschweige denn die unterschiedlichen Maßnahmen entsprechend zu koordinieren. Viele Initiativen laufen parallel und mitunter in Konkurrenz zueinander ab. Ein Versuch, dies zu ändern, stellt die deutsche Initiative „Plattform Industrie 4.0" dar. Allerdings muss sich deren Erfolg – z.B. das Entwickeln gemeinsamer Geschäftsmodelle, Plattformen und technischer Standards, aber auch der bessere Einbezug der Nutzerinnen und Nutzer in den Innovationsprozess – erst noch beweisen.

Folgen wir der Argumentation, dass sich die europäische Integration auf das Verhältnis zwischen nationaler und subnationaler Ebene zu Gunsten der subnationalen Ebene auswirken sollte[48], erscheint das Konzept der regionalisierten Innovationspolitik vielversprechend. Allerdings ist davon auf dem Gebiet der Industrie 4.0 noch wenig zu erkennen. Hier zeigt sich vor allem ein erfolgreicher „Upload" nationalstaatlicher Policies. So gilt die Plattform Industrie 4.0 – im Übrigen aber auch der Dialogprozess des BMAS zur Arbeit 4.0 – sowie ihre unterstützenden innovationspolitischen Maßnahmen vielen europäischen Akteuren durchaus als Blaupause, was sich bis ins Wording zeigt. Auch die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Europäische Rat nutzen in ihren Veröffentlichungen den Term „Industrie 4.0" (bzw. Industry 4.0). Im Sinne von Kohärenz und Kohäsion kann im nächsten Schritt aber auch der Europäischen Ebene insbesondere durch Horizont 2020, Innovationsunion und spezifische EFRE-Programme ein erfolgreicher „Download" ihrer innovationspolitischen Ziele gelingen. Dieses „Soft framing"[49] würde zum einen als „functional spill-over" den Interessen wichtiger wirtschaftlicher Akteure entsprechen, die letztlich ja auch die Plattform Industrie 4.0 in Deutschland dominieren, zum anderen dem europäischen Leitmarkt-Konzept für die Industrie 4.0 neuen Aufschub geben. Dazu gehört aber auch, die Risi-

48 Z.B. *Große Hüttmann, Martin* 2010: Multi-level Governance: Ein zukunftsfähiges Konzept für die Europäische Union?, in: *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Knodt, Michèle (Hrsg.)*: Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030". Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden, S. 111-123; *Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.)* 2015: Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden.

49 *Radaelli, Claudio M.* 2003: The Europeanization of Public Policy, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.)*: The politics of Europeanization, Oxford, S. 27-56.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ken dieser technischen Entwicklungen zu untersuchen und den Prozess so zu gestalten, dass sich „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“[50] einstellen kann. Doch gerade dieser Aspekt ist bisher sowohl in den politischen Initiativen als auch den wissenschaftlichen Untersuchungen sehr schwach ausgeleuchtet.

50 Nationale Kontaktstellen zum EU-Programm Horizont 2020: Die Europa 2020-Strategie, http://www.horizont2020.de/einstieg-europa2020.htm (16.07.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

E-Government im Mehrebenensystem – Chancen und Herausforderungen

Stefan Krebs/Christian Kohl

1. Einleitung

Für viele Menschen in Deutschland und Europa sind die Nutzung von Informationstechnik (IT) und Internet mittlerweile fester Bestandteil von Beruf und Privatleben.[1] Über PC und in zunehmenden Maße auch über mobile Endgeräte[2] wie Smartphones, Tablet-PCs oder Notebooks[3] werden Fahrpläne abgerufen, Einkäufe in Online-Shops getätigt oder Bankgeschäfte abgewickelt – zuhause genauso wie auf dem Weg zur Arbeit oder bei der Freizeitgestaltung. Die Nutzung von digitalen Recherche- und Dienstleistungsangeboten an jedem Ort und zu jeder Zeit wird immer selbstverständlicher. Daher liegt es nahe, dass die Bürgerinnen und Bürger als „Kunden der öffentlichen Verwaltung" zunehmend erwarten, jederzeit und von jedem Ort online Verwaltungsinformationen abrufen und Verwaltungsprozesse anstoßen zu können. „E-Government" will diesem Bedürfnis Rechnung tragen.[4]

2. E-Government: Begriffsdefinition

Die E-Government-Richtlinien des Landes Baden-Württemberg[5] definieren „electronic Government" (E-Government) als

1 *Deutscher Bundestag* 2010: Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Einsetzung einer Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft", Drucksache 17/950 vom 03.03.2010.

2 *Statistisches Bundesamt* 2014: Zahl der mobilen Internetnutzer im Jahr 2013 um 43% gestiegen, Pressemitteilung vom 11.03.2014 – 089/14.

3 *Statistisches Bundesamt* 2016: Ausstattung mit Gebrauchsgütern – Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik im Zeitvergleich (Deutschland). https:// www. destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsguetern/Tabellen/A_Infotechnik_D_LWR.html (06.06.2016).

4 *Krebs, Stefan* 2016: E-Government in Baden-Württemberg – Chancen und Herausforderungen, Tagungsbeitrag zum „30. Stuttgarter Controller-Forum" am 20./21.09.2015, Sitzung „Public Management", in: *Horváth, Péter/Michel, Uwe (Hrsg.)*: Digital Controlling & Simple Finance – Die Zukunft der Unternehmenssteuerung, Stuttgart (im Druck).

5 *Innenministerium von Baden-Württemberg (Hrsg.)* 2004: Richtlinien der Landesregierung für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) in der Landesverwaltung (e-Government-Richtlinien Baden-Württemberg 2005), Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg vom 30. Juli 2004, Nr. 9, S. 510-516 (S. 510f).
Hinweis: Zum 1. Juli 2016 wurden die e-Government-Richtlinien Baden-Württemberg durch die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Organisation des Einsatzes von Informationstechnik in der Landesverwaltung Baden-Württemberg (VwV IT-Organisation) abgelöst. Die zitierte Definition von E-Government ist in der VwV IT-Organisation nicht mehr enthalten.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Interaktion von Bürgern und Unternehmen mit der Landesverwaltung über Internet-Techniken sowie
- die Kommunikationsabläufe zwischen öffentlichen Verwaltungen
- und schließt die Automatisierung interner Vorgänge der Landesverwaltung […] ein.“

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird unter E-Government vornehmlich die Interaktion zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern (*Government to Citizen – G2C*) sowie Unternehmen (*Government to Business – G2B*) auf elektronischem Weg mittels IT-Systemen verstanden; beispielsweise die Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger online zu recherchieren, welche Dokumente für die Anmeldung eines Kraftfahrzeugs benötigt werden und wann die zuständige Zulassungsstelle geöffnet hat, bis hin zur Möglichkeit, die KFZ-Anmeldung vollständig elektronisch durchzuführen.

Im weiteren Sinne umfasst E-Government auch die IT-gestützte Interaktion und Kommunikation zwischen verschiedenen Stellen einer Verwaltung sowie zwischen verschiedenen Verwaltungen und Verwaltungsebenen (*Government to Government – G2G*). Im weitesten Sinne umfasst E-Government jegliche Art von Digitalisierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung.

2.1 Vom E-Government zum M-Government

Aufgrund der zunehmenden Verbreitung von mobilen Endgeräten werden auch die Online-Angebote der Verwaltung in stärkerem Maß mit mobilen Endgeräten genutzt. Dies macht es erforderlich, die Online-Angebote der Verwaltung, wie beispielsweise die Internetseite mit den Öffnungszeiten des Bürgeramtes einer Kommune, „mobilfähig“ zu gestalten. Internetangebote müssen technisch so gestaltet werden, dass diese sowohl von einem stationären PC-Arbeitsplatz, als auch von einem mobilen Endgerät nutz- und bedienbar sind. Möglich ist dies beispielsweise durch die Verwendung eines sogenannten „responsive designs“, das die Darstellung einer Internetseite an das verwendete stationäre oder mobile Endgerät und die jeweils verfügbare Bildschirmgröße anpasst. Eine weitere Möglichkeit ist die Bereitstellung von Funktionen über dedizierte Apps für mobile Endgeräte. Daher wird mit Blick auf die mobile Nutzung von E-Government-Angeboten teilweise auch von „mobile Government“ (*M-Government*) gesprochen.[4]

3. E-Government: Chancen[6]

E-Government-Angebote ermöglichen es – jederzeit und von jedem Ort – auf Informationen der öffentlichen Verwaltung zuzugreifen, Verwaltungsprozesse anzustoßen, zu steuern, zu automatisieren und zu überwachen. Hieraus können sich verschiedene Vorteile ergeben, nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, sondern auch für die Verwaltung selbst.

6 Siehe Fn. 4.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.1 Chancen für Bürger und Unternehmen

Im Rahmen von E-Government-Angeboten können Informationen wie Zuständigkeiten, Öffnungszeiten von Verwaltungseinrichtungen oder Hinweise, welche Unterlagen und Informationen für einen Verwaltungsvorgang benötig werden, online bereitgestellt werden. Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen können hierdurch Behördengänge besser planen und so effizienter gestalten. Die Möglichkeit, Termine mit Verwaltungseinrichtungen elektronisch zu vereinbaren, kann diesen Effekt noch verstärken.

Weitere Vorteile ergeben sich, wenn nicht nur Informationen bereitgestellt werden, sondern Verwaltungsprozesse elektronisch auch angestoßen und abgewickelt werden können. Ohne an Öffnungszeiten und Standorte von Verwaltungseinrichtungen gebunden zu sein, könnten Bürgerinnen und Bürger dann beispielsweise auf dem Weg zur Arbeit einen Bewohnerparkausweis beantragen. Bürgerinnen und Bürger, die täglich von ihrem Wohnort zu ihrem Arbeitsort pendeln, können Behördengänge erledigen, ohne hierfür einen Urlaubstag aufwenden zu müssen. Unternehmen könnten ihre Ressourcen durch elektronische Prozesse schonen.

Indem Felder elektronische Formulare mit bereits bekannten Inhalten vorausgefüllt werden, können Übertragungsfehler vermieden und zusätzlich Aufwand eingespart werden. Die eingesetzten Systeme könnten beispielsweise Profildaten wie Name und Postanschrift, die in „Servicekonten“ von natürlichen oder juristischen Personen hinterlegt sind, automatisch übernehmen. Ebenso könnten Registerauszüge, die als Antragsunterlagen heute noch vielfach auf Papier beizufügen sind, in elektronischen Prozessen durch automatisierte Registerzugriffe ersetzt werden, vorausgesetzt die erforderliche Einwilligung liegt vor.

Durchgängig elektronische Verwaltungsprozesse können es ferner ermöglichen, jederzeit zu prüfen, in welchem Status sich ein Vorgang gerade befindet. So wie der aktuelle Standort eines in einem Internet-Shop bestellten Produkts meist in Echtzeit online verfolgt werden kann, könnten Bürgerinnen und Bürger jederzeit den aktuellen Bearbeitungsstand eines von ihnen angestoßenen Verwaltungsprozesses elektronisch einsehen.

E-Government-Angebote bringen Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen je nach Ausgestaltung unterschiedliche Vorteile. In der Regel ermöglichen E-Government-Angebote größere Flexibilität und Zeitersparnis.

3.2 Chancen für die Öffentliche Verwaltung

Auch die Verwaltung selbst profitiert von E-Government-Angeboten. IT-Systeme können die Kommunikation zwischen und innerhalb von Verwaltungseinrichtungen unterstützen, dazu beitragen, Prozesse zu systematisieren und gegebenenfalls zu automatisieren. Beispielsweise können Sachbearbeiter automatisch über den Eingang neuer Anträge informiert und deren Vorgesetzte nach Bearbeitung automatisch zur Freigabe aufgefordert werden.

Bereits ohne spezielle Prozessunterstützung bieten elektronisch verfügbare Daten – egal ob als einzelnes Datenelement, als Dokument oder als Akte – verschiedene Vorteile gegenüber Daten auf Papier. Elektronische Dokumente können praktisch nicht mehr

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

verloren gehen und mit wesentlich geringerem Platzbedarf als Papierdokumente aufbewahrt und archiviert werden. Elektronische Daten können durchsucht werden, um beispielsweise zu einem Vorgang gehörende vorherige Anträge rasch auffinden zu können.

Elektronisch abgebildete Verwaltungsvorgänge und elektronisch geführte Akten sind von jedem Ort und zu jeder Zeit zugreifbar, sofern das Recht des Zugangs zu dem jeweiligen System und den jeweiligen Daten eingeräumt ist. Dies spart Zeit, da beispielsweise Akten nicht erst in der Registratur oder aus dem Archiv angefordert werden müssen. Darüber hinaus können mehrere Personen gleichzeitig auf dieselben Daten zugreifen, ohne dass Dokumente weitergereicht oder kopiert werden müssen. Hierdurch können alle Beteiligten jederzeit den aktuellen Verfahrensstand einsehen. Dies erleichtert etwa Vertretungsregelungen. Die prinzipielle Ortsunabhängigkeit ermöglicht ferner Telearbeitsmodelle und erleichtert so auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Darüber hinaus können elektronisch vorliegende, strukturierte Daten automatisiert ausgewertet und weiterverarbeitet werden. So könnten beispielsweise Verwaltungsgebühren, die vom Umfang und Inhalt eines Antrags abhängen, automatisiert berechnet werden. Bei komplexen, jedoch klar definierten Sachverhalten können ferner regelbasierte Systeme zur Entscheidungsunterstützung eingesetzt werden. Solche Systeme empfehlen basierend auf den in einem Antrag enthaltenen Daten, ob der Antrag zustimmend oder ablehnend bewertet werden sollte, einschließlich der Darstellung der Begründung für Zustimmung oder Ablehnung.

E-Government kann die Abwicklung von Prozessen auf allen Verwaltungsebenen erleichtern und beschleunigen und so dazu beitragen, Arbeitsressourcen für andere Aufgaben in der Verwaltung frei zu machen – insbesondere dann, wenn unter E-Government nicht nur die Schnittstelle zwischen Bürger bzw. Unternehmen und Verwaltung, sondern auch die IT-gestützte, elektronische Abbildung und Unterstützung von Prozessen innerhalb der Verwaltung verstanden wird.

4. E-Government: Herausforderungen[7]

Neben den zuvor genannten möglichen Vorteilen bringen die Bereitstellung und Pflege von E-Government-Angeboten in jedem Fall Aufwand mit sich. Zusätzlich zu technischen Herausforderungen können E-Government-Angebote organisatorische Anpassung und die Neugestaltung lange tradierter Verwaltungsprozesse erfordern. E-Government-Angebote werden in der Regel nur dann realisiert, wenn Aufwand und Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis zueinander stehen.

4.1 Aufwand und Nutzen – ein Henne-Ei-Problem

E-Government-Angebote und der Einsatz von IT-Systemen in der Verwaltung erfordern Investitionen. Ohne konkrete Angebote erkennen potenzielle Anwender wie Bürgerin-

7 Siehe Fn. 4.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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, Bürger und Unternehmen keinen Nutzen in E-Government-Angeboten – Nutzung und Nachfrage bleiben aus. Ohne eine ausreichende Anzahl von Nutzern können sich jedoch keine Einspareffekte ergeben. Ohne sichere Einsparungen oder einen großen Kreis von Nutzern wiederum sind Aufwendungen für neue Angebote schwer zu begründen.[8]

4.2 Aufwand und Nutzen – besondere Herausforderung für kleine Kommunen

Die Kommunen sind bei zahlreichen Verwaltungsangelegenheiten erste Anlaufstellen für die Bürgerinnen und Bürger.[9] Hierdurch verstärkt sich das vorhergehend dargestellte „Henne-Ei-Problem". Nur Kommunen, die durch E-Government-Angebote Rationalisierungseffekte erwarten können, werden in diesen Bereich nachhaltig investieren. Daher bietet nicht jede Kommune ihren Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen die Möglichkeit, Verwaltungsverfahren elektronisch abzuwickeln. Ob Bürgerinnen und Bürger E-Government-Angebote nutzen können, hängt häufig von der Kommune ab, in der sie wohnen.

Beispielsweise leben in mehr als 90 % aller Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg weniger als 20.000 Einwohner. Rationalisierungseffekte durch E-Government-Angebote zu erzielen dürfte dort eher schwierig sein.[10]

4.3 Einfache Bedienbarkeit und Datenschutz

E-Government-Angebote werden bei Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen nur dann Akzeptanz und breite Verwendung finden, wenn diese – auch mit Mobilgeräten – leicht zu bedienen und sicher sind. Zur leichten Bedienbarkeit gehört, dass die verschiedenen Angebote und Funktionen möglichst nur über ein System, zumindest jedoch über eine einheitliche Oberfläche zugänglich sein sollten. Der Sicherheit und dem Vertrauen in die bereitgestellten Systeme und Schnittstellen kommt besondere Bedeutung zu, da in Verwaltungsverfahren häufig personenbezogene und persönliche Daten benötigt und verarbeitet werden. Aus diesen Gründen sind eine professionelle Entwicklung, Betrieb und Pflege von E-Government-Angeboten unerlässlich.

4.4 Durchgängig elektronische Prozesse

E-Government kann mögliche Vorteile erst dann voll entfalten, wenn Verwaltungsprozesse durchgängig elektronisch abgebildet sind. Medienbrüche wie das Ausdrucken von elektronischen Dokumenten oder umgekehrt das Scannen von Papieroriginalen erzeu-

8 *Fromm, Jens/Welzel, Christian/Nentwig, Lutz/Weber, Mike* 2015: E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, *Kompetenzzentrum Öffentliche IT – Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS (Hrsg.)*, *Nationaler Normenkontrollrat (Auftraggeber)*, S. 14 und 25.

9 Ebenda, S. 24.

10 *Gall, Reinhold* (Innenminister des Landes Baden-Württemberg) 2016: Digitale Strategie Baden-Württembergs, in: Jahrbuch Innovativer Staat 2016 (18. Jahrgang), Wegweiser, Berlin (im Druck).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 zusätzlichen Aufwand und sind potentielle Fehlerquellen. Die aktuell rechtlich zulässigen Möglichkeiten, ein gesetzliches Schriftformerfordernis elektronisch zu erfüllen, beispielweise durch unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem elektronischen Formular in Verbindung mit einem sicheren Identitätsnachweis oder durch eine qualifizierte elektronische Signatur, haben sich in der Praxis bisher noch nicht in der Breite durchgesetzt. Zur vollständigen elektronischen Abbildung von Verwaltungsprozessen gehört auch die Möglichkeit für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen, anfallende Gebühren elektronisch und möglichst in Echtzeit entrichten zu können.

4.5 Interoperabilität und Wiederverwendung

Ein echter Mehrwert aus E-Government-Angeboten ergibt sich, wenn die dahinter liegenden Prozesse nicht nur vollständig elektronisch abgebildet sind, sondern auch technisch eine wechselseitige Wiederverwendung der jeweils erfassten Daten zulassen, sofern hierfür eine Berechtigung besteht. Durch Vorbelegung von Eingabefeldern mit bekannten Inhalten aus anderen Systemen oder durch den Rückgriff auf Profildaten können beispielsweise das Ausfüllen von Anträgen beschleunigt und Übertragungsfehler vermieden werden. Hierzu müssen prozessübergreifend, gegebenenfalls sogar verwaltungsübergreifend kompatible Systeme eingesetzt werden, die den notwendigen und rechtlich zulässigen Datenaustausch auch technisch unterstützen.

Eine übergreifende elektronische Abbildung und Interoperabilität von Prozessen kann innerhalb einer Verwaltung durch den umfassenden Einsatz einer zentralen, strukturierten elektronischen Akte erreicht werden. Der Übergang von einer Papier- zu einer elektronischen Akte geht in der Regel mit organisatorischen Anpassungen und hierdurch gegebenenfalls mit der Ablösung von lange eingeübten Abläufen einher. Daher kann sich ein solcher Übergang als sehr komplex erweisen – insbesondere wenn eine übergreifende, einheitliche elektronische Akte in allen Organisationseinheiten einer Verwaltung eingeführt werden soll.

Sollen verwaltungsübergreifend Daten von verschiedenen Systemen gemeinsam genutzt werden, müssen geeignete Schnittstellen zum Datenaustausch vorhanden sein.

5. G2C und G2B: Ebenenübergreifende Kooperation bei der Realisierung von E-Government-Angeboten

E-Government-Angebote können Vorteile für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen bieten. Realisierung und Pflege von entsprechenden Angeboten sind jedoch immer mit Aufwand verbunden. Eine große Herausforderung besteht darin, E-Government-Angebote so zu gestalten, dass Aufwand und Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis zueinander stehen. In diesem Zusammenhang hilfreiche Ansätze sind ebenenübergreifende Kooperationen mit der Möglichkeit, Inhalte und Dienste zentral zu entwickeln und zu pflegen und an möglichst vielen Stellen wiederzuverwenden.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5.1 Vertikale Kooperation: Gemeinsame Nutzung von E-Government-Angeboten durch Land und Kommunen am Beispiel von service-bw

Eine Möglichkeit der ebenenübergreifenden Kooperation ist das Bereitstellen von E-Government-Angeboten in einem zentralen System mit der Option, diese Angebote auch in kommunale Internetauftritte zu integrieren. Indem der Entwicklungsaufwand an einer Stelle konzentriert wird, kann auch für kleinere Städte und Gemeinden ein sinnvolles Verhältnis von Aufwand und Nutzen für die Bereitstellung von E-Government-Angeboten erreicht werden.

In Baden-Württemberg wird dieses Modell erfolgreich praktiziert. Mit „service-bw“[11] stellt das Land seit fast 13 Jahren ein E-Government-Portal für seine Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen bereit und entwickelt dies kontinuierlich fort. Ende 2015 wurde eine vollständige Neuimplementierung von service-bw in Betrieb genommen, mit welcher das System vom reinen Portal hin zu einer zentralen E-Government-Plattform weiterentwickelt wurde. Bei der Entwicklung des neuen service-bw wurden durchgängig leistungsfähige Open-Source-Komponenten genutzt, die von einem professionellen Dienstleister im Auftrag und unter sorgfältiger Prüfung des Landes zu einem Gesamtsystem verwoben wurden.

Service-bw ist so gestaltet, dass Kommunen das System und dessen Funktionen einfach in ihre Internetauftritte integrieren können. Die Möglichkeit zur Mitnutzung des E-Government-Portals durch die Kommunen ist im E-Government-Gesetz Baden Württemberg[12] geregelt. In service-bw können allgemeine Informationen zu Verwaltungsprozessen zentral gepflegt und von allen angeschlossenen Kommunen genutzt werden (*Wiederverwendung von Inhalten*). Ergänzend können Kommunen individuelle Daten, wie beispielsweise die Öffnungszeiten des örtlichen Bürgeramts einpflegen.

Der Zweck von service-bw reicht über die reine Bereitstellung von Informationen hinaus. In Form modularer Microservices stellt das System übergreifend, auch von den Kommunen nutzbare E-Government-Funktionen bereit, beispielsweise eine Komponente zur sicheren elektronischen Identifikation über die Online-Ausweisfunktion des Personalausweises oder eine generische Formular- und Prozesskomponente (*Wiederverwendung von Diensten*).

Bürgerinnen und Bürger und künftig auch Unternehmen als Kunden der Verwaltung können innerhalb von service-bw ihrerseits persönliche Daten in einem sicheren Servicekonto ablegen. Das Servicekonto ermöglicht es, diese Daten in der Kommunikation mit verschiedenen Verwaltungsstellen immer wieder zu verwenden (*Wiederverwendung von Daten*).

11 Service-bw – Serviceportal Baden-Württemberg, https://www.service-bw.de (07.06.2016).

12 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (E-Government-Gesetz Baden-Württemberg – EGovG BW), Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg vom 29. Dezember 2015, Nr. 25, S. 1191-1200, § 15.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5.2 Horizontale Kooperation: Gemeinsame Nutzung von E-Government-Angeboten durch mehrere Länder am Beispiel von service-bw

Analog zu einer Kooperation von Land und Kommunen ist auch eine länderübergreifende Kooperation denkbar, um dem Aufwand für die Bereitstellung von E-Government-Angeboten einen vielfachen Nutzen gegenüberzustellen. Dort wo eine gemeinsame Nutzung von Inhalten nicht möglich oder sinnvoll ist, kann bereits die gemeinsame Nutzung und Weiterentwicklung der eingesetzten Techniken und Systeme Vorteile bieten.

So wird beispielsweise der Freistaat Sachsen ab 2017 sein E-Government-Angebot „Amt24“[13] mit eigenem Oberflächendesign auf der Basis der auch für service-bw genutzten Technik betreiben. Bei der Pflege und Weiterentwicklung der technischen Basis arbeiten Sachsen und Baden-Württemberg zusammen.

5.3 Vertikale Kooperation: Gemeinsame Nutzung von E-Government-Angeboten durch Bund und Länder

Entsprechend der Kooperation von Land und Kommunen erscheint auch eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Bereitstellung und Pflege von E-Government-Angeboten und Inhalten sinnvoll. Im Gespräch ist beispielsweise der Aufbau eines E-Government-Portals durch den Bund, dessen Inhalte und Dienste wiederum in die Internet-Angebote der Länder und der Kommunen integriert werden könnten. Auch bei der Diskussion um eine bundesweit einheitliche E-Government-Plattform muss berücksichtigt werden, dass in Verwaltungsangelegenheiten in der Regel die Kommunen die erste Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sind.[14] Erfahrungen aus Baden-Württemberg bestätigen dies: Die Zahl der Zugriffe auf Inhalte von service-bw über kommunale Webseiten liegt deutlich über den Zugriffen auf die Portalseite service-bw selbst.

Grundsätzlich ist eine länderübergreifende Bereitstellung von Inhalten und Diensten auf Bundesebene mit der Möglichkeit einer vielfältigen Wiederverwendung auf Landes- und kommunaler Ebene bedenkenswert. Für ein Land, das wie Baden-Württemberg bereits eine eigene E-Government-Plattform erfolgreich betreibt, ist die Einrichtung eines übergreifenden Bundesportals nicht zwingend notwendig. Während sich auf kommunaler Ebene der Betrieb einer eigenen E-Government-Plattform aufgrund des notwendigen Aufwands oft nicht lohnt, können Aufwand und Nutzen beim Betrieb einer Plattform auf Landesebene bereits in einem sinnvollen Verhältnis stehen.

Vor dem Hintergrund, dass mehrere Länder bereits über etablierte E-Government-Portale und -Plattformen verfügen, erscheint es sinnvoll, anstelle eines übergreifenden Bundesportals einen Portalverbund zu errichten. Analog zur Kooperation von Land und Kommunen in Baden-Württemberg sollte in diesem Portalverbund jedes Angebot unabhängig über jedes Portal erreichbar und mittels einer intelligenten Suchtechnologie auf-

13 Amt24 – zuhause aufs Amt, https://amt24.sachsen.de (07.06.2016).

14 *Fromm* 2015 (Fn. 8), S. 24.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

findbar sein. Im Sinne der Wiederverwendung und der Reduktion von Aufwand für Bereitstellung und Pflege könnten zudem einzelne Funktionen nur einmal im Portalverbund implementiert und bereitgestellt werden.

Ebenenübergreifend standardisierte Informationen zu Verwaltungsverfahren (Leistungsbeschreibungen, Formular- und Prozessinformationen) sind eine wesentliche Voraussetzung für die effiziente und effektive Erstellung sowie den Betrieb von E-Government-Anwendungen aller föderalen Ebenen. Mit dem Projekt „Föderales Informationsmanagement (FIM)“[15] schafft der Bund-Länder-übergreifende IT-Planungsrat[16] dafür auf fachlich-redaktioneller und organisatorischer Ebene eine nachhaltige Infrastruktur. Aus einem Baukasten mit standardisierten Einzelelementen (unter anderem Formularfelder und Feldgruppen, Prozessaktivitäten) sollen validierte Stamminformationen aus bundesrechtlichen Normen generiert werden. Auf Basis dieser Stamminformationen können nachfolgend landesrechtliche Spezifika eingearbeitet werden. Diese Informationen bilden dann die Grundlage für die Erstellung auf der Vollzugsebene einsetzbarer konkreter Formulare, Prozessmodelle und Leistungsbeschreibungen.[15]

6. G2G: E-Government zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen verschiedener Ebenen

Die vorhergehenden Betrachtungen beziehen sich vornehmlich auf die Interaktion zwischen Bürgerinnen, Bürgern sowie Unternehmen und Verwaltungen aller Ebenen. Jedoch kann bereits die elektronische Abbildung von Prozessen innerhalb und zwischen verschiedenen Verwaltungen Verwaltungsabläufe effizienter und einfacher machen. Dies gilt insbesondere für den elektronischen Austausch von *strukturierten* Daten. Während elektronische Daten, die etwa im Fließtext einer E-Mail übermittelt werden, leicht von einem Anwender durchsuchbar sind, können strukturierte Daten darüber hinaus auch unmittelbar automatisiert weiterverarbeitet werden. So vielfältig wie die – auch ebenenübergreifenden – Beziehungen zwischen Verwaltungseinrichtungen ist auch der damit einhergehende und damit potenziell digitalisierbare Datenaustausch; beispielsweise die Bereitstellung eines länderübergreifenden, nationalen Waffenregisters oder die Registrierung der in den vergangenen Monaten zahlreich in Deutschland angekommenen Flüchtlinge sowie deren Verteilung und Versorgung.
Nutzen verschiedene Stellen für ihre Arbeit ein gemeinsames IT-System, etwa eine elektronische Akte, so können die in diesem System erfassten Daten unmittelbar gemeinsam genutzt werden.

Insbesondere bei verwaltungsübergreifenden Szenarien setzen die beteiligten Einrichtungen jedoch oft unterschiedliche Systeme ein, die dann in der Lage sein müssen, Daten auszutauschen. Dabei besteht die Herausforderung, dass sich sendende und emp-

15 *IT-Planungsrat* 2016: Föderales Informationsmanagement (FIM), http://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Steuerungsprojekte/FIM/FIM.html (10.06.2016).

16 IT-Planungsrat. http://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/Aufgabenspektrum/aufgabenspektrum_node.html (09.06.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fangende Einrichtung sowohl technisch über die Art der Schnittstelle zum Datenaustausch und das verwendete Datenformat (*technische Interoperabilität*) als auch über die Bedeutung der ausgetauschten Daten (*semantische Interoperabilität*) abstimmen müssen. In Deutschland ist es Aufgabe des IT-Planungsrats[16] und dessen Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT)[17] die Entwicklung fachunabhängiger und fachübergreifender Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards voranzutreiben.[18] Fachbezogene Standards, wie beispielsweise „XWaffe“ zum automatisierten Verbund aller deutschen Waffenbehörden im Rahmen des nationalen Waffenregisters[19], liegen in der Zuständigkeit der jeweiligen Fachministerkonferenz. Dennoch müssen auch fachbezogene Standards so gestaltet werden, dass ein fachübergreifender Datenaustausch möglich ist. Die KoSIT hält Methoden und Werkzeuge bereit, um dies zu unterstützen.[20]

7. Zusammenfassung und Ausblick

E-Government-Angebote ermöglichen es Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen Verwaltungsangelegenheiten effizient zu erledigen. Bürgerinnen und Bürger können Verwaltungsgänge vorbereiten und zu jeder Zeit, an jedem Ort und damit flexibler als bisher abwickeln. Und auch für die Verwaltung selbst ist die elektronische Interaktion mit ihren Kunden meist von Vorteil. Die Selbstverständlichkeit, mit der bereits heute zahlreiche Dinge des täglichen Lebens online erledigt werden, zeigt, dass die hierzu notwendigen Techniken vorhanden sind. Prinzipiell können diese Techniken auch im Bereich des E-Governments eingesetzt werden.

Dem gegenüber steht die Herausforderung, dass bei der Einrichtung von E-Government-Angeboten Aufwand und Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis stehen müssen. Ebenenübergreifende Lösungen wie die E-Government-Plattform service-bw in Baden-Württemberg ermöglichen es, Inhalte, Dienste und Daten zentral bereitzustellen und an verschiedenen Stellen wiederzuverwenden. So können Aufwand und Nutzen von E-Government-Angeboten in ein sinnvolles Verhältnis gebracht werden. Im föderalen Staat lässt sich dieses Verhältnis durch Bund-Länder-übergreifende Kooperationen noch weiter verbessern. Dabei sollten bereits etablierte Lösungen berücksichtigt und in einem Verbund integriert werden.

Neben der „elektronischen Schnittstelle“ zu Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen steht E-Government auch für die elektronische Abbildung von Prozessen innerhalb und

17 *IT-Planungsrat* 2011: Errichtungskonzept für den Aufbau der Koordinierungsstelle für IT-Standards, Aufgaben- und Arbeitsplanung sowie Leitlinien für die strategische Ausgestaltung, Beschluss des IT Planungsrats vom 03.03.2011, S. 3f.

18 *Koordinierungsstelle für IT-Standards* 2015: Standardisierungsagenda, Beschluss/Fassung vom 02.09.2015

19 *Bundesministerium des Inneren/Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.)* 2015: Das Nationale Waffenregister, XWaffe – Der Standard im deutschen Waffenwesen 3, https://www.nwr-fl.de/ffentliche%20Dokumente/Flyer%203%20XWaffe%20%20Der%20Standard%20im%20deutschen%20Waffenwesen.pdf (09.06.2016).

20 *IT-Planungsrat* 2011 (Fn. 17), S. 4.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zwischen Verwaltungen. Immer dann, wenn zwischen unterschiedlichen IT-Systemen strukturiert elektronische Daten ausgetauscht werden sollen, müssen technische und semantische Interoperabilität gewährleistet sein. Der IT-Planungsrat fördert die verwaltungsübergreifende elektronische Zusammenarbeit durch die Erarbeitung von Standards zum Datenaustausch. Diese Bemühungen sollten konsequent vorangetrieben werden. Dabei sollte die Struktur und Bedeutung der einzelnen Datenelemente standardübergreifend festgeschrieben und vereinheitlich werden. Dies ermöglicht es, Daten nicht nur für einen bestimmten Zweck auszutauschen, sondern auch prozessübergreifend zu nutzen. So können beispielsweise die für einen Antrag notwendigen Registerzugriffe automatisiert werden, sofern die erforderliche Einwilligung vorliegt.

Der Vorteil, den E-Government durch Digitalisierung und Vernetzung der Verwaltung bietet, ist umso größer, je mehr Daten nur einmal erfasst werden müssen und je häufiger einmal erfasste Daten wiederverwendet werden können. Durch eine ebenenübergreifende Kooperation und Vernetzung von Verwaltungseinrichtungen werden diese Effekte verstärkt. Mit einer zunehmenden Verknüpfung von Daten und Datenquellen steigt jedoch auch die Gefahr des Missbrauchs. Neben der Entwicklung von Systemen, Schnittstellen und Standards, die eine einrichtungsübergreifende und multiple Verwendung von Daten ermöglichen, müssen daher auch geeignete Maßnahmen zum Datenschutz implementiert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Herausforderungen und Chancen der europaweiten Digitalisierung für die deutschen Kommunen unter besonderer Berücksichtigung Baden-Württembergs

*Martin Silzer**

1. „Digitalisierung“ als kommunaler Untersuchungsgegenstand

Um ein einheitliches Verständnis des schillernden Begriffs zu ermöglichen folgt zunächst eine Definition: Digitalisierung wird im Folgenden als Entwicklung verstanden, Verwaltungsabläufe und (politische) Prozesse in zunehmendem Maße online-basiert und papierlos zu organisieren. Diese Definition vorausgesetzt, sind die kommunalen Behörden und die Kommunalpolitik in den letzten Jahren immer stärker digitalisiert – eine Entwicklung, die noch lange nicht zu einem absehbaren Ende gekommen ist. Auch in der aktuellen Europapolitik ist die Digitalisierung mit dem Schwerpunktbereich des digitalen Binnenmarkts[1] prominent vertreten. Dies wird in der kommunalen Europaarbeit reflektiert.[2] Digitalisierung spielt daher in praktisch allen Handlungsebenen der Kommunen eine immer entscheidendere Rolle. Bemerkenswert ist, dass Digitalisierung einerseits auf einer abstrakten politischen und andererseits auf einer praktisch ausschließlich technischen Ebene bearbeitet wird.

2. Digitalisierte kommunale Beteiligung am Rechtsetzungsprozess

Für die Vertretung kommunaler Interessen im politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union ist das Internet ein immer unerlässlicheres Werkzeug. Dieser praktisch-instrumentale Charakter von Digitalisierung zeigt sich beispielsweise in der formalen Beteiligung der Kommunen am EU-Rechtsetzungsprozess. Aus Gründen des rechten Verständnisses ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die kommunale Interessenvertretung in der EU auf soliden primärrechtlichen Grundlagen[3] ruht und sich, da sie gemeinwohlorientiert ist, qualitativ von eigentlichem Lobbyismus unterscheidet. Bereits die Tatsache, dass im Ausschuss der Regionen allein drei deutsche kommunalverbandli-

* Für Recherche und Vorarbeit sei Frau ref. iur. Julia Qualmann herzlich gedankt.

1 Maßgeblich hierbei die Kommissions-Strategie für einen digitalen Binnenmarkt vom Mai 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=DE (10.05.2016).

2 *Silzer, Martin* 2016: Digitaler Binnenmarkt, Kreislaufwirtschaft und Steuerpolitik: Schwerpunkte der Europaarbeit der Kommunalen Landesverbände und des Europabüros, in: BWGZ, Jg. 139, Nr. 1, S. 24-25.

3 Einschlägig zu nennen sind Art. 5 I und 11 I und II EUV i.V.m. den Protokollen Nr. 2 (zum Subsidiaritätsprinzip und dessen Anwendung) und 26 (über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse) zu den Verträgen.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

che Mandatsträger an der EU-Rechtsetzung mitwirken, verdeutlicht diesen besonderen Charakter.

Öffentliche Konsultationen der Interessenträger sind in der kommunalen EU-Rechtsetzungsbeteiligung prominent zu nennen. Die Kommission Juncker legt erheblichen Wert auf die Einbindung der Expertise von Interessenträgern. Dies geschieht einerseits in der frühen Phase der politischen Planung, also bevor die Kommission Vorschläge präsentiert. Aber auch in laufenden Verfahren, beispielsweise zwischen der legislativvorbereitenden und der eigentlich legislativen Phase, finden Konsultationen statt, die dann eher ins Detail gehen. Beim von der Juncker-Kommission gesetzten Schwerpunkt der „Vollendung des digitalen Binnenmarkts" sind zahlreiche Konsultationsverfahren eröffnet, teilweise auch schon abgeschlossen.[4] Gefragt wird dabei in der Regel nach Erfahrungen mit dem Status quo der Digitalisierung: z.B. dem Stand der Dinge in Sachen elektronischer Behördendienstleistungen (eGovernment) oder den langfristigen Erwartungen an Internetverbindungen nach 2020.

Das Europabüro der baden-württembergischen Kommunen hat sich – gemeinsam mit den Europabüros der bayerischen und sächsischen Kommunen – in den vergangenen Jahren vielfach und praktisch ausschließlich über die verfügbaren Online-Instrumente an Konsultationen beteiligt.[5] Daneben werden immer wieder in enger Zusammenarbeit mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MdEP) Änderungsanträge für laufende Gesetzgebungsverfahren diskutiert bzw. über die MdEP eingebracht. Das klassische, händisch verteilte, Positionspapier als Medium der Interessenvertretung ist insofern beinahe etwas aus der Mode gekommen.

Problematisch an Online-Konsultationen ist, dass ein gewisser Trend zu einfach und quantitativ auszuwertenden Multiple-Choice-Fragebögen zu bemerken ist. Die vorgegebenen Antwortkategorien spiegeln jedoch nicht in jedem Fall die Detailtiefe der in aller Regel darin abgefragten Erfahrungen wider. Andererseits sind zu offen formulierte Fragen für die vielfältigen Erfahrungen der kommunalen Praxis nicht immer geeignet. Wie oben erwähnt, zeigt sich dann die Schwierigkeit, dass die politisch-strategische Ebene direkt die technische Durchführungs- oder Anwendungsebene befragt, was zu allein schon sprachlichen Schwierigkeiten und Missverständnissen führen kann.

Aus diesen Gründen ist zur Vermittlung kommunaler Expertise in den EU-Politikprozess hinein das persönliche Fachgespräch zwischen Praktikern und insbesondere Kommissionsmitarbeitern nach wie vor unverzichtbar. Vorteilhaft ist natürlich die einfache Verfügbarkeit von Online-Fragebögen, die grundsätzlich eine schnelle Bearbeitung ermöglicht. Allerdings muss diese Möglichkeit – durch Multiplikatoren der kommunalen Europaarbeit wie das Europabüro der baden-württembergischen Kommu-

4 Vgl. die Überblicksseite „Ihre Stimme in Europa", die einen Großteil der aktuellen Konsultationen auflistet, http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm (11.05.2016). Gerade bei Konsultationen zur vorliegenden Thematik empfiehlt sich zusätzlich ein Blick auf die Seite der Kommission: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/consultations (13.05.2016).

5 Vgl. die öffentlich einsehbaren Positionierungen auf der Internetseite des Europabüros der baden-württembergischen Kommunen, http://www.europabuero-bw.de/node/15 (10.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 bzw. die Europabeauftragten der Landkreise und der Städte – kommuniziert werden.

Ein weiteres Beispiel für stark online-basiertes Agieren bilden die Interessenvertretungsaktivitäten bei den kommunalrelevanten Aspekten der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und den anderen derzeit in Arbeit befindlichen Abkommen CETA und TiSA. Hier ist auf die Online-Verfügbarkeit des Positionspapiers der kommunalen Spitzenverbände in der Bundesrepublik Deutschland zu verweisen.[6] Aber auch die baden-württembergischen Kommunalen Landesverbände waren mit einem an die EU-Kommission gerichteten Fragenkatalog aktiv. Der Katalog, der in enger Zusammenarbeit mit den Geschäftsstellen der Kommunalen Landesverbände Baden-Württembergs Ende 2014 entstand, wurde, vermittelt durch die aus Baden-Württemberg stammenden MdEP, von der Kommission durchaus ausführlich beantwortet – und sogleich ins Internet gestellt.[7] Derartige Prozesse laufen ausschließlich digital ab. Außerdem prozedural wichtig ist der Verweis auf die Bündelungs- und Steuerungsfunktion der Kommunalen Landesverbände. Technisch wäre es ohne weiteres möglich, alle baden-württembergischen Kommunen jederzeit und faktisch in Echtzeit einzubinden. Praktisch sinnvoll wäre das freilich nicht, weshalb die Geschäftsstellen der Kommunalen Landesverbände eine unverzichtbare Koordinierungsaufgabe wahrnehmen. Regelmäßige Berichterstattung an die „Zentralen“ ist daher auch aus organisationssoziologischen Erwägungen notwendig, von formalen Aspekten einmal ganz abgesehen. Digitalisierung ersetzt also nicht die „klassische“ Kommunikation und das persönliche Gespräch, ergänzt und verändert sie aber.

Problematisch an digitalisierter Kommunikation ist gerade bei der Arbeit in politischen Schaltzentralen wie Brüssel der Informationsüberfluss an Newslettern, Beteiligungsaufrufen, Veranstaltungshinweisen und mehr oder weniger hilfreichen Informationen aller Art. Die breite Zuständigkeit der Kommunen nach Art. 28 II GG bietet hier nur ein sehr grobes Raster zur inhaltlichen Schwerpunktsetzung, das durch Erfahrung und Rückkopplung an die Geschäftsstellen jeweils angepasst werden muss.

6 Gemeinsames Positionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und den kommunalen Spitzenverbänden Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund sowie dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/PR/ positionspapier-bmwi-kommunale-spitzenverbaende-ttip,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de, rwb=true.pdf (10.05.2016).

7 Antworten auf den Fragenkatalog der Kommunalen Landesverbände Baden-Württembergs zu kommunaler Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge in internationalen Handelsabkommen, http://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e59d8583b3 (12.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeit kommunaler Mandatsträger

Eine weitere Konsequenz der Digitalisierung hat zwar mit „Brüssel" wenig zu tun, aber unmittelbaren Einfluss auf die Amtsgestaltung der kommunalen Entscheidungsträger. Denn auch die formale wie informelle Beteiligung der Bürger an der Kommunalpolitik spielt sich immer häufiger digital ab. Die Kommunikation zwischen Bürger und Bürgermeister z. B. wird eben auch digitalisiert: Kommunalpolitiker aller Ebenen sehen sich mit E-Mails direkt aus der Bürgerschaft konfrontiert, was einerseits eine wünschenswert geringe Distanz zwischen Mandatsträgern und Wählern mit sich bringt und so geeignet ist, den demokratietheoretisch überaus wichtigen Aspekt der Bürgernähe zu stärken. Die Ubiquität der E-Mail als Kommunikationsmedium durch mobile Geräte wie Smartphones und Tablets verschärft diesen Effekt noch, und auch hier ist noch kein Ende der technischen Möglichkeiten absehbar. Andererseits ist mit einer schnell geschriebenen E-Mail, so wird immer wieder aus der Praxis berichtet, auch der Wunsch nach einer schnellen, umfassenden und zudem in der Sache zufriedenstellenden Antwort verbunden, der aus Ressourcen- oder juridischen Zuständigkeitsgründen nicht immer erfüllt werden kann. Das kann dann zu Frustrationen führen. Die schnelle Verfügbarkeit und die einfache Bedienung elektronischer Kommunikation hat also zwei Seiten.

Während es aus logistischen Gründen zeitgemäß erscheint, dass Sitzungsunterlagen kommunaler Entscheidungsgremien immer mehr nur oder zumindest auch in elektronischer Form zur Verfügung stehen (Tablets haben in Gemeinderats- und Kreistagssitzungen längst Einzug gehalten), sind Beschwerdelawinen („shitstorm") unabhängig von der objektiven Sachlage im Einzelfall die Kehrseite der Medaille. Personalisierung ist eben auch ein Gesichtspunkt der Digitalisierung, wie sich nicht nur in Wahlkampfzeiten sehr deutlich zeigt. Kommunale Mandatsträger stellen ganz besonders unter der Süddeutschen Ratsverfassung, also der Volkswahl der (Ober-) Bürgermeister, das „Gesicht" ihrer Gebietskörperschaft dar. Hinzu tritt die Macht der Bilder: Visualisierung ist sicherlich einer der noch vertieft zu untersuchenden Begleiterscheinungen der digitalen Welt. Dies gilt insbesondere, wenn und soweit Visualisierung auf Kosten des vertiefenden Textstudiums geht.

Möglicherweise findet derzeit ein gesamtgesellschaftlicher Lernprozess statt, der mittel- und langfristig in einer „professionelleren" Nutzung der digitalen Möglichkeiten münden kann. Manche Aufgeregtheit über das Online-Verhalten kommunaler Vertreter[8] könnte einer gelasseneren Betrachtung weichen.

Professionell aufgestellt sind jedenfalls bereits jetzt viele Kommunen, die nicht nur über die „klassische" Homepage verfügen, sondern auch in sozialen Medien wie Facebook und Twitter Werbung in eigener Sache betreiben und auch die Aktivität und den Dienstleistungsumfang der Kommunalverwaltung greifbar werden lassen. Von der Stra-

8 Vgl. als ein Beispiel von vielen, *Focus*, http://www.focus.de/politik/deutschland/schneiden-sie-boehmermann-die-eier-ab-gruenen-politiker-veraeppelt-erdogan-im-satire-streit_id_5431455.html (11.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ßeneröffnung und der Unterstützung einer privaten Initiative zur Rettung des Dorfladens bis zur Live-Berichterstattung über Bürgermeister- und Landratswahlen sind die Möglichkeiten der (politischen) Kommunikation auch für die Kommunen immens. Dabei entsteht gegebenenfalls und vor allem bei strittigen Fragen (z.B. Genehmigung von Bauanträgen) ein erhöhter Betreuungsaufwand des Informationsangebots, sofern die Möglichkeit zur Kommentierung besteht. Möglicherweise entstehen weitere Fragen, wenn sich in Online-Beteiligungsprozessen auch oder im Einzelfall womöglich sogar mehrheitlich nicht Ortsansässige zu Wort melden und daher das für die Kommunen von jeher wichtige (wenn auch in der Ausgestaltung strittige) Örtlichkeitsprinzip durch die virtuelle Bürgerschaft ausgehöhlt wird. Wird über Nachprüfungsverfahren zur Wohnortsermittlung nachgedacht, stellen sich sofort und gravierend Fragen des Datenschutzes. Auch hier befinden wir uns wohl eher am Anfang einer längeren und voraussichtlich kontrovers zu führenden Debatte über das Thema „Bürgerbeteiligung 4.0“.

Das alles bedeutet zwar nicht, dass die herkömmliche Pressemitteilung als Kommunikationsmedium bereits ausgedient hat. Sie wird aber ergänzt durch eine umfassendere und insgesamt stärker visualisierte Gesamtdarstellung der Kommunen. Kommunale Mandatsträger bzw. Kandidaten für Wahlämter nutzen schließlich ebenfalls die sich bietenden digitalen Kanäle, um für sich zu werben und überhaupt erst einmal bekannt zu werden. Online-Wahlkampf ergänzt dabei die klassischen Formate wie Podiumsdiskussionen und Straßenwahlkampf, z.B. mit Online-Fragestunden oder -Interviews, multiplen Auftritte in sozialen Medien mit möglichst vielen Beobachtern („Follower“) und möglichst hohem Aktualisierungsgrad. Nicht unterschätzt werden darf die Möglichkeit zur Live-Kommentierung von Veranstaltungen durch Multiplikatoren. Wenn und soweit dabei Aussagen verkürzt zitiert werden, ist der Effekt der Emser Depesche sehr schnell erzielt. Zweitrangig ist zunächst dabei die Frage, ob eine Aussage nur aus technischen oder aus politischen Gründen auf eine bestimmte Art zitiert wurde; die Leserbriefwelle in der Lokalpresse folgt erfahrungsgemäß in jedem Fall.

Die tatsächliche Wirkung eines Online-Wahlkampfs, insbesondere für die Wahlbeteiligung und die Wahlentscheidung bei den Bürgern dürfte indes schwer zu messen sein. Immerhin wird ein vollständig analoger Wahlkampf zunehmend als anachronistisch empfunden.

Bezüglich der Nutzung digitaler Darstellungs- und Kommunikationsformen durch Mandatsträger gibt es ganz erhebliche Unterschiede, die nicht lediglich an Generationeneffekten festzumachen sind. Der entschieden lokale Wirkungskreis des Führungspersonals erfordert es, auf die lokal und allfällig regionalen Medien ein Auge zu haben. Insofern kann es aus Sicht von Mandatsträgern sinnvoller sein, mit den zuständigen Lokaljournalisten im guten Austausch zu stehen, als konstant eine aufwendige Internet- oder Facebook-Präsenz zu zeigen. Die parallel ablaufende Konzentration des Printmedienbereichs, der ja auch eine Auslagerung der Lokalberichterstattung auf in atypischen Beschäftigungsverhältnissen arbeitende Journalisten zur Folge hat, lockert dieses teilweise gepflegte Band.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Breitbandversorgung: Notwendigkeit, kein Mantra

Zentrales infrastrukturelles Erfordernis für die Digitalisierung ist die Verfügbarkeit der Versorgung der Bevölkerung mit schnellem Internetanschluss in der Fläche. Die politisch gesetzten Ziele von Bund und EU sowie die Förderprogramme der deutschen Länder sollen hier nicht im Mittelpunkt stehen. Vielmehr geht es um die Frage, wie die Kommunen gefordert sind bei einem Ziel, das von allen Ebenen angestrebt wird und geradezu ein Allgemeinplatz geworden ist, dessen Tücken sich jedoch gerade in der kommunalen Praxis zeigen.

Denn die Attraktivität eines Standorts und damit letztlich die wirtschaftliche und Einwohnerentwicklung ist zunehmend mit der Frage der Verfügbarkeit des schnellen Internets verknüpft. Für ein Land mit polyzentrischer Siedlungsstruktur sowie einer stark diversifizierten und kleinteilig-hochinnovativen Wirtschaft wie in Baden-Württemberg gilt dies in herausragendem Maße. Insofern Kommunen auch Wirtschaftsförderung betreiben, sind diese Fragen auch im operativen Geschäft zu berücksichtigen. Am einfachsten ist das Breitbandmanagement wohl noch bei neu anzulegenden Baugebieten, die heute von vorneherein mit moderner Glasfasertechnik erschlossen werden. Seit das Bedürfnis nach Eindämmung des Flächenverbrauchs jedoch das Bauen auf der „grünen Wiese“ generell erschwert, sind dieser Möglichkeit enge Grenzen gesetzt.

Von einem eher theoretischen Standpunkt aus stellt sich darüber hinaus die Frage, inwieweit der spezifisch deutsche Begriff der Daseinsvorsorge auch den Breitbandausbau umfasst. Bestrebungen, eine EU-weit einheitliche und abschließende Definition der Daseinsvorsorge zu entwickeln, erfahren hier aus kommunaler Sicht eine klare Grenze. Ein „atmender“ Begriff von Daseinsvorsorge hat den großen Vorteil, auf Entwicklungen besser reagieren zu können als ein EU-primärrechtlich festgeschriebener. Denn die Erfahrung zeigt, dass eine einmal fixierte Definition von der EU-Kommission wie auch vom Europäischen Gerichtshof tendenziell einseitig im Hinblick auf privaten Wettbewerb ausgelegt wird. Dies erhöht, wie im Bereich des europarechtlich stark determinierten Beihilferechts, selbst beim Vorliegen flexibler Vorschriften zumindest den kommunalen Bearbeitungsaufwand. Denn staatliche Stellen dürfen dem Grunde nach nur beim Nachweis eines Marktversagens tätig werden und müssen diesen Nachweis führen. Nirgendwo zeigt sich die Notwendigkeit eines dynamischen und dadurch sachgerechten Verständnisses von Daseinsvorsorge deutlicher als in einem so dynamischen Themenfeld wie der Digitalisierung. Wer hätte vor 20 Jahren an den Breitbandausbau als Aufgabe der Daseinsvorsorge gedacht?

Technisch gibt es beim Breitbandausbau unterschiedliche Ansätze, die im Folgenden nicht ausgeführt werden sollen. Langfristig ist jedoch vor allem der flächendeckende Glasfaserausbau als Zukunftstechnologie das Maß der Dinge. Die Wege zu diesem Ziel sind durchaus sehr unterschiedlich. Auch die rechtlich-organisatorischen Strukturen, insbesondere verschiedene Ansätze der interkommunalen Zusammenarbeit, unterscheiden sich bereits innerhalb der kommunalen Landschaft in Baden-Württemberg recht stark. Als gewissermaßen typische Form kann die Rechtsform eines Zweckverbandes gelten, zu dem sich verschiedene Gemeinden, Städte und auch Landkreise zur gemein-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schaftlichen Organisation des Breitbandausbaus zusammenschließen.[9] Mit der neuen Kommunalanstalt steht in Baden-Württemberg ein weiteres rechtliches Instrument zur interkommunalen Zusammenarbeit zur Verfügung.

Beim Breitbandausbau zeigt sich besonders deutlich, dass sich Digitalisierung nicht im (EU-) rechtsfreien Raum abspielt. Um das übliche Verfahren durchzuführen, ist eine ganze Kaskade von Verfahrensschritten zu durchlaufen. Bereits in der ersten Phase, der Markterkundung, sind die Kommunen schon aus Ressourcengründen auf externe Analysen angewiesen. Ohne allzu sehr ins Detail zu gehen, kann sich hier bereits auch zeigen, wie schwierig das Agieren in einem Markt sein kann, der von einem Monopolisten, dem ein Großteil der herkömmlichen kupferbasierten Infrastruktur gehört, beherrscht wird. Im Mai 2016 kündigte die EU-Kommission an, eine vertiefende Untersuchung über die geplante Entscheidung der Bundesnetzagentur zum Vectoring-Ausbau der Deutschen Telekom einzuleiten.[10] Vectoring gilt als Übergangstechnologie und steht, anders als die Glasfasertechnologie, nach überschaubar aufwendigen technischen Arbeiten am bestehenden Kupferkabelnetz, kurzfristig zur Verfügung.

Hinzu kommen Fragen der rechtsfehlerfrei zu organisierenden Finanzierung des Breitbandausbaus, wobei das Betreibermodell[11] ebenso Anwendung in den baden-württembergischen Kommunen findet wie das Deckungslückenmodell.[12] Vor- und Nachteile beider Modelle abzuwägen ist nicht Aufgabe des Beitrags. In jedem Fall ist es eine kommunalpolitisch anspruchsvolle Aufgabe, die wesentlichen Akteure zusammenzubringen und ein für alle Beteiligten vertretbares Ergebnis zu erzielen. Hinzu kommt der Faktor Zeit: insbesondere die lokale Wirtschaft sieht sich mitunter nicht in der Lage, mehrere Jahre bis zum Baubeginn zu warten. Dies führt im Einzelfall zum privat finanzierten Ausbau und im ungünstigsten Fall zu kostenintensiven Doppelstrukturen. Vor dem Hintergrund, dass eine breitbändig ausgebaute Internetversorgung gerade im Sinne der Daseinsvorsorge allen Bürgern zugänglich sein sollte, ist dieser Faktor kritisch zu bewerten. Nicht immer jedoch kann im Rahmen turnusmäßiger und anderweitig ohnehin notwendiger Infrastrukturmaßnahmen wie z.B. der Kanalsanierung eine kostengünstige Verlegung zumindest von breitbandtauglicher Leerrohr-Infrastruktur erfolgen. Auch die Mitnutzung bestehender Leitungsinfrastruktur wie z.B. entlang des Schienennetzes der Deutschen Bahn ist keineswegs so selbstverständlich wie man annehmen sollte.

9 Vgl. die exemplarische Darstellung des Deutschen Landkreistags, http://www.landkreistag.de/-images/stories/publikationen/bd-127.pdf (11.05.2016).

10 Europäische Kommission, https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-opens-depth-investigation-german-regulators-plan-allow-deutsche-telekom (12.05.2016).

11 Vereinfacht dargestellt: die Kommune baut die (Glasfaser-) Infrastruktur und schreibt den Betrieb aus.

12 Vereinfacht dargestellt: die Infrastruktur bleibt beim Telekommunikationsunternehmen, das selber ausbaut, aber die Kommune(n) schießt (schießen) den wirtschaftlichen Fehlbetrag, die Deckungslücke, zu.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. eGovernment: die digitale Kommunalverwaltung

Die EU-Kommission betreibt seit vielen Jahren das Thema eGovernment und legte zuletzt im April 2016 einen Aktionsplan[13] für die Zeit bis 2020 vor. Ob die Tatsache, dass der Plan nur in englischer Sprache vorliegt, für seine weite Verbreitung bei (nicht nur kommunalen) Behörden besonders förderlich ist, muss indes dahinstehen. Immerhin sieht er u.a. vor, dass bis 2020 auch personalisierte digitale Behördendienstleistungen flächendeckend vorhanden sein sollen. Damit ist der Plan auf dem Stand des „Internet 4.0“, das ja eben die maß- und passgenau zugeschnittene Verfügbarkeit von Online-Dienstleistungen zum Inhalt hat.

Die baden-württembergischen Kommunen haben sich schon vor einiger Zeit auf den Weg zum digitalen Dienstleister gemacht. So ist es z.B. in Landratsämtern bereits möglich, online Termine direkt bei den fachlich zuständigen Verwaltungsmitarbeitern zu „buchen“. Viele für die Bürger notwendige Unterlagen können im Internet abgerufen und am Bildschirm ausgefüllt werden, was Behördentermine deutlich verkürzen kann. Auch die Information der Bürger über relevante Veranstaltungen kann recht einfach über das Hochladen von Sachinformationen geschehen. Ein praktisches kommunales Beispiel ist die Digitalisierung von Amtsblattmeldungen. Online können noch zusätzliche Dokumente wie z.B. Lagepläne veröffentlicht werden. Als Akt der Transparenz muss es zudem gelten, wenn Ergebnisprotokolle von Gremiensitzungen den Bürgern online zur Verfügung gestellt werden.

Natürlich muss eine einschlägige Schulung der Verwaltungsmitarbeiter mit diesem Prozess einhergehen – und die Verwaltung der IT-Infrastruktur erfordert zusätzliche personelle und sächliche Ressourcen. Beim Werben um IT-Fachkräfte stehen die Kommunen wiederum im direkten Wettbewerb mit der Wirtschaft. Die stetige und eher noch dynamisch zunehmende Gefahr von Cyber-Angriffen[14] auf öffentliche IT-Infrastruktur erfordert stetige Wachsamkeit und technische Aktualität. Dies ist mit erheblichen Kosten verbunden. Auf Verbandsebene reagieren die baden-württembergischen kommunalen Rechenzentren mit einer schon länger geplanten Fusion. Sie soll in den kommenden Jahren vollzogen werden und IT-Dienstleistungen aus einer Hand für die baden-württembergischen Kommunen bieten. Das auch für die Kommunen einschlägige eGovernment-Gesetz des Landes Baden-Württemberg ist zum Januar 2016 in Kraft getreten und muss seine Praktikabilität erst noch unter Beweis stellen.

Kein Erfolgsmodell ist der Trend der sog. einheitlichen Ansprechpartner („EA“) für digitale Behördendienstleistungen. Die „EA“ werden jedenfalls bisher kaum von der Bürgerschaft angenommen, weil die Bürger – nicht zuletzt durch online verfügbare Organigramme und Geschäftsverteilungspläne – wissen, an wen sie sich in der jeweiligen

13 eGovernment-Aktionsplan 2016-2020, http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-179-EN-F1-1.PDF (12.05.2016).

14 Die heftigen Attacken u. a. durch den Trojaner „Locky“ im Winter 2016 machten auch Kommunen zu schaffen. *Welt*, http://www.welt.de/regionales/nrw/article153011989/Hacker-erpressen-Kommunen-und-Kliniken-mit-Viren.html (10.05.2016). Insbesondere kleinere Kommunen stoßen hierbei an die Grenzen des Krisenmanagements.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Situation zu wenden haben. Mehr Vorschriften zur Förderung von Digitalisierung sind daher nicht unbedingt erforderlich. Fraglich ist außerdem aus europapolitischer Perspektive, ob es wirklich die EU ist, die berufen ist, die digitalen Kompetenzen der Bürger zu steigern – unabhängig davon, dass es prinzipiell sicherlich sinnvoll ist, digitale Kompetenzen in geeigneter Form in den Curricula unterzubringen.

Umso mehr kommt es darauf an, dass bereits im Vorfeld neuer legislativer Vorschläge auf die Erfahrungen aus der kommunalen Praxis gehört wird, damit sachgerechte Lösungen erzielt werden können.

6. Datenschutz und Digitalisierung: ein Thema für kommunale Behörden

Eng verbunden mit elektronischen Behördendienstleistungen ist die Frage nach dem Umgang kommunaler Behörden mit den Daten der Bürger. Die nach jahrelangen Verhandlungen beschlossene EU-Datenschutz-Grundverordnung setzt hier neue Maßstäbe. Sie ist bis zum Jahr 2018 umzusetzen und muss sich dann in der Praxis bewähren. Besonders wichtig ist die praktische Handhabbarkeit und Rechtssicherheit des Instruments. Überträgt man die bisherigen Erfahrungen mit der Wirkung neuen EU-Rechts in die Praxis, so wird es geraume Zeit dauern, bis konkrete „best practices“ erkennbar werden. Immerhin besteht jetzt ein aktueller und europaweit einheitlicher Rechtsrahmen für den Datenschutz. Ein Erfahrungsaustausch zu aktuellen Entwicklungen auf kommunaler Ebene findet insbesondere über die Kommunalen Landesverbände und deren Arbeitsgruppen statt.

Auch die inzwischen ebenfalls in Baden-Württemberg verabschiedete Informationsfreiheitsgesetzgebung stellt kommunale Behörden vor neue Aufgaben. Die Problematik erstreckt sich dabei auch auf Unternehmen, die dem Staat bzw. den Kommunen zuzurechnen sind.[15] Hier stellen sich sowohl rechtstechnische Probleme, die die Gerichte in den kommenden Jahren beschäftigen werden, als auch grundsätzlichere und demokratietheoretisch relevante Fragen von Transparenz. Erste Tendenzen zur Nutzung der Informationsfreiheitsgesetze zeigen, dass es nicht die Anzahl, sondern eher die Qualität bzw. der Umfang einzelner Auskunftsbegehren von Seiten der Bürgerschaft ist, die schwierig werden kann. Wiederum ist der Verwaltungsaufwand bei der Zurverfügungstellung interner Verwaltungsunterlagen in solchen Fällen erheblich.

7. Fazit: Transformation statt Adaption

Die beeindruckende Geschwindigkeit, mit der sich neue Technologien, Verfahren und Schwierigkeiten im Bereich der Digitalisierung auftun und abspielen, stellen für die Verwaltung insgesamt, aber insbesondere für die Kommunen, eine besondere Herausforderung dar. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein Endpunkt der Ent-

15 *Dörr, Alexander* 2015: Informationsansprüche gegenüber dem Staat zuzurechnenden Unternehmen, Hamburg.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wicklung keineswegs abzusehen ist. Rechtssicherheit wird zwar mit zahlreichen neuen und aktualisierten Vorschriften angestrebt, hinkt aber dem technischen Fortschritt sehr häufig hinterher. In kaum einem anderen Tätigkeitsgebiet werden Recht und Reflexion von der technologischen Entwicklung überholt. Daher ist auch nicht mit einer allmählichen Anpassung an die digitale Gesellschaft zu rechnen. Vielmehr handelt es sich um einen beständigen Transformationsprozess, der unbestimmte Zeit anhalten wird und der ständig neue Anwendungsfälle schafft, rechtliche und politische Fragen aufwirft und den kommunalen Beschäftigten, aber auch den kommunalen Mandatsträgern ein Höchstmaß an Flexibilität und Onlinekompetenz abverlangt. Die Beispiele dieses Aufsatzes haben gezeigt, dass auf praktisch allen politischen Ebenen mit kommunaler Beteiligung zu rechnen ist, dass die Kommunen aber auch die Herausforderung produktiv und in der Fläche angenommen haben. Der „Kommune 4.0“ stehen dabei sicherlich noch viele Stolpersteine im Wege. Dennoch ist der kommunaltypische maßhaltende Pragmatismus eine gute Grundvoraussetzung, um auf die europaweite Digitalisierung zu antworten und bürgernahe Lösungen zu finden.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Digitales Lernen in Deutschland – Randbedingungen für einen erfolgreichen Einsatz digitaler Medien im Unterricht

Katharina Scheiter

1. Einleitung

Digitale Medien, d.h. technologische Systeme wie Desktop-Computer, Notebooks bzw. Laptops oder Tablet-Computer, die für unterschiedliche Anwendungen genutzt werden können, sind aus unserem Alltag kaum noch wegzudenken. Wir nutzen das Internet für die Urlaubsplanung, erledigen den Kauf der Weihnachtgeschenke in einem Online-Shop, durchsuchen medizinische Portale und Foren nach Interpretationshilfen für unsere körperlichen Beschwerden, pflegen Freundschaften in Facebook und informieren uns in der Online-Enzyklopädie Wikipedia über die historischen Hintergründe des gerade im Fernsehen laufenden Spielfilms. Auch an immer mehr Arbeitsplätzen erhalten digitale Medien Einzug und werden dort zum Beispiel für die Überwachung, Analyse und Steuerung komplexer Systeme (Börse, Kraftwerke) genutzt. In vielen Berufen kommt es immer mehr zu einer Arbeitsteiligkeit zwischen Mensch und Computer, in deren Rahmen der Computer immer größere Anteile der Aufgaben übernimmt. Dabei werden digitale Medien nicht nur mehr für die Erledigung einfacher Routinetätigkeiten eingesetzt, sondern sie unterstützen den Menschen auch bei der Ausführung kognitiv anspruchsvoller Entscheidungs- und Planungsprozesse wie beispielsweise dem Steuern eines Fahrzeugs im Kontext des autonomen Fahrens oder der Koordination industrieller Produktionsprozesse („Industrie 4.0“).

Eine wesentliche Frage, die sich aus dieser Allgegenwärtigkeit digitaler Medien in Alltag und Beruf ergibt, ist, inwieweit unser Bildungssystem Kinder und Jugendliche angemessen auf diese digitalisierte Umwelt vorbereitet. Lernen sie digitale Medien als kognitive Werkzeuge kennen, mit deren Hilfe sie eine Vielzahl von Aufgaben flexibel erledigen können, und die Prozesse des Wissenserwerbs sinnvoll unterstützen können? Trägt also unser Bildungssystem zur Entwicklung von Medienkompetenz bei, die mehr umfasst als nur die Sicherstellung technischer Fertigkeiten im Umgang mit Medien? Nach dem Beschluss der Kultusministerkonferenz (KMK) 2012[1] sind medienkompetente Schülerinnen und Schüler in der Lage „selbstbestimmt, sachgerecht, sozial verantwortlich, kommunikativ und kreativ mit den Medien umzugehen, sie für eigene Bildungsprozesse sowie zur Erweiterung von Handlungsspielräumen zu nutzen und sich in medialen wie nichtmedialen Umwelten zu orientieren und wertbestimmte Entscheidungen zu treffen“. Vor diesem Hintergrund sollte eine schulische Medienbildung die folgenden Ziele verfolgen: (1) Unterstützung und Gestaltung innovativer und nachhaltiger

1 *Kultusministerkonferenz* 2012: Medienbildung in der Schule. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 8. März 2012, http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2012/2012_03_08_Medienbildung.pdf (18.07.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Lehr- und Lernprozesse, (2) selbstbestimmte, aktive und demokratische Teilhabe an Politik, Kultur und Gesellschaft, (3) Identitätsbildung und Persönlichkeitsentwicklung, (4) Ausprägung moralischer Haltungen, ethischer Werte und ästhetischer Urteile, (5) Schutz von Kindern und Jugendlichen vor negativen Einflüssen und Wirkungen von Medien. Im vorliegenden Beitrag steht vor allem im Vordergrund, inwieweit das deutsche Bildungssystem in seinem jetzigen Zustand zum ersten Ziel, der Nutzung digitaler Medien für nachhaltiges Lehren und Lernen, beiträgt.

Dabei stellt sich zunächst die Frage, in welchem Ausmaß digitale Medien in deutschen Klassenzimmern überhaupt zum Einsatz kommen. Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie, der International Computer and Information Literacy Study (ICILS 2013), verweisen Deutschland diesbezüglich auf den letzten Platz beim Vergleich von 21 Bildungssystemen.[2] Befragt wurden hier Lehrkräfte aus Klassen der achten Jahrgangsstufe hinsichtlich der Häufigkeit der Computernutzung im Unterricht. In Deutschland berichten nur 34,4 Prozent der Lehrkräfte, dass sie Computer mindestens ein Mal wöchentlich im Unterricht einsetzen. Lediglich 9,1 Prozent der Lehrkräfte in Deutschland verwenden digitale Medien täglich im Unterricht. Hinsichtlich beider Angaben bildet Deutschland das Schlusslicht im internationalen Ranking. Auch in den Erhebungen im Rahmen der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2012 (Programme for International Student Assessment) der OECD liegt Deutschland hinsichtlich der Nutzung von Computern im Unterricht weit unterhalb des OECD-Durchschnitts und auf einem ähnlichen Niveau wie die Russische Föderation, Türkei, Irland oder Polen.[3]

Mit ICILS 2013 liegt gleichzeitig die erste umfassende Studie zu computer- und informationsbezogenen Kompetenzen bei Schülerinnen und Schülern vor, die auch Daten zu Deutschland enthält.[4] Im ICILS-Kompetenzmodell werden zwei Bereiche unterschieden. Der erste Bereich betrifft das Sammeln von und den Umgang mit Informationen (Finden, Abrufen, Bewerten und Verwalten von Informationen) und beschreibt damit vor allem für die Informationssuche im Internet relevante Kompetenzfacetten. Der zweite Bereich umfasst das Erzeugen und Austauschen von Informationen (z.B. das Erstellen einer Tabelle oder Graphik aus Daten), das Teilen und Austauschen von Informationen (z.B. über E-Mail oder soziale Netzwerke) und den sicheren Umgang mit (persönlicher und privater) Information. Deutschland belegt im internationalen Vergleich einen mittleren Platz hinter der Tschechischen Republik, Kanada, Australien, Dänemark, Polen, Norwegen, der Republik Korea und den Niederlanden. Die Betrachtung der Leistungsstreuung weist weitere Unterschiede auf: Während z.B. in der Tschechischen Republik Schülerinnen und Schüler sehr ähnlich und auf einem recht hohen

2 *Bos, Wilfried et al.* 2014: Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in der 8. Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. Münster, https://www.waxmann.com/fileadmin/media/zusatztexte/ICILS_2013_Berichtsband.pdf (18.07.2016).

3 *OECD* 2015: Students, computers and learning: Making the connection. PISA, OECD Publishing, http://www.oecd.org/publications/students-computers-and-learning-9789264239555-en.htm (18.07.2016).

4 An der optionalen Messung so genannter digitaler Lesekompetenz im Rahmen von PISA 2009 und 2012 nahm Deutschland nicht teil.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Leistungsniveaus abschneiden, streut die Leistung deutscher Schülerinnen und Schüler über alle Kompetenzniveaus. Dabei findet sich nur ein vergleichsweise geringer Anteil von Schülerinnen und Schülern auf der höchsten Kompetenzstufe, während etwa 30 Prozent der Achtklässler hingegen nur die untersten beiden der fünf Kompetenzstufen erreichen. Die ICILS-Daten liefern damit erste Hinweise, dass der Unterricht an deutschen Schulen Schülerinnen und Schüler in nur geringem Ausmaß auf eine digitalisierte Lebensumwelt vorbereitet: Digitale Medien werden im Unterricht kaum genutzt und die (im Unterricht und außerschulisch erworbene) Medienkompetenz fällt bestenfalls mittelmäßig aus.

Im folgenden Beitrag geht es vor allem um eine Suche nach den Ursachen für diesen Zustand. Erfolgreicher digitaler Unterricht, der fachliches Lernen ermöglicht und gleichzeitig zur Vermittlung von Medienkompetenz beiträgt, erscheint dabei als Resultat eines komplexen Wechselspiels verschiedener Faktoren. Im 2014 erschienenen Bericht der Initiative D21 zur Medienbildung an deutschen Schulen[5] werden diese in drei Bereiche eingeteilt: Der Bereich der strukturellen Verankerung bezieht sich auf die Frage, inwieweit Medienbildung in Lehr- und Bildungsplänen Eingang findet und inwieweit darüber hinaus Strategien und Projekte zur Medienbildung verfolgt werden. Als zweiter Einflussfaktor wird die zur Verfügung stehende Infrastruktur gesehen, die Hard- und Software, digitale Unterrichtsmittel sowie Administration und Support umfasst. Schließlich hängt eine gute Medienbildung der Schülerinnen und Schüler von den mediendidaktischen Kompetenzen der Lehrkräfte und damit von ihrer gelungenen Medienbildung während des Studiums, im Referendariat und im Rahmen von Fort- und Weiterbildungen ab. Diese Einteilung wird mit einer wesentlichen Abweichung auch in der folgenden Darstellung gewählt: Aus pädagogisch-psychologischer Sicht stellt die mangelnde Verfügbarkeit didaktisch gut aufbereiteter und auf die Potenziale digitaler Medien abgestimmter Unterrichtsmaterialien mehr als nur ein infrastrukturelles Problem dar, welches sich durch Bereitstellung entsprechender finanzieller Ressourcen beheben lässt. Dieser Punkt wird daher im Folgenden getrennt behandelt.

Die folgenden Abschnitte liefern Eindrücke zum Status quo hinsichtlich der Ausprägung dieser Faktoren in Deutschland – auch im Vergleich zu anderen Ländern. Betrachtet man diese Faktoren als Gelingensbedingungen für erfolgreichen digitalen Unterricht, so muss man feststellen, dass viele dieser Gelingensbedingungen an deutschen Schulen nach wie vor lediglich eingeschränkt gegeben sind.

5 *Initiative D21* 2014: Medienbildung an deutschen Schulen. Handlungsempfehlungen für die digitale Gesellschaft, http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2014/11/141106_Medienbildung_Onlinefassung_komprimiert.pdf (18.07.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Strukturelle Verankerung

Bildungspolitische Entscheidungen obliegen in der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland den einzelnen Bundesländern und auch eine finanzielle Unterstützung von Maßnahmen im schulischen Bildungssystem ist dem Bund aufgrund des im Grundgesetz verankerten, so genannten Kooperationsverbots nach §104b GG bislang untersagt. Eine Abstimmung der Bundesländer bezüglich bildungspolitischer Entscheidungen erfolgt jedoch im Rahmen der Kultusministerkonferenz (KMK), in der Vertreter und Vertreterinnen der Länder Rahmenvorgaben für überregional bedeutsame Bildungsthemen entwickeln. Im Jahr 2012 wurde die erste Erklärung der KMK verabschiedet, welche Ziele und Handlungsfelder zur Medienbildung an deutschen Schulen skizzierte. Die im Bericht der Initiative D21 von 2014 vorliegende Gegenüberstellung der Umsetzungen der Rahmenvorgaben in den einzelnen Bundesländern zeigt jedoch, dass diese sehr unterschiedlich erfolgen und dass vor allem nur wenige (ausschließlich ostdeutsche) Bundesländer den Auftrag zur Medienbildung verbindlich in den jeweiligen Lehr- und Bildungsplänen verankert haben. Andere Bundesländer bieten optional von den Schulen nutzbare Initiativen und Projekte z.B. über die Landesmedieninstitute an, deren Nutzung aber vom Engagement der jeweiligen Akteure abhängig ist. Ziel der 2016 von der KMK entwickelten Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ ist es, dieser bisherigen Mängellage zu begegnen und eine Überarbeitung der Lehr- und Rahmenpläne dahingehend zu erreichen, dass Medienbildung an allgemeinbildenden Schulen „mittel- bzw. langfristig integraler Bestandteil der Unterrichtsfächer“ wird.[6] Gleichzeitig soll die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften so organisiert werden, dass alle Lehrkräfte „Medienexperten“ werden. Im Gegensatz zur KMK-Erklärung von 2012 wird in dem Entwurf des Strategiepapiers von 2016 eine flächendeckende, d.h. alle Unterrichtsfächer und Lehrkräfte betreffende, Digitalisierung angestrebt. Die konkrete Umsetzung obliegt dabei nach wie vor den einzelnen Ländern.

3. Infrastruktur

3.1 Technische Ausstattung

Die umfassende Einführung digitaler Medien an deutschen Schulen begann 1996 im Rahmen der Initiative „Schulen ans Netz e.V.“. Der Zusammenschluss des damaligen Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie und der Deutschen Telekom verfolgte das Ziel, die Schulen in Deutschland mit kostenlosem Internetzugang auszustatten. Zu diesem Zeitpunkt verfügten Schulen bereits über Medienräume mit stationären Computern. Allerdings blieben die Auswirkungen dieses und anderer Ausstattungsversuche hinter den Erwartungen zurück. 2011 konstatierte Martin

6 *Kultusministerkonferenz* 2016: Strategie der Kultusministerkonferenz „Bildung in der digitalen Welt“. Entwurf vom 27.04.2016, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2016/Entwurf_KMK-Strategie_Bildung_in_der_digitalen_Welt.pdf (18.07.2016), hier: S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Hüppe, damaliger Geschäftsführer des Cornelsen Schulbuchverlags und Mitglied des Vorstands der Initiative D21, im Vorwort zur (N)Onliner Atlas 2011 Sonderstudie „Digitale Medien in der Schule“, dass „in keinem Land der OECD die Diskrepanz zwischen der privaten Ausstattung mit digitalen Geräten und der schulischen Nutzung größer [sei] als in Deutschland.“[7]

Nach dem (N)Onliner Atlas von 2015[8] sind 77,6 Prozent der Deutschen über 14 Jahre online, d.h. nutzen das Internet; bei den Schülerinnen und Schülern sogar 99,1 Prozent. Datenerhebungen im Rahmen der JIM-Studie 2015[9], zeigen dass 98 Prozent aller Haushalte über einen Computer verfügen, wobei hier inzwischen mobile Geräte wie Laptops und Tablets eine dominierende Rolle einnehmen.

Betrachtet man die jüngste Erhebung von BITKOM von 2014[10], so scheinen digitale Medien in Schulen zunächst eine ähnlich hohe Verbreitung aufzuweisen: Stationäre Computer (99 Prozent) und Notebooks (89 Prozent) sind in hohem Ausmaß vorhanden, lediglich Tablets (18 Prozent) finden sich noch relativ selten. Die entsprechende Frage nach der Verfügbarkeit bestimmter Medien für den Einsatz im Unterricht war allerdings in der Umfrage auch dann zu bejahen, wenn lediglich *ein* entsprechendes Gerät an der Schule vorhanden war. Dagegen zeigt eine Erhebung zur technologischen Ausstattung im Rahmen von ICILS 2013, dass in Deutschland auf einen Computer im Durchschnitt 11,5 Schülerinnen und Schüler (bezogen auf die achte Jahrgangstufe) kommen. Dies entspricht dem durchschnittlichen Schüler-Computer-Verhältnis in Ländern der Europäischen Union sowie den bereits 2008 durch die KMK berichteten Werten. Es ist also keine Verbesserung in der Ausstattung deutscher Schulen zu beobachten. Spitzenreiter im Vergleich der 21 an ICILS teilnehmenden Länder sind Norwegen mit 2,4 sowie Australien mit 2,6 Schülerinnen und Schülern pro Computer. Eine Empfehlung der Benchmarking-Studie IT in Schulregionen besagt, dass erst ab einem Ausstattungsverhältnis von 6:1 mit einer didaktisch sinnvollen Nutzung digitaler Medien im Unterricht zu rechnen ist.[11] Dieses Verhältnis wird nur in sechs der 21 in ICILS betrachteten Bildungssysteme erreicht. In Deutschland befinden sich bei lediglich 17,2 Prozent der befragten Schulen Computer in den meisten, d.h. in mehr als 80 Prozent der Klassenzimmer (internationaler Mittelwert: 32,7 Prozent); nur 43,7 Prozent der Computer sind flexibel zwischen Klassenräumen bewegbar. Auch Tablets spielen eine untergeordnete Rolle und sind nur für 6,5 Prozent der in ICILS befragten deutschen Schülerinnen und

7 *Initiative D21* 2011: Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)Onliner Atlas 2011 – Bildungsstudie: Digitale Medien in der Schule, http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/ 2011/05/NOA_Bildungsstudie_140211.pdf (18.07.2016).

8 *Initiative D21* 2011: D21-Digital-Index 2015, http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2015/11/D21_Digital-Index2015_WEB2.pdf (18.07.2016).

9 *Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs)* 2015: JIM-Studie 2015 – Jugend, Information, (Multi-)Media, http://www.mpfs.de/fileadmin/JIM-pdf15/JIM_2015.pdf (18.07.2016).

10 *Kempf, Dieter* 2014: Digitale Schule – vernetztes Lernen. Verfügbar unter https://www.bitkom.org/Publikationen/2015/Studien/Digitale-SchulevernetztesLernen/BITKOM-Studie-Digitale-Schule-2015.pdf (18.07.2016).

11 *Wiggenhorn, G./Vorndran, O.* 2003: Computer in die Schule, Eine internationale Studie zu regionalen Implementationsstrategien. Gütersloh.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Schüler verfügbar – im Vergleich dazu der Spitzenreiter Australien mit 63,6 Prozent. Damit verfügt Deutschland über ein sehr wenig flexibles Medienausstattungskonzept, welches dem infrastrukturell schwacher Länder wie Thailand oder Chile ähnelt.

Entsprechend beklagen 45 Prozent der durch BITKOM 2014 befragten Lehrkräfte, dass an ihren Schulen digitale Medien für die Nutzung im Unterricht fehlen, sehr ähnliche Werte erbringt die ICILS-Studie (42,2 Prozent der Lehrkräfte); 69 Prozent wünschen sich eine Verbesserung der technischen Ausstattung im Unterricht (BITKOM 2014). Ähnlich sieht es mit der Verfügbarkeit von Internetzugängen aus: Laut BITKOM 2014 steht nur in 65 Prozent der befragten Schulen LAN bzw. WLAN in speziellen Unterrichtsräumen zur Verfügung, lediglich 46 Prozent der Schulen verfügen über einen flächendeckenden Internetzugang in allen Räumen. Darüber hinaus klagen 45,5 Prozent der in ICILS befragten Lehrkräfte über eine zu langsame oder instabile Internetverbindung an ihrer Schule.

Schulen behelfen sich zunehmend, indem sie sich die hohe private Verfügbarkeit digitaler Medien bei Schülerinnen und Schülern zu Nutze machen und diesen erlauben, ihre privaten Geräte für den Unterricht zu nutzen. Diese so genannten BYOD (*Bring your own device*) bzw. BYOT (*Bring your own technology*)-Ansätze[12] stellen zwar auf den ersten Blick eine pragmatische Lösung für die defizitäre Ausstattung deutscher Schulen dar, sind aber kritisch zu bewerten: Beide Ansätze setzen erstens voraus, dass Eltern finanziell in der Lage und bereit sind, trotz der in einzelnen Bundesländern sogar landesverfassungsrechtlich vorgeschriebenen Lehrmittelfreiheit die Ausstattung ihrer Kinder mit Lernmedien zu übernehmen. Wenn Schulen bzw. Schulträger hier insbesondere für einkommensschwächere Haushalte keine Ausgleichsmöglichkeiten vorsehen oder nicht andere Finanzierungsmöglichkeiten wie z.B. entsprechende Fördervereine bestehen, ist hier die Gefahr einer sozialen Ungleichbehandlung von Schülerinnen und Schülern gegeben. Darüber hinaus stellt der BYOT-Ansatz hohe Anforderungen an die Lehrkräfte, die für unterschiedliche Gerätetypen Hilfestellungen anbieten können und sicherstellen müssen, dass die von ihnen entwickelten Unterrichtskonzepte für unterschiedliche Technologien geeignet sind, sowie dass gleiche bzw. vergleichbare Software für alle Gerätetypen vorhanden ist.

3.2 Technologiebezogene Unterstützung

Erfahrungsberichte von Lehrkräften zeigen immer wieder, dass eine häufige Nutzung digitaler Medien im Unterricht auf das Engagement einzelner, technikaffiner Lehrerinnen und Lehrer zurückzuführen ist. Diese weisen neben der Überzeugung, dass medienbasierter Unterricht einen Mehrwert beisteuern kann, auch die nötige Sicherheit im Umgang mit Technologien auf, die es ihnen erlaubt, technische Herausforderungen eigen-

12 Der Begriff BYOD bezieht sich auf die private Anschaffung einer innerhalb einer Klasse verbindlich festgelegten und damit einheitlichen Technologie wie z.B. Tablets eines bestimmten Betriebssystems durch die Eltern, die dann durch Schülerinnen und Schüler genutzt werden. Im BYOT-Modell können Schülerinnen und Schüler jegliche ihnen zur Verfügung stehende Technologie im Unterricht nutzen (z.B. Smartphones, Tablets, Laptops).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ständig zu bewältigen. Denn die technologiebezogene Unterstützung, die Lehrkräfte an deutschen Schulen in Anspruch nehmen können, ist eher schwach ausgeprägt. Nach ICILS 2013 beklagt ca. ein Fünftel der befragten Lehrkräfte, dass an ihrer Schule der Einsatz digitaler Medien durch eine fehlende technische Unterstützung beeinträchtigt wird. Gleichzeitig ist ein reibungsloser Einsatz digitaler Medien nicht nur für eine effektive Nutzung der zur Verfügung stehenden Unterrichtszeit von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus sorgen negative Erfahrungen mit einer nicht-funktionsfähigen Technik für eine Frustration von Lehrkräften und mindern entsprechend deren Bereitschaft, erneut digitale Medien im Unterricht einsetzen zu wollen. So äußern 21 Prozent der durch die BITKOM 2014 befragten Lehrkräfte, dass ein Grund für den Verzicht auf den Einsatz digitaler Medien im Unterricht die Sorge sei, dass die Technik im Unterricht versagt. Entsprechend wünschen sich 69 Prozent der Lehrkräfte eine Person an ihrer Schule zu haben, die sich um die Technik kümmert und bei Problemen schnell Abhilfe schafft.

4. Digitale Unterrichtsmaterialien

Digitaler Unterricht basiert einerseits auf der Nutzung unspezifischer Software- bzw. Informationsangebote wie beispielsweise Textverarbeitungsprogrammen, Präsentationssoftware oder Browser für die Informationsrecherche im Internet. Andererseits erlaubt digitaler Unterricht zumindest in der Theorie die Nutzung fachspezifischer Angebote wie digitale Instruktionsmaterialien (multimediale Lernumgebungen, digitale Schulbücher) und Softwareanwendungen (z.B. Vokabeltrainer, Simulationen für naturwissenschaftliche Fächer). Schaut man sich die Art der Nutzung digitaler Medien im Unterricht an, so überwiegt klar die Nutzung unspezifischer Anwendungen (BITKOM 2014): Digitale Medien werden zur Präsentation von Lernergebnissen durch Schülerinnen und Schüler (97 Prozent) oder durch Lehrer (95 Prozent), zur Internetrecherche (91 Prozent) sowie zur Datenauswertung und –aufbereitung (80 Prozent) genutzt. Eine Nutzung spezieller Lernprogramme findet sich nur in 56 Prozent aller Fälle.

Die geringe Nutzung spezifischer, fachgebundener Angebote ist ein Problem der mangelnden Verfügbarkeit digitaler Unterrichtsmaterialien, welches sich wie im Bericht zur Medienbildung in Deutschland der Initiative D21 als infrastrukturelles Problem sehen lässt und welches durch Bereitstellung entsprechender Ressourcen behoben werden kann. Entsprechend beklagen 70 Prozent der durch BITKOM befragten Lehrkräfte, dass digitale Lernmaterialien nicht ausreichend zur Verfügung stehen oder verbessert werden müssen. Allerdings greift diese Sichtweise zu kurz. Denn in der Zwischenzeit gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, auf digitale Unterrichtsmaterialien zuzugreifen, die aber aus pädagogisch-psychologischer Sicht keine Lösung des Problems darstellen. Zum Beispiel haben Lehrkräfte die Möglichkeit, aus einer Vielzahl (teilweise frei verfügbarer) Applikationen (Apps) für die Nutzung auf dem Tablet zu wählen oder so genannte Open Educational Resources (OER) zu nutzen, bei denen Lehr- und Lernmaterialien

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 freien Lizenzen veröffentlicht werden. So wurden im Juni 2016 215.981 Bildungs-Apps im App-Store angeboten.[13] Dabei handelt es sich um die dritthäufigste Kategorie nach Spielen und Business-Apps. Ebenso stellen seit 2012 die deutschen Schulbuchverlage über eine gemeinsame Plattform digitale Versionen ihrer Schulbücher kostenpflichtig zur Verfügung.[14] Bei der Nutzung von im Internet verfügbaren Materialien und Apps müssen Lehrkräfte jedoch in der Lage sein, sich in dem unübersichtlichen Angebot zurecht zu finden und vor allem dessen Qualität und Eignung zu beurteilen. Die Angebote der Schulbuchverlage ermöglichen zwar eine inhaltliche Qualitätssicherung, nutzen aber – ebenso wie viele der im Internet verfügbaren Materialien – nicht die didaktischen Potenziale digitaler Medien. Zu diesen Potenzialen zählen die Möglichkeit zur Darbietung multimedial aufbereiteter, dynamisch-interaktiver Inhalte wie z.B. Videos und Simulationen, die automatische Analyse und Bewertung von Schülerantworten sowie die darauf aufbauende Vergabe individueller Leistungsrückmeldungen (Feedback) oder auch die automatische Anpassung des Instruktionsmaterials an den Wissensstand oder an das vom Computer aufgezeichnete Lernverhalten (adaptive Instruktion).[15] Diese Aspekte können zu einem Mehrwert digitaler Medien für die Wissensvermittlung beitragen, vorausgesetzt, sie werden didaktisch sinnvoll, d.h. angepasst an die Lehr-Lernziele, Eigenschaften des zu vermittelnden Inhalts und an Merkmale der Lernenden, eingesetzt. Im Gegensatz zu diesen Potenzialen digitaler Medien handelt es sich bei den auf der Verlagsplattform angebotenen Schulbüchern lediglich um (verlinkte) pdf-Dateien des Printmediums mit keinen oder nur wenigen Zusatzfunktionen.

5. Mediendidaktische Kompetenz und Medienbildung von Lehrkräften

Der Begriff der mediendidaktischen Kompetenz bezieht sich auf die Fähigkeit von Lehrkräften, digitale Medien sinnvoll in das Unterrichtsgeschehen einzubetten und für die Erreichung der angestrebten Lehr-Lernziele zu verwenden. Technische Kompetenz ist im Gegensatz zu mediendidaktischer Kompetenz zwar notwendige aber keine hinreichende Voraussetzung für gelingenden medienbasierten Unterricht.[16] Gleichzeitig belegen Studien, dass Lehrkräfte ihre technischen Fertigkeiten als höher einschätzen als ihre mediendidaktische Kompetenz.[17] Die Ergebnisse aus ICILS 2013 zeigen, dass die selbsteingeschätzte Kompetenz deutscher Lehrkräfte hinsichtlich der Verwendung von

13 http://de.statista.com/statistik/daten/studie/217342/umfrage/beliebteste-kategorien-im-app-store-nach-anzahl-der-apps/ (18.07.2016).

14 www.digitale-schulbuecher.de (18.07.2016).

15 *Scheiter, K.* 2015: Besser lernen mit dem Tablet? Praktische und didaktische Potenziale sowie Anwendungsbedingungen von Tablets im Unterricht, in *Buchen, H./Horster, L./Rolff, H.-G. (Hrsg.)*: Schulleitung und Schulentwicklung, 3. Aufl., Stuttgart, S. 1-14.

16 *Cuban, L./ Kirkpatrick, H./ Peck, C.* 2001: High access and low use of technologies in high school classrooms: explaining an apparent paradox. American Educational Research Journal, 38, 813–834.

17 *Law, N./Chow, A.* 2008: Teacher characteristics, contextual factors, and how these affect the pedagogical use of ICT, in: *Law, N./Pelgrum, W. J./Plomp, T. (Hrsg.)*: Pedagogy and ICT in schools around the world: findings from the SITES 2006 study, Hong Kong, S. 181-219.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Office-Produkten (Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Erstellen von Präsentationen) und dem Auffinden von Unterrichtsmaterialien im Internet dem europäischen Durchschnitt ähnelt. Allerdings sehen sich nur 67 Prozent der deutschen Lehrkräfte in der Lage, Unterricht vorzubereiten, der den Einsatz von Informationstechnologie beinhaltet. Dieser Anteil ist nur in Kroatien, der Türkei und in Thailand geringer ausgeprägt und liegt unter dem EU-Durchschnitt von 76,3 Prozent. Mediendidaktische Kompetenzen sind also bei Lehrkräften in Deutschland eher schwach ausgeprägt.

Belastbare Evidenz zu der Frage, wie (angehende) Lehrkräfte beim Erwerb mediendidaktischer Kompetenz unterstützt werden können, fehlt bislang weitestgehend. Es erscheint naheliegend, Lehramtsstudierende bereits frühzeitig im Studium an den Einsatz digitaler Medien heranzuführen und auch das mediengestützte Lernen für sie erfahrbar zu machen, indem sie selbst an der Hochschule unter Zuhilfenahme digitaler Medien ausgebildet werden. Betrachtet man aber z.B. die von Bund und Ländern ins Leben gerufene Qualitätsoffensive Lehrerbildung, mit deren Hilfe mit bis zu einer halben Milliarde Euro verschiedene Initiativen zur Verbesserung der Lehramtsausbildung gefördert werden sollen, so spielt Digitalisierung dort eine untergeordnete Rolle. In einem im Juni 2016 veröffentlichten Bericht des Monitor-Lehrerbildung[18] zeigt eine Analyse der Studieninhalte, dass von den 58 beteiligten Hochschulen lediglich neun das in der Ausschreibung spezifizierte Thema Förderung der Digitalisierung bzw. des mediengestützten Lernens überhaupt aufgreifen, nur zwei Hochschulen nehmen das Thema in den Fokus ihrer Bemühungen. Vor diesem Hintergrund ist auch in naher Zukunft nicht mit einer deutlichen Verbesserung der Ausbildungssituation von Lehrkräften hinsichtlich ihrer mediendidaktischen Kompetenz zu rechnen.

Fort- und Weiterbildungsangebote für bereits praktizierende Lehrkräfte dominieren damit zum jetzigen Zeitpunkt deren Medienbildung. Sie stellen jedoch aus verschiedenen Gründen eine ungünstige Alternative zu einer möglichsten frühen und verpflichtenden Verankerung der Medienbildung in der Lehramtsausbildung dar. Erstens gehen Fort- und Weiterbildungsangebote häufig am Bedarf von Lehrkräften vorbei. So zeigen Daten der international vergleichenden Second Information Technology in Education Study SITES 2006[19] (ohne Beteiligung Deutschlands), dass in den verschiedenen Teilnehmerländern überwiegend technische Kompetenzen vermittelt werden. Berücksichtigt man dabei, dass sich Lehrkräfte diesbezüglich als kompetenter wahrnehmen als hinsichtlich ihrer mediendidaktischen Kompetenz, geht also ein Großteil medienbezogener Weiterbildungen am (wahrgenommenen) Förderbedarf vorbei.

Darüber hinaus verweisen empirische Befunde auf einen eklatanten Widerspruch zwischen dem Wunsch nach Weiterbildungsangeboten einerseits sowie der Prioritätenzuweisung durch die Schulleitung und der faktischen Teilnahme an Weiterbildungen andererseits. Auf der einen Seite bestätigen Lehrkräfte in Umfragen immer wieder, dass sie sich mehr mediendidaktische Qualifizierungsangebote wünschen. So stimmen in der

18 http://www.monitor-lehrerbildung.de/web/ (18.07.2016).

19 *Pelgrum, W.J.* 2008: School practices and conditions for pedagogy and ICT, in: *Law/Pelgrum/Plomp (Hrsg.)* 2008 (FN. 17).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

BITKOM-Umfrage 2014 79 Prozent der befragten Lehrkräfte dieser Aussage zu. Auf der anderen Seite zeigen Ergebnisse aus ICILS 2013, dass lediglich 12,1 Prozent der Schülerinnen und Schüler in Schulen unterrichtet werden, in denen die Schulleitung dem Thema medienbezogene Weiterbildung eine hohe Priorität zumisst. Darüber hinaus nehmen nach Angaben der Schulleitungen nur 42,4 Prozent der deutschen Lehrkräfte an schulinternen Fortbildungen teil, nur 21,5 Prozent tauschen sich mit anderen Lehrkräften aus, die bereits an Fortbildungen teilgenommen haben, und nur 13,4 Prozent besuchen externe Fortbildungen. Bezüglich aller in ICILS erfassten Aspekte hinsichtlich der Nutzung von Medienbildungsangeboten fallen lediglich die Angaben der Schweiz noch geringer aus. Die Selbstberichte der Lehrkräfte zeigen ein ähnliches Bild: Nur 17,7 Prozent haben in den letzten zwei Jahren an einem Kurs zur Integration digitaler Medien in den Unterricht teilgenommen. Nur die Türkei weist geringere Werte auf. Zusammenfassend bildet Deutschland bezüglich der Wertschätzung und Nutzung von Weiterbildungen (nahezu) das Schlusslicht im internationalen Ländervergleich.

Medienbildungsangebote sollten nicht nur Fertigkeiten, sondern auch Einstellungen zum Einsatz digitaler Medien im Unterricht berücksichtigen. Positive computerbezogene Einstellungen wirken sich auf die (Bereitschaft zur) Nutzung digitaler Medien positiv aus. Hinsichtlich computerbezogener Einstellungen bei Lehrkräften zeichnet sich in ICILS 2013 ein eher gemischtes Bild ab: Zwar stimmt die Mehrheit deutscher Lehrkräfte Aussagen zu Potenzialen digitaler Medien für die Unterrichtsgestaltung zu, allerdings ist der Anteil der Lehrkräfte, die dies tun, deutlich geringer als in anderen Bildungssystemen. So sehen 90 Prozent der Lehrkräfte einen besseren Zugang zu Informationen gewährleistet (internationaler Mittelwert: 95,9 Prozent). 64,8 Prozent bestätigen, dass Computer es ermöglichen, Information wirksamer zu vertiefen und zu verarbeiten (internationaler Mittelwert: 90,8 Prozent). Deutschland weist hier den geringsten Grad der Zustimmung unter allen Teilnehmerländern auf. 50,1 Prozent sehen, dass Computer Unterstützung für die Zusammenarbeit von Schülerinnen und Schülern bieten (internationaler Mittelwert: 77,9 Prozent). 56,7 Prozent glauben, dass Computer eine Berücksichtigung des individuellen Lernniveaus ermöglichen (internationaler Mittelwert: 80,0 Prozent). Schließlich bestätigen 64,0 Prozent der Lehrkräfte, dass Computer zur Entwicklung eines größeren Lerninteresses beitragen (internationaler Mittelwert: 78,6 Prozent). Gleichzeitig äußern deutsche Lehrkräfte im Vergleich zum internationalen Mittelwert deutlich mehr Bedenken bezüglich des Computereinsatzes im Unterricht: (a) organisatorische Probleme (Deutschland: 34,4 Prozent; internationaler Mittelwert: 17,1 Prozent); (b) Ablenkung vom Lernen (Deutschland: 29,5 Prozent; internationaler Mittelwert: 23,7 Prozent) und (c) Animierung zum Kopieren aus dem Internet (Deutschland: 75,8 Prozent; internationaler Mittelwert: 49,3 Prozent). Organisatorische Probleme und Probleme beim Umgang mit Informationsquellen werden dabei von fast keinem Teilnehmerland häufiger bejaht als in Deutschland. Insgesamt zeigen die Daten, dass Lehrkräfte in Deutschland nach wie vor eine zurückhaltende Haltung gegenüber der Nutzung digitaler Medien im Unterricht an den Tag legen.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es um die Gelingensbedingungen digitalen Unterrichts in Deutschland nicht gut bestellt ist. Das Thema Medienbildung wird in deutschen Schulen noch nicht systematisch angegangen. Die Ausstattung mit Technologien ist an vielen Schulen noch mangelhaft und es fehlt oftmals eine professionelle Unterstützung für den Medieneinsatz vor Ort. Bezüglich der Verfügbarkeit digitaler Unterrichtsmaterialien ist die Problemlage differenziert zu betrachten: Einerseits fehlen professionell entwickelte Unterrichtsmaterialien, auf der anderen Seite gibt es eine unüberschaubare Vielfalt an möglicherweise nutzbaren Angeboten, die jedoch oftmals dadurch gekennzeichnet sind, dass sie die didaktischen Potenziale digitaler Medien nicht sinnvoll nutzen. Schließlich findet eine mediendidaktische Ausbildung von Lehrkräften in der Lehramtsausbildung nur sporadisch statt, Fort- und Weiterbildungsangebote gehen am Bedarf der Lehrkräfte vorbei und/oder bleiben ungenutzt. Damit ist es in den meisten Fällen immer noch eher der technikaffine Autodidakt, der digitale Medien im Unterricht verwendet. Vor dem Hintergrund dieser eher düsteren Statusbeschreibung kann man sich mindestens zwei Fragen stellen: Sollte Deutschland an diesem Zustand etwas ändern und wenn ja, welche Stellschrauben müssen betätigt werden, damit digitale Medien verstärkt ihren Weg ins Klassenzimmer finden?

Die erste Frage mag befremdlich erscheinen, da sie eine Prämisse dieses Beitrags anzweifelt, dass es nämlich sinnvoll ist, digitale Medien im Unterricht einzusetzen. Ein jüngst in der Presse viel diskutierter Bericht der OECD mag daran jedoch Zweifel aufkommen lassen: In diesem Bericht[20] zeigt eine Reanalyse von Daten der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2012, dass Schülerinnen und Schüler, die Computer moderat nutzen, bessere Leistungen in den Bereichen Mathematik und Lesen erbringen, als Schülerinnen und Schüler, die keine Computer nutzen. Eine über dem OECD-Durchschnitt liegende Computernutzung ist allerding mit schlechteren Leistungen in diesen Bereichen assoziiert – und zwar bei Kontrolle anderer Einflussfaktoren wie dem sozioökonomischen Status. Während in der Presse vor allem Interpretationen der Befunde nahe gelegt wurden, die für einen Verzicht der Computernutzung im Unterricht sprechen, sieht die OECD ihre Befunde eher als Warnhinweis dafür, dass wir vermutlich hier eher die Effekte einer didaktisch ineffektiven Computernutzung beobachten. So schreibt Andreas Schleicher, Direktor der Bildungsabteilung der OECD, in seinem Vorwort zu dem Bericht:

> „One interpretation of all this is that building deep, conceptual understanding and higher-order thinking requires intensive teacher-student interactions, and technology sometimes distracts from this valuable human engagement. Another interpretation is that we have not yet become good enough at the kind of pedagogies that make the most of technology; that adding 21st-century technologies to 20th-century teaching practices will just dilute the effectiveness of teaching. If students use smartphones to copy and paste prefabricated answers to questions, it is unlikely to help them to become smarter. If we

20 *OECD* 2015: Students, computers and learning: Making the connection. PISA, OECD Publishing, http://www.oecd.org/publications/students-computers-and-learning-9789264239555-en.htm (18.07.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

> want students to become smarter than a smartphone, we need to think harder about the pedagogies we are using to teach them. Technology can amplify great teaching, but great technology cannot replace poor teaching." (OECD, 2015, S. 3f.)

Andreas Schleicher verweist damit gleich auf einen wesentlichen Ansatzpunkt für eine Optimierung digitalen Unterrichts, die Unterrichtsqualität. Sicherlich ist eine Verbesserung der Infrastruktur in Deutschland zwingend notwendig, wie die Beschreibung des Ist-Zustands zeigt, aber die Erfahrungen mit diversen größer angelegten Ausstattungsinitiativen in Deutschland und international belegen immer wieder, dass eine verbesserte Technologieverfügbarkeit nicht automatisch eine häufigere und vor allem didaktisch sinnvollere Nutzung von Computern im Unterricht nach sich zieht. Es bedarf vielmehr einer engen Verzahnung von empirisch aussagekräftiger Forschung zu den didaktischen Möglichkeiten digitaler Medien im Unterricht, best-practice Beispielen aus der Schulpraxis und der Vermittlung dieser Erkenntnisse im Rahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften. Die KMK hat mit ihrem Strategiepapier von 2016 eine anspruchsvolle Agenda vorgegeben, welche Kompetenzen in Zukunft an Lehrkräfte vermittelt werden sollen, um langfristig eine Verbesserung der Qualität digitalen Unterrichts zu erreichen. Danach sollen Lehrkräfte aller Fächer unter anderem digitale Medien sicher im Unterricht einsetzen können, die Medienkompetenz ihrer Schülerinnen und Schüler aufbauen und weiter entwickeln, sich mit der Forschung zum Lehren und Lernen mit digitalen Medien auseinandersetzen und in der Lage sein, die Vielzahl angebotener Bildungsmedien einschließlich Open Educational Resources hinsichtlich ihrer Qualität zu bewerten. Das Erreichen dieser Ziele setzt eine grundlegende Reform der Lehrerbildung voraus, in der Medienbildung ein Pflichtbestandteil der fachdidaktischen und bildungswissenschaftlichen Ausbildung wird. Nur mit einer verpflichtenden Integration der Medienbildung in das Lehramtsstudium können alle (zukünftigen) Lehrkräfte erreicht werden, insbesondere wenn Fort- und Weiterbildungsangebote in diesem Bereich so wenig genutzt werden wie bisher.

Eine mediendidaktische Ausbildung von Lehrkräften muss dabei auch Zukunftstrends berücksichtigen, wie sie z.B. im so genannten Horizon Report diskutiert werden. In diesem Bericht publiziert die Europäische Union in regelmäßigen Abständen die Ergebnisse von Experteneinschätzungen zu technologischen Entwicklungen der nächsten Jahre. 2014 wurde erstmalig eine Spezialausgabe für den Bereich Schule publiziert.[21] Ziel dieses Berichts ist es, Hilfestellungen für die Bildungspolitik und Bildungsadministration bereit zu stellen, um die weitere Entwicklung digitaler Bildung strategisch zu beeinflussen. Für die nahe Zukunft betont der Bericht die Bedeutung der Allgegenwärtigkeit sozialer Medien sowie der veränderten Rolle der Lehrkraft im digitalen Unterricht. Letztere besteht dann eher in einer Mentorenfunktion, in der Lehrkräfte Schülerinnen und Schüler in ihren stärker selbstgesteuerten Lernprozessen unterstützen und anleiten. Mittelfristig (d.h. in zwei bis drei Jahren) werden so genannte Open Educational Resources sowie die Verwendung hybrider Lernumgebungen (d.h. Mischformen aus

21 Horizon Report Europe – 2014 Schools Edition, https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/horizon-report-europe-2014-schools-edition (18.07.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Präsenz- und virtuellen Lernarrangements) zunehmend wichtiger werden. Längerfristige Trends (d.h. in vier bis fünf Jahren) beziehen sich auf die Evolution des Online-Lernens mit der Möglichkeit, auch sozial oder ökonomisch benachteiligten Lernenden einen Bildungszugang zu eröffnen sowie die zunehmende Bedeutung datengestützten Lernens für die Personalisierung des Lehrangebots. Die wichtigsten Herausforderungen bei der Nutzung digitaler Medien im Unterricht werden im Horizon-Report unterteilt in lösbar, schwierig und höchst anspruchsvoll. Danach handelt es sich bei der Integration digitaler Medien in die Lehrerbildung sowie der geringen Medienkompetenz von Schülerinnen und Schülern um aus Experten-Sicht lösbare Probleme. Als schwierig gestaltet sich die Umsetzung authentischen Lernens und die Verknüpfung formaler und informeller Lernszenarien. Als höchst anspruchsvoll gilt die Frage, wie komplexe Denk- und Kommunikationsprozesse unterstützt werden können und wie Lernende als Designer ihrer eigenen Instruktion stärker in den Lernprozess eingebunden werden können.

Nach den Vorstellungen der KMK sollen Lehrkräfte mit der Forschung zu digitalem Unterricht vertraut sein. Für Lehrkräfte handlungsleitend sind hier vor allem Studien zu den Wirkungen unterschiedlicher Unterrichtsstrategien und digitaler Lehr-Lernmaterialien. Hier hat die Forschung deutlichen Nachholbedarf, insbesondere wenn es darum geht, die Effekte digitalen Unterrichts sowie möglicher Randbedingungen im Schulkontext empirisch abzusichern.

Für die Bildungspolitik ist darüber hinaus ein verlässliches Bildungsmonitoring erforderlich, welches neben einer Beschreibung des jeweiligen Ist-Zustands es auch ermöglichen sollte, Veränderungen über die Zeit zu identifizieren. Hinsichtlich der Beschreibung des Ist-Zustands in Deutschland (im internationalen Vergleich) suggeriert die obige Beschreibung der Gelingensbedingungen für digitalen Unterricht das Vorhandensein einer soliden Datenlage. Faktisch gibt es momentan unter den international vergleichenden Studien nur SITES 2006 und ICILS 2013, die einen Fokus auf das Thema digitales Lernen legen, beides Studien der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Andere mit großem Aufwand durchgeführte Bildungsmonitoring-Studien der OECD wie PISA widmen sich der Frage, welchen Einfluss digitale Medien im Unterricht haben können, in relativ undifferenzierter Weise, indem z.B. die Häufigkeit der Computernutzung nur mit einzelnen Items abgefragt wird. Eine Erfassung der Medienkompetenz von Schülerinnen und Schüler auf Performanzebene und nicht nur durch Selbsteinschätzungen findet seit PISA 2009 lediglich optional statt. Differenzierte Angaben zur Qualität digitalen Unterrichts liegen nicht vor. Auf nationaler Ebene findet man vor allem in den Ländern, in denen digitale Medien im Unterricht eine große Rolle spielen, umfassende Statistiken und Evaluationsberichte. Die Informationsgrundlage in Deutschland ist dagegen als eher schlecht zu beurteilen. So stammt der letzte verfügbare Datensatz der KMK, die für andere Fragen des Bildungsmonitoring umfangreiche und aktuelle Statistiken zur Verfügung stellt, zur technologischen Ausstattung von Schulen aus dem Schuljahr 2007/2008.[22] Eine Weiterfüh-

22 https://www.kmk.org/dokumentation-und-statistik/statistik/schulstatistik/fruehere-veroeffentlichungen-archiv/it-ausstattung-an-schulen.html (18.07.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 oder Aktualisierung dieser Statistik ist nicht vorgesehen. An SITES 2006 ebenso wie an den Erhebungen digitaler Lesekompetenz in PISA 2009 und PISA 2012 nahm Deutschland nicht teil. In einer Studie der Europäischen Kommission 2013[23] war die Rücklaufquote aus Deutschland bei der Befragung so gering, dass die Daten nicht in den Bericht aufgenommen wurden. Auch in ICILS 2013 entspricht die Rücklaufquote bei der Befragung der Lehrkräfte nicht den Standards der IEA, so dass hier eine Repräsentativität der Stichprobe nur eingeschränkt gegeben ist. Wissenschaftlich aussagekräftige Ergebnisse liegen also für Deutschland kaum vor. Dies bedeutet auch, dass man, will man sich trotzdem ein Bild der nationalen Situation verschaffen, auf Daten zurückgreifen muss, deren Provenienz nicht unproblematisch ist, da die entsprechenden Studien durch Unternehmen mit wirtschaftlichen Interessen in Auftrag gegeben wurden. So handelt es sich bei BITKOM um einen Verband, der mehr als 2300 Unternehmen in der IT-Branche vertritt. Die Initiative D21 ist ein gemeinnütziger Verein mit mehr als 200 Vertretern aus der IT-Wirtschaft und Politik. Die hohe Konvergenz der Befunde aus den verschiedenen Quellen lässt zwar den Schluss zu, dass die entsprechenden Daten, die auch dem vorliegenden Beitrag an vielen Stellen zu Grunde liegen, verlässlich sind, trotzdem sind unabhängige Datenquellen vorzuziehen. Zusammenfassend muss man festhalten, dass das Bildungsmonitoring für den Bereich des Lernens mit digitalen Medien international und speziell aber auch in Deutschland nur lückenhaft erfolgt.

Vor diesem Hintergrund sind Bildungspolitik, Bildungspraxis und Forschung gefragt, um digitales Lernen in Deutschland erfolgreich in die Tat umzusetzen und Kinder und Jugendliche zu medienkompetenten Bürgerinnen und Bürgern zu erziehen. Dabei lohnt der Blick in andere Länder, um einerseits die vielfältigen Fehler bei der Einführung digitaler Medien im Unterricht zu vermeiden und andererseits von den positiven Erfahrungen und Entwicklungen von Vorreiterländern wie Australien oder Niederlande zu profitieren.

23 *European Schoolnet* 2013: Survey of schools: ICT in education, www.eun.org/c/document_library/get_file?uuid=9be81a75-c868-4558-a777-862ecc8162a4&groupId=43887 (18.07.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Digitalisierung und Datenschutz im EU-Mehrebenensystem

Marita Körner

1. Digitalisierung und Datenschutz

Datenschutz ist ein junges Rechtsgebiet, das zuerst nur auf der Ebene der Bundesländer geregelt wurde. Das erste Datenschutzgesetz der Welt war das hessische aus dem Jahr 1970 (HDSG). Es folgten zunächst weitere Landesdatenschutzgesetze, bevor auch der Bund sich der Materie annahm und 1977 das erste Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) verabschiedete, das inhaltlich zunächst hinter dem HDSG zurückblieb.

Ein erster Boom des Datenschutzes wurde durch die Rechtsprechung des BVerfG ausgelöst, das 1983 im Volkszählungsurteil das verfassungsrechtlich verankerte Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 GG ableitete.[1] Obwohl es die heutigen Datenerhebungs- und -verwertungsmöglichkeiten im Jahr 1983 noch nicht gab, hat das BVerfG bereits vor mehr als 30 Jahren erkannt, dass die Gefährdung nicht so sehr aus der Datensammlung einzelner datenverarbeitender Stellen erwächst, sondern vielmehr aus der Möglichkeit – sind die Daten erst einmal vorhanden – diese zusammenzufügen und daraus Persönlichkeitsprofile zu generieren, auf deren Erstellung und Verwendung der Betroffene keinen Einfluss hat.[2] Deshalb hat das BVerfG das Recht auf informationelle Selbstbestimmung so ausgestaltet, dass die Befugnis des Einzelnen gewährleistet sein muss, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Deutschland wurde damit der erste Mitgliedstaat der EU, in dem der Datenschutz verfassungsrechtlich verankert war, ein Umstand, der im Zusammenhang mit der im Mai 2016 verabschiedeten EU-Datenschutzgrundverordnung eine nicht unerhebliche Rolle für die Bewertung der europäischen Regelung spielt.

Angesichts der heutigen Informations- und Kommunikationstechnologie mutet der Anlass für das Volkszählungsurteil vor mehr als 30 Jahren – für die Datenverarbeitung eine Ewigkeit – geradezu bescheiden an. Damals ging es darum, dass in einer umfassenden Haushaltsbefragung aktuelle Daten über die Bevölkerung erhoben werden sollten. Obwohl es schon zuvor ähnliche statistische Erhebungen gegeben hatte, war zu Beginn der 1980er Jahre ein Bewusstsein über die Kontrollmöglichkeiten durch große Datensammlungen gewachsen. Als Gefährder für das allgemeine Persönlichkeitsrecht durch zu viel Kontrolle wurde vorwiegend der Staat angesehen, da vor allem er in Dateien personenbezogene Daten seiner Bürger automatisiert verarbeitete. Daher zielten die Landes- wie das Bundesdatenschutzgesetz auch vor allem auf den Datenschutz im öffentlichen Bereich, wenn auch die Verarbeitung personenbezogener Daten in der Pri-

1 BVerfGE 65, 1.

2 *Simitis, Spiros* 2014, Einleitung, in: *Ders. (Hrsg.)*: Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl., Rn 31.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

vatwirtschaft nicht unberücksichtigt, aber allein schon wegen der unterschiedlichen Art der Aufsicht weniger effizient geschützt blieb.[3]

Durch die rasante Entwicklung der Speichertechnologie und die damit zunächst verbundene nahezu flächendeckende Verbreitung des Personal Computers sowohl bei Unternehmen wie im Privaten, dann durch den Boom der Netzwerktechnik und das dadurch erst mögliche Internet mit völlig neuen Nutzungsmöglichkeiten durch „intelligente" Geräte – heute ist die umfassende Vernetzung von Mensch und Maschine in der sogenannten Industrie 4.0 in aller Munde –, hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Nicht mehr allein der Datenhunger des Staates steht im Mittelpunkt des Datenschutzinteresses, obwohl natürlich auch dort alle technischen Datensammel- und -verarbeitungsmöglichkeiten genutzt werden, sondern Unternehmen, die längst persönliche Daten als äußerst lukratives Wirtschaftsgut erkannt haben und daher immer neue, vermeintlich kostenlose Angebote ersinnen, die ihnen, wie etwa bei der Nutzung von Suchmaschinen (Google) oder von sozialen Netzwerken (Facebook, LinkedIn) Zugriff auf Milliarden personenbezogener Daten erlauben, die dann, i.d.R. intransparent, wirtschaftlich verwertet werden. Nicht zuletzt durch die Kommerzialisierung personenbezogener Angaben ist die Expansion der Datenverarbeitung mit immer neuen Techniken beflügelt worden.[4] Die von Edward Snowdon 2013 publik gemachten NSA-Praktiken zeigen allerdings, dass auch staatliche Sicherheitsapparate nach wie vor viel Interesse an personenbezogenen Daten und wenig Interesse an Datenschutz haben.

Das Vorgehen von Suchmaschinen- und Plattformbetreibern oder der NSA, die nur die bekannt gewordene Spitze eines gigantischen Datensammeleisbergs sind, machen auch Laien klar, dass wirksamer Datenschutz angesichts global agierender Unternehmen und Datennetzen, nur noch international wirksam gewährleistet werden kann.

2. Mehrebenensystem im Datenschutz

Schon früh war zu erkennen, dass Datenverarbeitung, spätestens seit dem allgemeinen Zugang zum Internet zu Beginn der 1990er Jahre nicht nur für militärische Nutzung – das war der ursprüngliche Zweck des Internet –, sondern auch und gerade für die Nutzung durch Unternehmen, nicht an Staatsgrenzen Halt macht, sondern ein internationales Phänomen ist. Die rechtliche Reaktion in Gestalt des Schutzes personenbezogener Daten muss daher auch grenzüberschreitend sein. Globale Ansätze in Gestalt punktueller völkerrechtlicher Regeln gibt es zwar,[5] aber die wirken angesichts der Dimension des Phänomens auf der einen und der mangelnden Durchsetzbarkeit auf globaler Ebene andererseits, eher hilflos.

3 Es war sogar von „Zwei-Klassen-Schutz" die Rede, *HDSB*, 15. TB, 53.

4 So schon *Simitis, Spiros* 1998: Datenschutz – Rückschritt oder Neubeginn?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), S. 2473 – 2479 (S. 2476).

5 *Körner*, *Marita* 2012: Globaler Datenschutz, in: *Schmidt, Jan-Hinrik/Weichert, Thilo (Hrsg.):* Datenschutz – Grundlagen, Entwicklungen, Kontroversen, Bonn, S. 426-434.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Entsprechend hat die Europäische Union – damals noch Europäische Gemeinschaft – bereits 1995 mit der Datenschutzrichtlinie[6] eine nicht zuletzt auf dem deutschen Datenschutzmodell basierende Datenschutzregelung für alle EU-Mitgliedstaaten erlassen. Da eine Richtlinie gemäß Art. 288 AEUV in nationales Recht umgesetzt werden muss, was aber von der Mehrzahl der schließlich 28 Mitgliedstaaten nur mehr oder weniger vollzogen wurde, konnten sich Unternehmen, vor allem die aus Drittstaaten, den datenschutzgenehmsten Standort aussuchen und taten das auch. Unter anderem Irland ist in diesem Zusammenhang unrühmlich aufgefallen, wenn auch der EuGH – spät – versucht hat, diesem Forum-Shopping Einhalt zu gebieten. In seiner ASNEF-Entscheidung hat er 2011 entschieden, dass schon die Datenschutzrichtlinie nicht nur eine Mindest-, sondern eine Vollharmonisierung bewirkt.[7]

Gerade im Datenschutz blieb aber die Diskrepanz zwischen relativ hohem deutschen Datenschutzniveau und europäischer Datenschutzrealität wegen der mangelhaften Umsetzung der Richtlinie in etlichen Mitgliedstaaten ein schwelender Konflikt zwischen der nationalen und der europäischen Ebene. Vor allem das BVerfG machte immer wieder seine Auslegungskompetenz geltend, etwa 2008 als das Gericht ein Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, das sogenannte IT-Grundrecht als weitere Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts schuf.[8]

Seit 2009 hat die EU mit der Grundrechte-Charta nachgezogen und in deren Art. 8 ein eigenes Datenschutzgrundrecht postuliert: „Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten“, aber erst mit Datenschutzurteilen aus der jüngsten Zeit hat auch der EuGH begonnen, sich als Schutzinstanz für „das Bürgerrecht des 21. Jahrhunderts“[9] zu profilieren. Im Urteil über die Vorratsdatenspeicherung[10] vom Oktober 2014 hat der Gerichtshof die EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung für ungültig erklärt, wenn auch nicht Vorratsdatenspeicherung grundsätzlich verboten, sondern dann erlaubt, wenn sie „auf das absolut Notwendige“ beschränkt wird. Im Google-Urteil[11] aus demselben Jahr 2014 hat der EuGH dem US-amerikanischen Unternehmen Google besondere Löschungspflichten für Links auferlegt und damit die Vorstellung von Internet-Unternehmen, vor allem aus Drittstaaten, ausgeräumt, sie bewegten sich in der EU, was den Datenschutz angeht, nahezu in einem rechtsfreien Raum. Auch das auf die Beharrlichkeit eines österreichischen Jurastudenten zurückgehende, im Herbst 2015 gefällte Facebook-Urteil,[12] richtete sich gegen ein Drittstaatengroßunternehmen und versagte diesem den Transfer von personenbezogenen Daten von EU-Bürgern in die

6 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

7 EuGH, Urt. v. 24.11.2011, C-468/10 (ASNEF), NZA 2011, 1409.

8 BVerfGE 120, 274.

9 *Prantl*, *Heribert* 2016: Weltweiter Datenschutz und zukünftiger Schutz der Grundrechte, in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), S. 347-353 (S. 353).

10 EuGH, Urt. v. 8.10.2014 – C-293/12, C-594/12, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2014, 2169.

11 EuGH, Urt. v. 13.5.2014 – C-131/12, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2014, 2257.

12 EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C-362/14, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2015, 3151.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

USA, wenn dort keine ausreichenden Datenschutzregeln gelten. Die als „Safe Harbor-Entscheidung“ diskutierte Position des EuGH ist auch deshalb so bemerkenswert, weil sie die von der Europäischen Kommission seit dem Jahr 2000 geübte Praxis des Datentransfers von der EU in die USA gegen im Prinzip nicht mehr als ein Versprechen des Empfängers, Datenschutz einzuhalten,[13] ohne Einschränkungen verboten hat. Dennoch bleibt der Datentransfer aus der EU in Drittstaaten auch in Zukunft, obwohl ab 2018 die Datenschutzgrundverordnung gelten wird, die Achillesferse des europäischen Datenschutzes, da die neuen von der Kommission mit den USA ausgehandelte Privacy Shield-Regeln noch weit von Art. 8 GR-Charta entfernt sind[14] und die Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) selbst in Art. 44ff nicht viel mehr Schutz bei der Übermittlung von personenbezogenen Daten in Drittstaaten bietet als bisher das deutsche BDSG bzw. die Datenschutzrichtlinie von 1995. Der EuGH wird in dieser Frage noch oft tätig werden müssen.

3. Datenschutzgrundverordnung der EU (DS-GVO)[15]

3.1 Hintergrund

Als Nachfolgeregelung für die Datenschutzrichtlinie von 1995 hat die Kommission im Jahr 2012 eine Datenschutzverordnung vorgelegt, die, wohl um die besondere Bedeutung des Regelwerks herauszustreichen, Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) heißt.[16] Das war auch deshalb leichter möglich als noch 1995, weil die EU seit dem Vertrag von Lissabon[17] in Art. 16 Abs. 2 AEUV eine ausdrückliche Regelungskompetenz für Datenschutz hat. Für die Datenschutzrichtlinie gab es eine ausdrückliche Kompetenznorm noch nicht, weshalb die EG seinerzeit auch zögerte, überhaupt in Sachen Datenschutz tätig zu werden und schließlich auf die Binnenmarktanknüpfung zurückgriff.[18] Die ist zwar wegen Art. 16 Abs. 2 AEUV nicht mehr nötig, aber sekundäres Gemeinschaftsrecht, wie die DS-GVO, ist immer auch geprägt von der Binnenmarktorientierung der Union als solcher. Entsprechend ist die Motivation für die DS-GVO ambivalent: Einerseits soll der Datenschutz, also der Persönlichkeitsschutz der betroffenen

13 KOM 2000/520/EG (Safe Harbor-Regelung).

14 *Weichert*, *Thilo* 2016: EU-US-Privacy-Shield – Ist der transatlantische Datentransfer nun grundrechtskonform, in: Zeitschrift für Datenschutz (ZD), S. 209-217 (S. 217).

15 Auf einen umfangreichen Fußnotenapparat wird verzichtet. Seit Januar 2016 sind Dutzende ähnlicher Überblickspublikationen zur DS-GVO erschienen. Kommentare und Monographien gibt es noch nicht (Stand: Juli 2016). Die Ausführungen der Verf. stützten sich auf den Verordnungstext in allen Entwurfsstadien und Vorarbeiten zu folgender Untersuchung: *Körner*, *Marita* 2016: Wirksamer Beschäftigtendatenschutz im Lichte der Europäischen Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO), erscheint demnächst in der HSI-Schriftenreihe, Frankfurt, m.w.N.

16 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung) vom 25.1.2012, KOM (2012) 11 endg.

17 Der Vertrag von Lissabon ist am 1.12.2009 in Kraft getreten, BGBl. II S. 1223.

18 *Simitis*, *Spiros* 2014 (Fn. 2), Rn 203.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Person, weiterentwickelt und auf der europäischen Ebene durch die unmittelbare Anwendbarkeit der Verordnung wirksamer als unter der Geltung der Datenschutzrichtlinie gemacht werden. Andererseits können Regelungen zur Frage, unter welchen Voraussetzungen personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet werden dürfen, auch Verarbeitungserlaubnisse sein. Art. 1 Abs. 3 der schließlich im Mai 2016 in Kraft getretenen DS-GVO[19] macht deutlich, dass es in der DS-GVO auch, wenn nicht sogar vor allem, um freien Datenverkehr geht. Nach dieser Norm darf der freie Verkehr personenbezogener Daten in der Union nicht aus Gründen des Schutzes natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten eingeschränkt werden. Das ist eine andere Perspektive als die des BVerfG, bei dem der verfassungsrechtliche Schutz der informationellen Selbstbestimmung des Einzelnen im Zentrum steht. Aus der Sicht der DS-GVO (auch) als Binnenmarktregelung steht der Datenschutz nur neben dem Recht (der Unternehmen) auf freien Datenverkehr. Beide Rechte sind jeweils im Wege eines Interessensausgleichs abzuwägen. Bei der Vorstellung des Kommissionsvorschlags 2012 wurde dieses Spannungsverhältnis besonders deutlich als die damals zuständige Kommissarin Viviane Reding von den enormen Chancen des digitalen Marktes sprach, auf dem personenbezogene Daten die neue Währung seien, die nur dann umfassend erschlossen werden könne, wenn die Inhaber der Daten mit diesen unbefangener umgingen als derzeit und so die digitale Wirtschaft beflügeln würden, was Datenschutzregeln voraussetze.[20] Vollendung des (digitalen) Binnenmarktes ist also als freier Verkehr personenbezogener Daten gemeint. Das lässt sich auch aus den Erwägungsgründen zur DS-GVO ablesen. Einerseits wird in Erwägungsgrund Nr. 1 festgestellt, dass der Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ein Grundrecht ist. Andererseits macht Erwägungsgrund Nr. 7 deutlich, dass durch die DS-GVO eine Vertrauensbasis geschaffen werden soll, die „die digitale Wirtschaft dringend benötigt, um im Binnenmarkt weiter wachsen zu können“. Die Lage ist also ambivalent, umso mehr als der Datenschutz in der DS-GVO durch den seit 2009 geltenden Art. 8 GR-Charta auch auf europäischer Ebene verfassungsrechtlich eingebunden ist.[21] Die o.a. ersten Urteile des EuGH zum Datenschutz lassen hoffen, dass im Laufe der Zeit – Gerichte müssen auf passende Einzelfälle warten – auch auf europäischer Ebene einem europäisch zu verstehenden „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ Genüge getan werden kann.

19 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), Abl. L 119 v. 4.5.2016.

20 Viviane Reding auf der DLD-Konferenz München, 22.1.2012.

21 Er wird aber z.T. nicht als gleichwertig mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung gesehen, etwa von *Hanschmann* 2012: Das Verschwinden des Grundrechts auf Datenschutz gegen hoheitliche Maßnahmen in der Pluralität von Rechtsregimen, in: *Matz-Lück/Hong (Hrsg.)*: Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem, S. 293ff (S. 297).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Ziele und Herausforderungen der DS-GVO

Die Wahl einer Verordnung als Regelungsinstrument für den europäischen Datenschutz war neu und umstritten. Aus Ländern mit hohem Datenschutzstandard, wie Deutschland, war die Befürchtung zu hören, die Verordnung könne zu einer Absenkung des eigenen hohen Datenschutzniveaus führen. Länder mit niedrigem Datenschutzstandard – die es angesichts der Datenschutzrichtlinie innerhalb der EU eigentlich gar nicht geben dürfte – befürchteten genau das Gegenteil: die Einführung ungekannt hoher Datenschutzstandards, ohne die Möglichkeit einer flexiblen nationalen Umsetzung. Kritisiert wurde auch, dass sich die Kommission in der vorwiegend mit Generalklauseln und allgemeinen Rechtsbegriffen arbeitenden DS-GVO, in Dutzenden von Fällen Konkretisierungen durch delegierte Rechtsakte vorbehalten hatte.[22] Die Kommission hatte dabei die Hauptziele der Verordnung, Harmonisierung des Datenschutzes und Rechtssicherheit bei seiner Anwendung in den Mitgliedstaaten, vor Augen. Von diesem Ziel rückten die folgenden Entwurfsfassungen – von der Version des Europäischen Parlaments von 2014[23] über die des Rates Mitte 2015[24] bis zur Trilog-Variante Anfang 2016[25] und schließlich zu der verabschiedeten DS-GVO – immer mehr ab. Rechtssicherheit war von vornherein schwer zu erzielen, da die nur 99 Artikel der DS-GVO, die den kompletten Datenschutz für 500 Millionen Bürger, alle in der EU tätigen Unternehmen sowie die Verwaltungen aller Mitgliedstaaten regeln wollen, nahezu ausschließlich mit allgemeinen Rechtsbegriffen und Generalklauseln arbeiten, die in jedem Mitgliedstaat vor dem Hintergrund der jeweiligen Datenschutz- und sonstigen Rechtstraditionen ausgelegt werden. Darüber hinaus ist die Befugnis der Kommission, konkretisierende (und vereinheitlichende) delegierte Rechtsakte zu erlassen, fast vollständig – bis auf zwei Ausnahmen – entfallen. An deren Stelle sind drei Dutzend Öffnungen für nationale Regelungsbefugnisse getreten, die zum einen in einem eigenen Kapitel (Kap. IX) zusammengefasst sind und sich zum anderen direkt aus einzelnen Bestimmungen der DS-

22 *Körner*, *Marita* 2013: Die Reform des EU-Datenschutzes: Der Entwurf einer EU-Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO), in: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR) S. 99-107 (S. 105) m.w.N.

23 *Europäisches Parlament* 2014: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2014 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (allgemeine Datenschutzverordnung), Stand: 14.07.2016, (im Folgenden: E-DS-GVO Parlament 2014), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0212&language=DE&ring=A7-2013-0402 (14.7.2016).

24 *Rat der Europäischen Union* 2015: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), 11.6.2015, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9565-2015-INIT/de/pdf (14.7.16).

25 *Rat der Europäischen Union* 2016: Politische Einigung der Trilog-Verhandlungen, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), 28.01.2016, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5455-2016-INIT/de/pdf (14.7.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

GVO ergeben oder implizit in einzelnen Regelungen enthalten sind, in denen auf nationale Normen verwiesen wird.

Zu einer vereinheitlichenden Wirkung trägt allerdings der weite Anwendungsbereich der DS-GVO bei. Art. 3 DS-GVO führt das Marktortprinzip ein, sodass auch Unternehmen ohne Sitz in der EU vom europäischen Datenschutzrecht erfasst werden, sofern sie personenbezogene Daten von EU-Bürgern in der EU verarbeiten. Der EuGH hat allerdings auch schon unter der Geltung der Datenschutzrichtlinie in der o.a. Google Spain-Entscheidung von 2014 bereits das Marktortprinzip angewandt und dem amerikanischen Unternehmen für seine Tätigkeit in Europa europäische Datenschutzstandards auferlegt.[26]

3.3 Wesentliche Inhalte der DS-GVO

3.3.1 Materielles Datenschutzrecht

Die Verordnung will neben einem einheitlichen, einen „modernen“ Datenschutz schaffen, ohne dass klar würde, was damit genau gemeint ist. „Modern“ im Sinne von „neu“ ist jedenfalls vor allem das materielle Datenschutzrecht in der DS-GVO nicht, wenn auch einzelne Aspekte anders akzentuiert sind als im bisherigen nationalen und europäischen Datenschutzrecht, etwa umfangreichere Informationspflichten als im BDSG in Art. 13f DS-GVO, hohe Transparenzanforderungen in Art. 12 DS-GVO oder das viel beworbene „Recht auf Vergessen“ in Art. 17 DS-GVO, bei dem es aber um nicht mehr als ein schlichtes Löschungsrecht geht.

Insgesamt findet keine Umwertung des bisherigen Datenschutzes statt. Es bleibt bei den seit über vierzig Jahren im nationalen Datenschutzrecht und seit über 20 Jahren in der Datenschutzrichtlinie bekannten Konzepten wie dem Grundprinzip des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt in Art. 6 Abs. 1 DS-GVO, d.h. die Verarbeitung personenbezogener Daten ist im Prinzip verboten und muss durch einen Erlaubnistatbestand, i.d.R. eine gesetzliche Erlaubnis oder eine Einwilligung des Betroffenen, gerechtfertigt werden. Auch am Zweckbindungsgrundsatz, der im BDSG nicht klar kodifiziert, aber unbestritten ist, hält die DS-GVO in Art. 5 Abs. 1 lit. b fest, wonach personenbezogene Daten nur für die zuvor festgelegten legitimen Zwecke erhoben und weiterverarbeitet werden dürfen. Ebenso wird die Sonderstellung sensibler Daten aus § 3 Abs. 9 BDSG – es handelt sich dabei im Wesentlichen um die Merkmale des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) – in Art. 9 DS-GVO übernommen und der Umgang mit ihnen z.T. sogar strenger ausgestaltet als im BDSG.

Die Lektüre des Vertrauten mag vor allem deutsche Datenschutzexperten beruhigen, macht aber die DS-GVO nicht so zukunftsfest, wie gerne behauptet wird, da gerade neue Datenverarbeitungsformen so gut wie gar nicht angesprochen werden. Besonders der strenge Zweckbindungsgrundsatz, bisher das Rückgrat des Datenschutzes, passt etwa auf Big Data-Anwendungen nicht. Die werden oft in ausschließlich apokalyp-

26 EuGH, Urt. v. 13.5.2014 – C-131/12, NJW 2014, 2257.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tischer Form beschrieben. Wie alle Innovationen können sie auch diesen Aspekt enthalten, erlauben aber eben auch völlig neue Erkenntnisse in gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Zusammenhängen. Es geht darum, aus großen Datenmengen, die zunächst für andere Zwecke oder zweckfrei bzw. als Nebenprodukt anderer Datenerhebungen gesammelt wurden, bei späteren Auswertungen mithilfe mathematischer Verfahren neue Erkenntnisse zu generieren, sei es im Gesundheitsbereich für die Vorausberechnung von Epidemiewellen aus Millionen von Google-Anfragen, sei es im ökonomischen Kontext die Vorhersagbarkeit von Kundenwünschen oder im Bildungsbereich die Schaffung von passgenauen Angeboten an Studiengängen. Zunächst geht es bei Big Data weniger um Überwachung von Einzelpersonen, wenn die auch möglich ist, da selbst bei eingebauten technischen Hindernissen bei der Datenerhebung und -verarbeitung jede Einzelperson i.d.R. reidentifizierbar ist. Die DS-GVO adressiert – wohl bewusst – dieses Problem gar nicht erst, enthält aber in Art. 6 Abs. 4 die Möglichkeit unter bestimmten Voraussetzungen spätere Zweckänderungen zu erlauben. Bei der Konzeption der DS-GVO war es wohl (noch) nicht möglich, über ganz neue Datenschutzmethoden nachzudenken, da die Mehrzahl der Mitgliedstaaten noch nicht einmal die alten, schon in der Datenschutzrichtlinie ausgearbeiteten und in der Vergangenheit bewährten Konzepte rezipiert hatte. So bleibt aber im materiellen Datenschutzrecht auch nach Erlass der DS-GVO eine offene Flanke, die in Zukunft noch größer werden dürfte.

3.3.2 Aufsicht

Effizienter Datenschutz ist nicht nur eine Sache des materiellen Rechts, sondern besonders auch der Aufsicht und Sanktionen. In diesen Bereichen ist die DS-GVO am stärksten. Die Aufsicht soll zur gleichmäßigen Anwendung der Generalklauseln der DS-GVO in allen Mitgliedstaaten beitragen. Das Thema gehörte zu den umstrittensten, weshalb sich das Grundkonzept im Laufe der vierjährigen Entstehungsgeschichte der Verordnung geändert hat. Zunächst sollte bei grenzüberschreitenden datenschutzrechtlichen Aktivitäten das sog. One-Stop-Shop-Verfahren gelten, d.h. die Datenschutzbehörde desjenigen Mitgliedstaates allein zuständig sein, wo das datenverarbeitende Unternehmen seinen Hauptsitz hat. Dieser Weg wurde als zu wenig bürgerfreundlich kritisiert[27] und dahingehend modifiziert, dass nun mehrere Aufsichtsbehörden aus verschiedenen Mitgliedstaaten zuständig sein können. Gemäß Art. 56 Abs. 1 DS-GVO wird eine federführende Aufsichtsbehörde danach bestimmt, wo das betroffene Unternehmen seine Hauptniederlassung oder einzige Niederlassung in der EU hat. Die federführende Aufsichtsbehörde muss sich dann mit den anderen betroffenen Aufsichtsbehörden nach Art. 60 DS-GVO abstimmen. Finden sie keinen Konsens, kommt das in Art. 63 ff. DS-GVO geregelte Kohärenzverfahren zum Tragen, bei dem der neu zu schaffende und aus

27 Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zur Struktur der künftigen Datenschutzaufsicht in Europa, 87. Konferenz der Datenschutzbeauftragten, 27.3.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Leitern der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden[28] bestehende Europäische Datenschutzausschuss einen Beschluss fasst. Gerade der Europäische Datenschutzausschuss soll nach Art. 70 DS-GVO die einheitliche Anwendung der Datenschutzgrundverordnung sicherstellen, hat dazu aber mit Stellungnahmen, Leitlinien und Empfehlungen vorwiegend nur beratende Kompetenzen, wie sich aus der langen Liste des Art. 70 Abs. 1 DS-GVO ergibt. Die Beschlüsse des Europäischen Datenschutzausschusses im Kohärenzverfahren sind aber nach Art. 65 in einigen Fällen verbindlich. Abschließend entscheidet der Europäische Datenschutzausschuss jedoch nicht. Die endgültige Entscheidung trifft nach Einhaltung etlicher Fristen und weiterer Formalia die nationale Aufsichtsbehörde (Art. 65 Abs. VI DS-GVO). Die kann „unter außergewöhnlichen Umständen“ das Kohärenzverfahren auch umgehen und selbst einstweilige Maßnahmen treffen (Art. 66 DS-GVO). Insgesamt ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass das langwierige, bürokratische Kohärenzverfahren eher zu einer Selbstlähmung der Aufsicht als in absehbarer Zeit zu der dringend nötigen Klärung der vielen offenen Auslegungsfragen und zu einem einheitlichen Gebrauch der Datenschutznormen der DS-GVO in den Mitgliedstaaten führen wird.

3.3.3 Sanktionen

Wie sich das Schicksal der Sanktionen entwickeln wird, ist noch nicht abzusehen. Jedenfalls ist neben Haftung und Schadensersatz in Art. 83 DS-GVO, der im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage in § 7 BDSG leichte Verbesserungen bringt, wenn auch die DS-GVO keine Gefährdungshaftung einführt, die Bußgeldregelung spektakulär. Nach §43 BDSG wurden Bußgelder in Deutschland bislang eher zurückhaltend verhängt, wenn man von einzelnen Ausnahmen, wie dem 1,5 Millionen Euro-Bußgeld für die Supermarktkette Lidl im Jahr 2008[29] absieht. Nun wird die Bußgeldregelung in der DS-GVO ans Kartellrecht angelehnt und gemäß Art. 83 Abs. 5 auf bis zu 20 Millionen Euro oder bei Unternehmen auf bis zu 4% des weltweiten Jahresumsatzes erhöht. Es bleibt abzuwarten, ob diese Bußgeldhöhe nicht eher symbolischen Charakter hat, denn einerseits funktioniert diese Abschreckung nur bei effizienter Aufsicht, andererseits würde ein erhebliches Prozessrisiko bestehen.

3.4 Harmonisierungspotential verspielt durch bereichsspezifischen Datenschutz?

3.4.1 „Inhaltsleere“ Generalklauseln

Die 99 Artikel der DS-GVO arbeiten fast vorwiegend mit Generalklauseln und auslegungsbedürftigen Begriffen. Das ist kaum verwunderlich, wenn man eine in einigen Mitgliedstaaten hochkomplex geregelte Materie für 500 Millionen EU-Einwohner un-

28 Bei Mitgliedstaaten wie Deutschland, wo es mehrere Aufsichtsbehörden gibt, ist gemäß Art. 68 Abs. 4 DS-GVO ein gemeinsamer Vertreter zu bestimmen. Wie das genau abzulaufen hat, ist nicht geregelt.

29 *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein* 2008*:* Dem Datenschutz wachsen Zähne, Pressemitteilung vom 11.9.2008, www.datenschutzzentrum.de/presse/20080911-lidl-bussgeldverfahren.html (6.7.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mittelbar und einheitlich anwendbar machen will und die gesamte Datenverarbeitung im öffentlichen wie im nicht öffentlichen Bereich abgedeckt werden soll. Verbunden mit effizienter Aufsicht und der Rechtsprechung des EuGH mag über den Weg von Generalklauseln das Hauptziel der Verordnung, Harmonisierung des Datenschutzes, punktuell erreichbar sein. Allerdings besteht der Preis der generalklauselartigen Regelung in jahrelanger Rechtsunsicherheit, da die vielfach vagen DS-GVO-Normen in einem mühsamen Prozess Schritt für Schritt durch Aufsicht und Rechtsprechung konturiert werden müssen. Auch die der Verordnung vorangestellten 173 Erwägungsgründe helfen vielfach nur bedingt weiter, nicht nur, weil sie nicht rechtsverbindlich, sondern weil sie in vielen Fällen ebenso vage sind wie der Verordnungstext selbst. Die lange Dauer dieses in Europa eingeübten Harmonisierungsprozesses ist in einem Rechtsgebiet wie dem Datenschutz über die bei Harmonisierungsverfahren üblicherweise hinzunehmende zeitweise Rechtsunsicherheit hinaus problematisch, weil sich wegen der rasanten Entwicklung der Informationstechnologie die tatsächlichen Umstände der Datenverarbeitung so schnell ändern, dass sie nicht selten, wenn sie dann schließlich geprüft werden, durch das Raster von früheren Konkretisierungen der Datenschutzregeln durch Aufsichtsbehörden und Gerichte fallen.

3.4.2 „Harmonisierungsfeindliche" Öffnungsklauseln

Diese mit generellen Regelungen verbundenen Probleme hatte schon die Kommission gesehen und sich daher in ihrem Entwurf von 2012 in über dreißig Fällen selbst die Befugnis zum Erlass von delegierten Rechtsakten eingeräumt, mit denen einheitliche konkretisierende Regelungen hätten erlassen werden können, die dann sofort in allen Mitgliedstaaten gegolten hätten. Diese Selbstermächtigung der Kommission ist auf vehemente Kritik gestoßen mit der Folge, dass sich in der endgültigen DS-GVO-Fassung die Machtverhältnisse umgekehrt haben. Von den Befugnissen zu delegierten Rechtsakten sind nur zwei geblieben. Nahezu im Austausch mit ihnen enthält die DS-GVO jetzt mehrere Dutzend Öffnungen für nationale Regelungen und zwar sowohl in einem eigenen Kapitel (Kap. IX, Art. 85 ff.), wie auch verstreut über die DS-GVO in Gestalt von Ermächtigungen für nationale Regelungen in einzelnen Artikeln oder Bezugnahmen auf nationale Normen. Die Befugnisse für mitgliedstaatliche Regelungen sind so umfangreich, dass die Verordnung fast schon wieder zu einer Datenschutzrichtlinie wird. Dabei sind die Regelungsaufträge an die Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet. Zum Teil müssen die Staaten handeln, z.B. bei Art. 85 DS-GVO über die Datenverarbeitung zu journalistischen, wissenschaftlichen, künstlerischen oder literarischen Zwecken. Zum Teil können sie handeln, wie beim Beschäftigtendatenschutz in Art. 88 DS-GVO.

Obwohl wegen der anvisierten besseren Harmonisierungswirkung nach den Erfahrungen mit der Datenschutzrichtlinie diese nicht reformiert, sondern zum Instrument der Verordnung gegriffen wurde, spielte der Beschäftigtendatenschutz wegen seiner enormen Bedeutung und seiner seit langem dringenden Regelungsbedürftigkeit bereits im Kommissionsentwurf von 2012 eine Sonderrolle. Schon in Art. 82 der Kommissionsfassung war eine Öffnungsklausel für nationalen bereichsspezifischen Beschäftigtendatenschutz enthalten, die allerdings eng zu verstehen war, weil die nationale Regelung

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 „im Rahmen der Verordnung“ zulässig sein sollte. Die Grenzen der Verordnung hätten also nach „unten“ wie nach „oben“ eingehalten werden müssen, mit der Folge, dass es einen strengeren deutschen Beschäftigtendatenschutz als in der Verordnung nicht hätte geben dürfen. Wie diese Grenzziehung genau hätte vollzogen werden sollen, da einerseits Beschäftigtendatenschutz gerade nicht in der Verordnung geregelt ist – das Europäische Parlament hatte eine solche Regelung vorgeschlagen, konnte sich aber nicht durchsetzen – und andererseits die allgemeinen Datenschutzregeln der DS-GVO so vage sind, dass man nicht ohne weiteres eine „untere“ oder „obere“ Grenze feststellen kann, mag dahinstehen, denn Art. 82 ist so nicht in die endgültige Fassung übernommen worden. Dort enthält nun Art. 88[30] die mitgliedstaatliche Befugnis, Beschäftigtendatenschutz selbst zu regeln. Die Einschränkung, dass das nur „in den Grenzen der Verordnung“ zulässig sein soll, ist entfallen, sodass es jetzt jedenfalls eine „obere“ Grenze nicht mehr gibt. Eine „untere“ lässt sich aus Art. 88 Abs. 2 ablesen, wonach die Menschenwürde und die Grundrechte der betroffenen Person durch die nationale Regelung nicht verletzt werden dürfen. Im deutschen Kontext verweist das zurück auf die Rechtsprechung des BVerfG zur informationellen Selbstbestimmung. Der nationale Gesetzgeber wird die Befugnis in Art. 88 Abs. 1 DS-GVO für „spezifischere“ Regelungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Beschäftigungskontext aber auch nicht beliebig ausdehnen können, da die Grundpfeiler der Verordnung durch eine nationale Regelung nicht beeinträchtigt werden dürfen, mögen diese Grundpfeiler wegen der vagen Formulierungen in der DS-GVO auch nur mit Mühen rechtssicher zu bestimmen sein.

4. Fazit

Die Bilanz für den zukünftigen Datenschutz in der EU durch den Erlass der DS-GVO ist gemischt. Datenschutz war bisher – trotz der Datenschutzrichtlinie von 1995 – vorwiegend auf der Ebene der Mitgliedstaaten erfolgreich und das nur bei wenigen, insbesondere in Deutschland, wo als einzigem Mitgliedstaat eine Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern stattfindet. In den europäischen Datenschutz ist erst durch die EuGH-Rechtsprechung aus der jüngsten Zeit Bewegung gekommen, mit der deutliche Zeichen zugunsten eines effizienten Datenschutzes gesetzt wurden. Das ist eine erfreuliche Entwicklung, aber aus drei Urteilen wird man noch nicht sicher das Heraufziehen eines langfristig effizient geschützten europäischen Grundrechts auf Datenschutz ableiten können.

Die DS-GVO soll nun, gerade wegen ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit, einen großen Schub für den Datenschutz auf EU-Ebene bringen. Ob der gelingen kann, bleibt zweifelhaft. Positiv ist natürlich der Umstand, dass sich durch das Regelungsinstrument Verordnung in Zukunft Mitgliedstaaten nicht mehr der Anwendung von Datenschutz-

30 Die Trilog-Version der DS-GVO vom Januar 2016 ist zwar inhaltlich nicht mehr verändert worden, wohl aber sprachlich und hinsichtlich der Nummerierung der Artikel. Daher wurde aus Art. 82 schließlich Art. 88.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

regeln entziehen können. Wie effizient die Regeln der DS-DVO aber sein werden, ist eine andere Frage. Modernisiert wird der Datenschutz im Großen und Ganzen nicht, da weitgehend auf die alten Rezepte vertraut wird. Wichtige neue Datenverarbeitungsformen, die wirtschaftlich besonders vielversprechend sind, wie Big Data-Anwendungen, sind bewusst ausgespart bzw. in Art. 6 Abs. 4 DS-GVO versteckt unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen worden.

Mit einer raschen Harmonisierung ist nicht zu rechnen, da die Generalklauseln der DS-GVO viel Raum für Interpretation lassen. Zwar soll durch das neu eingeführte Kohärenzverfahren eine Vereinheitlichung herbeigeführt werden. Das Verfahren ist aber schwerfällig und langwierig und wirkt immer nur punktuell. Die Hoffnung für wirkungsvollen Datenschutz in der EU ruht also (seit kurzem) eher auf dem EuGH. Der hat zwar seit dem Vertrag von Lissabon auch verfassungsgerichtliche Funktionen, ist aber, anders als das BVerfG, keine reine Rechtsschutzinstanz, sondern auch Förderer des Binnenmarktes mit überfordernder Allzuständigkeit.

Ein weiteres Dilemma für die Harmonisierung des Datenschutzes ergibt sich daraus, dass „wenn der Datenschutz nicht zur folgenlosen Intention verkommen soll, er sich am jeweils spezifischen Verarbeitungszusammenhang orientieren muss“,[31] d.h. dass sich mit bereichsspezifischen Regelungen Datenschutz wirkungsvoller garantieren lässt als mit allgemeinen. Bereichsspezifischer Datenschutz würde aber nur dann dem Harmonisierungsziel nicht zuwider laufen, wenn er auch europäisch geregelt würde. Das wäre, vor allem für den privaten Bereich möglich, wird aber von der DS-GVO gerade nicht aufgenommen. Im Gegenteil lässt sie viel Raum für bereichsspezifische Regelungen der Mitgliedstaaten. Es bleibt dann in diesen Bereichen, z.B. im wichtigen Beschäftigtendatenschutz bei Datenschutzregelungen auf mehreren Ebenen mit dem Konfliktpotential, das aus der Vergangenheit bekannt ist, nicht zuletzt der Konkurrenz zwischen BVerfG und EuGH.[32]

31 *Simitis*, *Spiros* 2010: Die EG-Datenschutzrichtlinie: eine überfällige Reformaufgabe, in: *Herzog/Neumann (Hrsg.)*: Festschrift für Winfried Hassemer, S. 1235-1236.

32 Dazu *Grimm*, *Dieter* 2013: Der Datenschutz vor einer Neuorientierung, in: Juristen Zeitung (JZ), S. 585-592; *Masing*, *Johannes* 2015: Einheit und Vielfalt des Europäischen Grundrechtsschutzes, in: Juristen Zeitung (JZ), S. 477-487.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Daseinsvorsorge und Digitalisierung – die kommunale Perspektive

Helmut Dedy

1. Leisten Digitalisierung und Daseinsvorsorge einen Beitrag für gleichwertige Lebensverhältnisse?

Digitalisierung ist allgegenwärtig. In den letzten Jahren hat sie unseren Alltag mit erstaunlicher Geschwindigkeit verändert. Sie beeinflusst unsere Kommunikation und unsere Arbeitsweise in vielerlei Hinsicht. Für viele Kommunen verbindet sich die Debatte über den Umgang mit digitaler Technik eher weniger mit Smartphones und Apps. Eher verbindet sich mit der Digitalisierung die Frage nach dem lokalen Gestaltungsauftrag in allen Spektren kommunaler Handlungsfelder. Dazu zählt auch die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge im Zuge und mit den Mitteln der Digitalisierung.

Die Sicherung öffentlicher Dienstleistungen ist eine Kernbedingung für die Wahrung und Erreichung von gleichwertigen Lebensverhältnissen. Sie unterliegen im Zuge der Digitalisierung einem spannenden Veränderungsprozess. Das Schlagwort der „Daseinsvorsorge 4.0“ steht stellvertretend für diese Entwicklung. Sie ist eine wichtige Aufgabe für die nächsten Jahrzehnte der Kommunalpolitik. Mit der Zielsetzung von gleichwertigen Lebensverhältnissen will der Staat gute und annähernd gleiche Lebensverhältnisse für alle Bürgerinnen und Bürger des Landes sicherstellen. Unterschiede muss es geben, aber sie dürfen nicht zu groß werden. Es ist ein Mittel für den sozialen Frieden in unserer Gesellschaft. Sie bildet auch stets den Imperativ für die Beurteilung neuer Innovationen und Ideen, die das Zusammenleben und die Wirtschaft auf so fundamentale Weise verändern, wie es die Digitalisierung tun wird. Das Verfassungsprinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse adressiert dabei nicht nur die Kommunen, sondern muss auch politische Zielsetzung des Bundes und der Länder sein. Die Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Mehrebenensystem der Bundesrepublik determiniert fast alle gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Aufgaben. Auch die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge ist damit sowohl eine Frage der jeweiligen Gestaltungspotentiale einzelner Akteure im Mehrebenengeflecht Deutschlands als auch ein maßgeblicher Ausgangspunkt für die Befassung mit dem Thema der Digitalisierung im kommunalen Kontext. Die Handlungsfelder, die sich für Kommunen unter den Begriffen Digitalisierung und Daseinsvorsorge ergeben, sind vielfältig. Ob Gesundheit und Leben, Arbeit und Wirtschaft, Energie und Umwelt, Wohnen, Verwaltung und Bürgerbeteiligung oder Fragen von Sicherheit – die klassischen Aufgaben der Daseinsvorsorge werden künftig alle mehr oder weniger von der Digitalisierung geprägt werden. Dabei müssen für jedes Themenfeld andere Schwerpunkte sowie technische, finanzielle, rechtliche und politische Fragestellungen beleuchtet werden. Fixpunkt für die Debatte über die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge sind dabei immer die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Digitalisierung im Mehrebenensystem – Initiativen, Herausforderungen, Konzepte

Aufgrund der Vielfalt gesellschaftlicher Themenbereiche, die künftig einen digitalen Wandel erleben werden, rückt auch die Frage nach dem Verhandlungsraum und politischen Geflecht im föderalen System Deutschlands in den Fokus der Betrachtung. Digitalisierung im Mehrebenensystem der Bundesrepublik bedeutet auch, einen Blick weg von dezidierten Initiativen auf kommunaler Ebene hin zu der Bedeutung und den Auswirkungen der gegenseitigen Verflechtungen von EU, Bund, Ländern und Kommunen zu werfen. Die Gesetzgebung funktioniert in Deutschland im Wesentlichen in enger Koordination und Kooperation zwischen den staatlichen Ebenen, oft unter Einbeziehung der Kommunen. Alle Ebenen arbeiten zusammen, um den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen und Handlungsnotwendigkeiten mit gesetzgeberischen Initiativen zu begegnen. Das Mehrebenensystem in Deutschland ist einerseits gekennzeichnet durch klare Aufgaben- und Kompetenztrennungen zwischen den Ebenen. Andererseits prägen übergreifende Aushandlungs- und Koordinierungsprozesse das tatsächliche Handeln staatlicher und öffentlicher Akteure.

Insbesondere in den Themen des Datenschutzes und der Datenhoheit, die für die Kommunen und ihre Bürgerinnen und Bürger von zentraler Bedeutung sind, sind die gesetzlichen Regelungsbefugnisse sowohl beim Bund als auch bei den Ländern angesiedelt. Im Zuge der Debatte über die digitale Agenda in Kommunen, die auch vom Deutschen Bundestag geführt wurde, sticht hervor, dass die Kommunen am Ende entscheidend für die Umsetzung und Nutzung digitaler Ideen sind. Sie agieren jedoch in einem gesetzten Rahmen aus europäischen sowie bundes- und landespolitischen Gesetzen und Verordnungen. Naturgemäß gibt es deswegen immer wieder Reibungspunkte zwischen den Kommunen und den anderen Ebenen des Staates über die „richtige“ Rahmensetzung. Die Kommunen erwarten angemessene Rahmenbedingungen und Anreize, um sich mit dem Thema Digitalisierung mit ihren regionalen Eigenheiten auseinander zu setzen und dabei ein gesundes Maß an Handlungsspielraum zu behalten.

Wendet man den Blick ab von dem klassischen Mehrebenengeflecht hin zu den Diskussionen über Maßnahmen zur digitalen Vernetzung vor Ort in den Kommunen, fällt auf, dass es breiter Diskussions- und Beteiligungskonzepte bedarf, um Handlungserfordernisse, Problemlagen, Potentiale und konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Die Kommune muss relevante Akteure der Stadt und Region an einen Tisch holen und gemeinsam Handlungsfelder definieren, in denen Wirtschaft, Bürgerschaft und Verwaltung an Verbesserungen von Dienstleistungen arbeiten können. Das betrifft vielfach Verwaltungsthemen und die Arbeit der Behörden, aber auch sektorenübergreifende Themen wie die Energieversorgung und die Verkehrspolitik. Dabei geht es vor allem um die Frage nach der Handhabung von Daten der öffentlichen Hand. Welche Daten werden von wem benötigt? Sollte man diese Daten öffentlich machen? Welcher Mehrwert könnte aus der öffentlichen Verfügbarkeit der Daten auch für die Kommune und die Bürgerinnen und Bürger erwachsen? Und schließlich die wichtige Frage, ob entsprechende Initiativen der Freigabe von Daten mit den Grundsätzen des gesetzlich geregel-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Datenschutzes vereinbar sind. Hier zeigt sich also wieder die Verknüpfung der verschiedenen staatlichen Ebenen bei der Betrachtung und Umsetzung von Einzelmaßnahmen.

Neben der gesetzlichen Seite zeugt auch ein breites und zum Teil schwer zu durchdringendes Geflecht von Initiativen und Förderinstrumenten im Bereich der Digitalisierung von ihrer besonderen Bedeutung. Digitalisierung ist der Megatrend in Politik und Wirtschaft. Demnach existieren auf allen Ebenen, in Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Ministerien eine Vielzahl von Kompetenzen und Initiativen. Als ein Beispiel sei auf die vielen Konzepte allein innerhalb der Bundesministerien verwiesen. Diese nehmen richtigerweise einzelne Handlungsfelder in den Blick ihrer Analysen, leiden aber manchmal unter der fehlenden Verknüpfung untereinander. Allen voran das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat mit der digitalen Agenda für Kommunen, der Initiative für „Industrie 4.0“ und der Initiative „Intelligente Vernetzung“ sowie den energiespezifischen Runden zur Digitalisierung der Energiewende ein breites Portfolio an Diskussionsebenen.

Die Stoßrichtung des BMWi zeigt, dass die Transformationsprozesse in allen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen sowie der öffentlichen Hand nicht getrennt voneinander betrachtet werden können, wenn es darum geht, eine übergeordnete Strategie zu entwickeln, die allen Akteuren Handlungsmöglichkeiten einräumt. Daher ist die Initiative der „Intelligenten Vernetzung“ im Rahmen der Digitalen Agenda der Bundesregierung ein wichtiger Baustein für die weitere Arbeit. Sie will die Weiterentwicklung und Nutzung von IKT-Technologien in wichtigen Infrastrukturbereichen wie dem Energie-, dem Verkehrs-, dem Gesundheits-, dem Bildungsbereich und der öffentlichen Verwaltung befördern. Paradigmatische Beispiele dafür sind aus Sicht des BMWi: Smart Grid, Smart Home, Smart City, E-Government, E-Participation oder altersgerechte Assistenzsysteme für ein selbstbestimmtes Leben. Ziel der Initiative ist es, die Qualität von öffentlichen und privaten Dienstleistungen und Serviceangeboten zu verbessern, nutzerfreundlich zu gestalten, eine nachhaltigere Nutzung von Energie und Ressourcen zu erreichen sowie mehr Sicherheit im Verkehr und eine bessere Versorgung in Medizin und Pflege zu schaffen.

Die Initiative „Intelligente Vernetzung“ will damit die vielfältigen Potenziale gemeinsam mit einem Netzwerk aus starken Partnern von Unternehmen, Forschungsinstitutionen und unterschiedlichen Verbänden erörtern. Der Deutsche Städtetag zählt zusammen mit anderen kommunalen Spitzenverbänden und den Verbänden der kommunalen- und der Verkehrsunternehmen zu den Projektpartnern. Die Zielrichtung einer Vernetzung von Infrastrukturen mit digitaler Technik soll demnach spiegelbildlich durch eine breite Beteiligung verschiedener betroffener Akteure diskutiert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Der städtische Blick auf die Digitalisierung

Wie gezeigt, nehmen die Kommunen und die kommunalen Unternehmen eine besondere Rolle in dem Diskurs über die Digitalisierung ein, weil sie auch über ihre Dienstleistungen im direkten Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern sind. Sie stellen dabei stets Überlegungen an, Prozesse zu optimieren, die Qualität zu verbessern und responsiv für die Erwartungen und Bedürfnisse aus der Bürgerschaft zu sein. Die Kommunen sind in vielerlei Hinsicht Gestalter der Digitalisierung in Gesellschaft und Wirtschaft. Sie engagieren sich sowohl in den Bereichen leitungsgebundener Infrastruktur (Energieversorgung, Wasser/Abwasser, Breitband/Glasfaser) als auch in der Optimierung von Verwaltung und digitaler Partizipation der Bürgerinnen und Bürger. Gleiches lässt sich auch mit Blick auf stärker systemische Strukturen der Daseinsvorsorge feststellen. In vielen Bereichen der Ver- und Entsorgung sowie weiterer Themenfelder kommunaler Aktivität und Verantwortung nimmt die Nutzung und Erprobung digitaler Technik eine wichtige Rolle ein. Kommunen und kommunale Unternehmen gestalten die Durchdringung von digitalen Elementen in gewachsene Infrastrukturen und Dienstleistungen, um sie für die Bürger interessanter und besser zu machen und gleichzeitig Synergiepotentiale durch das Miteinander verschiedener Themenbereiche auszuschöpfen.

Besonders spannend ist, dass der Baukasten an digitaler Steuerungstechnik vor allem die Verknüpfung verschiedener, vormals voneinander getrennter Themenbereiche ermöglicht. So können die Entwicklung besserer Frühwarnsysteme für Hochwasser und Starkregenereignisse, der Schutz von kritischen Infrastrukturen durch eine gezielte Unterstützung und Steuerung konkreter Netzbereiche und nicht zuletzt die Nutzung von Sensorik in leitungsgebundenen Dienstleistungen (Wasserversorgung/Entsorgung) Leben retten, empfindliche Bereiche einer Stadt schützen und Kosten reduzieren.

Zentraler Impetus bei der Betrachtung einzelner Handlungsfelder ist dabei stets die Frage nach den Vorteilen für die lokale Wirtschaft und Gesellschaft. Die Digitalisierung ist schließlich für die Städte kein Wert an sich. Verwaltungsoptimierung und Infrastrukturmanagement sollten zu besseren, wirtschaftlich tragfähigen Lösungen führen, die sowohl für die Kommune als auch die Bürgerinnen und Bürger von Vorteil sind. Daher obliegt es jeder Kommune zu analysieren und zu überlegen, ob und in welchen Bereichen sie im Zuge digitaler Projekte aktiv werden möchte. Eine gewisse Freude an Ideen im Bereich digitaler Projekte, die auch zweifellos bei vielen Bürgerinnen und Bürgern vorhanden ist, stellt eine gute Voraussetzung für die Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen dar. Das darf aber nicht den Blick dafür verstellen, dass die Unterschiede in der Bevölkerung – auch beim Umgang mit digitaler Technik und Medien – ausgeprägt sind. Eine komplette Umstellung der Verwaltungsleistungen auf digitale Prozesse ist daher der falsche Ansatz. Neue Wege der Bürgeransprache und Dienstleistung sind eine gute Ergänzung zu bestehenden Formaten und können die regionale Bindung der Bürgerinnen und Bürger an die Kommunen stärken.

Die Heterogenität der Bevölkerung, der Grad der digitalen Heimat, der Grad der Verbindung mit passender Infrastruktur; all das sind wichtige Parameter für die Ausgestaltung digitaler Dienstleistungen der öffentlichen Hand. Denn moderne Technologien

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 smarte Services für die Bürgerinnen und Bürger brauchen einen passenden Nährboden. Ohne eine breite Abdeckung der Bevölkerung mit schnellem Internet und der Bereitschaft der Menschen, smarte Dienstleistungen zu nutzen, laufen vielen Ideen und Initiativen ins Leere.

Der Deutsche Städtetag hat daher eine verbandsübergreifende Arbeitsgruppe zusammen mit anderen kommunalen Verbänden und dem DIFU ins Leben gerufen, die viele Facetten der intelligenten Vernetzung von öffentlichen Dienstleistungen beleuchten wird. Arbeitsschwerpunkte sind u.a. die Digitalisierung der Energieversorgung und -verteilung, die Entwicklungspotenziale neuer Energie- und Energieeffizienzdienstleistungen der Stadtwerke, die Nutzung von Big Data bzw. Open Data zur Verbesserung von Dienstleistungen bis hin zur Verbesserung von Mobilitätsangeboten. Neben den inhaltlichen Fragestellungen sollen durch die Projektgruppe auch die Risiken von intelligenter Vernetzung erörtert werden. Ein wesentlicher Schwerpunkt der ersten Phase der Arbeit in der Projektgruppe ist das Handlungsfeld der „Digitalisierung der Energieversorgung und -verteilung“. Er ist, wie gezeigt, eingebettet in eine Diskussion über die Rolle der öffentlichen Hand bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und der Weiterentwicklung dieser Dienstleistungen im Sinne einer bürgernahen Kommune.

4. Digitalisierung in der kommunalen Praxis

Exemplarisch für viele Anwendungsfälle und Handlungsfelder der Digitalisierung, in denen sich die Kommunen engagieren, möchte ich auf die Bedeutung der intelligenten Vernetzung im Bereich der Energieerzeugung und -versorgung eingehen. Sie nimmt im städtischen Kontext eine wichtige Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft als Abnehmer (und neuerdings Produzenten), aber auch für die Kommune als Gestalter ein. Trotz eines stark regulierten Marktumfeldes gibt es im Bereich der Energiewirtschaft viele innovative Ideen, die auf Vernetzung und digitale Geschäftsmodelle abzielen.

Überdies zeigt die Bundesregierung besonderes Engagement im Bereich der Digitalisierung der Energiewirtschaft. Im Zuge der Umsetzung der Energiewende in Deutschland unterliegt die hiesige Energiewirtschaft bedeutsamen Veränderungsprozessen. Die schrittweise Umstellung der Energieerzeugung und des Energieverbrauchs auf erneuerbare Energien sowie die Stärkung von Energieeffizienz und Ressourcenschonung hat fundamentale Auswirkungen auf die existierenden Geschäftsmodelle sowie den bestehenden Kraftwerkspark mit konventioneller Erzeugung. Mit dem Ausbau erneuerbarer Energien unterliegt die Energieerzeugung stärkeren Schwankungen, die durch eine passende Netzinfrastruktur sowie innovative Technologien ausgeglichen werden müssen. Das hat zur Folge, dass neue Akteure mit innovativen Ideen in einen traditionell gewachsenen Markt drängen. Speicher, virtuelle Kraftwerke, Lastmanagement auf systemischer Ebene sowie Smart-Home-Konzepte, dynamische Tarife und Eigenversorgung auf der Kundenebene bedeuten neue Chancen und neue Herausforderungen für viele Akteure der Energiewirtschaft. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Transformationspro-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zesses ist die Nutzung digitaler Instrumente für die Steuerung des Energiesystems und für die Konzeption neuer Angebote der Energieversorger sowohl für die Wirtschaft und das Gewerbe als auch für den privaten Endkunden.

Auf systemischer Ebene wird digitale Technik genutzt, um übergreifende Prozesse in leitungsgebundener Infrastruktur zu managen und Optimierungspotentiale im Betrieb von Erzeugungsanlagen und Netzen auszuschöpfen. Auf Ebene des Endverbrauchers vollzieht sich der digitale Wandel eher im Sinne einer zunehmenden Individualisierung von Angeboten seitens des Energieversorgers. Digitale Messtechnik macht es möglich, individualisierte Energietarife angepasst an die Bedürfnisse des Kunden anzubieten. Außerdem erleben Smart-Home-Konzepte, mit intelligenter Steuerung von Haus(-halts) technik einen regen Zulauf. Diese Konzepte ermöglichen eine beinahe unbegrenzte Steuerung von vielen Bereichen eines Hauses oder einer Wohnung. Ob Haustechnik (Türschloss, Fenster, Jalousien), Medien oder medizinische Assistenzsysteme, die Möglichkeiten sind immens.

Auch die Kommunen als Betreiber einer Vielzahl eigener Liegenschaften profitieren und nutzen neue Technologien im Bereich der Gebäudetechnik zur Steigerung der Energieeffizienz sowie auch erneuerbare Energien zur dezentralen Erzeugung von grünem Strom und Wärme am Gebäude. Außerdem gestalten viele Städte mit ihren Stadtwerken und der Wohnungswirtschaft gemeinsam Quartierskonzepte, die intelligente Vernetzung bestehender Infrastrukturen zur Hebung von Synergien in einer Stadt erlebbar machen.

In vielerlei Hinsicht bestimmt gerade im regulierten Energiesystem der gesetzliche Rahmen die Entwicklung und Umsetzungschancen von innovativen Geschäftsmodellen. Das zeigt sich auch im Bereich der Digitalisierung der Energiewende. Ursprünglich angedacht zur Umsetzung des gesetzgeberischen Auftrags aus der EU, hat die Bundesregierung mit dem Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende ein neues Grundlagengesetz vorgelegt. Es regelt den Einbau und die Nutzung von intelligenten Messsystemen („Smart-Meter“) für unterschiedliche Verbrauchergruppen, die Vorgaben für die Datensicherheit und den Datenschutz sowie die Zuständigkeiten der unterschiedlichen Marktakteure. Die Einführung von intelligenten Messsystemen ist insofern eine wichtige Maßnahme, um besser auf die zunehmende Einspeisung von erneuerbaren und fluktuierenden Energien reagieren zu können. Darüber hinaus bieten diese Systeme dem Verbraucher die Möglichkeit, den eigenen Energieverbrauch zu visualisieren und letztlich Energieverbräuche zu reduzieren.

Der Deutsche Städtetag begrüßt die Initiative der Bundesregierung ausdrücklich. Das Gesetz sieht einheitliche Vorgaben für alle Akteure vor und lässt trotzdem noch Handlungsspielraum für lokale Akteure. Smart-Meter sowie einheitliche und ambitionierte Datenschutzstandards sind wichtige Grundlagen zur Digitalisierung der Energiewende. Der Ausbau und die Nutzung von intelligenten Netzen und Zählern ist ein dringend notwendiger Schritt, um die umweltfreundliche Erzeugung von Energie und deren Nutzung in der Industrie, im Verkehr und in den Privathaushalten auf intelligente Weise miteinander zu vernetzen, Energieeinsparpotenziale zu generieren und die Energieeffizienz deutlich zu steigern. Speziell eine innovative Umwelttechnologie und eine intelli-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gente Energienutzung durch Smart-Grids und Smart-Meter können in Verbindung mit dem Ausbau der Elektromobilität und der Speicherkapazitäten erheblich zur Energieeinsparung und damit zur Erreichung der Energieeinspar- und Klimaschutzziele beitragen. Hiervon können die Städte mit ihren zahlreichen Liegenschaften, aber auch kommunale Unternehmen und die Bürger profitieren.

Trotz vieler positiver Punkte, die sich sowohl für den Verbraucher als auch die Versorger aus der Initiative zur Einführung von Smart-Metern ergeben, werden mit dem Gesetz auch Fragen aufgeworfen, die paradigmatisch sind für die Diskussionen über Digitalisierung im Großen. Mit dem Gesetz werden nämlich nicht nur der Roll-Out von Smart-Metern und deren technische Ausstattung festgelegt, sondern auch die Marktrollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure im Erzeugungs- und Netzbereich neu definiert. Dieses Vorhaben hatte intensive Diskussionen darüber zur Folge, welcher Akteur künftig welche Daten der Verbraucher erhält, die über einen Smart-Meter verfügen. Wer hat welche Aufgaben hinsichtlich der Nutzung und Auswertung der Daten sowohl im Sinne der Abrechnung des Stromverbrauchs als auch zur Wahrung der Systemstabilität durch aggregiertes Wissen über Verbräuche und Erzeugung?

Im Kleinen wird damit die übergeordnete Frage nach der Datenhoheit und des Datenschutzes bei zunehmender digitaler Vernetzung und digitaler Durchdringung des alltäglichen Lebens aufgeworfen. Der Übergang von der analogen in die digitale Welt bringt eine immense Menge von Daten mit sich, die ein wertvoller „Rohstoff“ für neue Geschäftsmodelle sind. Die Diskussionen über die Digitalisierung und die Datenhoheit schärft unsere Sinne für wichtige Fragen und Weichenstellungen, insbesondere bei Daten der öffentlichen Hand.

Wie können wir vor dem Hintergrund stärkerer Vernetzung verschiedener gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bereiche sicherstellen, dass sensible Daten der öffentlichen Hand nicht an Konzerne abfließen? Welche Daten können die Kommunen veröffentlichen, um öffentliche Dienstleistungen zu verbessern? Wie verändern sich öffentliche Dienstleistungen, wenn auch private Akteure mit einem entsprechenden Datenpool ähnliche Angebote machen? Viele offene Fragen, die noch für manche Kontroverse sorgen werden. Für die Städte steht jedenfalls fest, dass Daten nicht nur die Grundvoraussetzung für neue Geschäftsmodelle und die Basis für individualisierte Dienstleistungen sind. Sie sind eben vor allem ein Abbild von Aktivitäten, Verhalten und Idealen der Bürger und damit sensibel und schützenswert und in den Kommunen gut aufgehoben.

5. Ausblick

Der kursorische Einblick in die Energieversorgung als einen Kernbereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der Digitalisierung, der auch insbesondere die Kommunen als Gestalter, Erzeuger und Verbraucher betrifft, verdeutlicht die Vielfältigkeit der Diskussionen um die Digitalisierung. Der Diskurs über die digitalen Agenden der Kommunen verbindet sich stets mit der Frage nach dem politischen Gestaltungsauftrag in den Handlungsfeldern der Kommunalpolitik. Die Leitfrage lautet auch hier:

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 sichere ich Wohlstand, gute Lebensverhältnisse und Zusammenleben in meiner Kommune?

Die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge im Sinne allgemeiner öffentlicher Dienstleistungen ist dabei ein wichtiger Baustein. Die Digitalisierung treibt diesen fortlaufenden Prozess weiter voran und liefert wichtige Impulse. Aufgrund der fachlichen Breite der Daseinsvorsorge kann die Debatte über die Digitalisierung nicht nur in Einzelfeldern hängen bleiben, sondern den Querschnittscharakter der Daseinsvorsorge exponieren. Digitale Steuerungstechnik ermöglicht auch den Kommunen über den Tellerrand zu schauen, breitere Perspektiven einzunehmen und neue Ideen zu entwickeln. So gesehen beinhaltet die Digitalisierung eine große Chance für viele Städte und Unternehmen, bestehende Prozesse neu zu denken und bisher Unbedachtes neu zu konzipieren. Auch zeigt sich, dass für diesen Gestaltungsauftrag der Kommunen ein übergreifender Dialog und Austausch zwischen den ausführenden und den gesetzgeberischen Ebenen in Deutschland und Europa verfestigt werden muss. Querschnittsthemen wie die Digitalisierung können im kleinen wie im großen nur unter Einbindung aller relevanten Akteure diskutiert und gestaltet werden. Es braucht einen fachübergreifenden Dialog sowohl in der Kommune als auch mit und zwischen den staatlichen Ebenen über die Zielrichtung und die Instrumente der Digitalisierung.

Zweifellos gilt es jedoch bei allen Ideen und Feldversuchen, nicht blind zu sein vor den Herausforderungen und Hürden der Digitalisierung von Bereichen kommunalen Handelns. In jeder Stadt gilt es passgenaue Lösungen zu entwickeln, die auf die bestehenden Bedürfnisse sowohl der Stadt als auch der Bürgerinnen und Bürger eingehen. Überdies gilt es, die richtigen Fragen bei der Nutzung digitaler Technologien im kommunalen Kontext zu stellen: Wer hat die Datenhoheit über die wachsende Menge an Daten? Wie sind diese Daten geschützt? Wie stelle ich sicher, dass bestehende Produktstandards und Standards bei Dienstleistungen durch die Digitalisierung nicht unterminiert werden?

Wenn sich die Lösungsansätze und Innovationen an diesen Fragen ausrichten und aus einem übergreifenden Dialog heraus entstehen, dann ist schon viel erreicht. Der Deutsche Städtetag ist von den Chancen der Digitalisierung überzeugt und gerade deswegen sicher, dass die Kommunen gemeinsam mit vielen Akteuren diese nach ihren regionalen Bedürfnissen gestalten müssen. Mit einer Auslieferung kommunaler Standards an die digitale Euphorie ist niemandem geholfen.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Themen der Forschung

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Geschlechterperspektiven in der Föderalismusforschung

Sabine Lang/Birgit Sauer

Die internationale wie auch deutschsprachige Föderalismusforschung hat sich bislang kaum mit Geschlechterfragen auseinandergesetzt. Die politikwissenschaftlich vergleichende Geschlechterforschung hat hingegen zwar spezifische Institutionen zur Geschlechtergleichstellung auf nationaler und subnationaler Ebene untersucht, die Auswirkungen bestimmter Staatsarchitekturen auf Geschlechterpolitik jedoch ebenfalls vernachlässigt.[1] Erst in den vergangenen Jahren hat sich eine geschlechterkritische Föderalismusforschung entwickelt.[2] Wir wollen im Folgenden einige Aspekte der gegenwärtigen Debatten und Forschungsperspektiven in der geschlechterkritischen Föderalismusforschung zur Diskussion stellen sowie die Reichweite solcher Erklärungsansätze ausloten. Insbesondere geht es uns darum, eine Diskussion über mögliche Synergien zwischen den bislang unverbundenen Forschungssträngen der Föderalismusforschung des politikwissenschaftlichen Mainstreams und den neueren geschlechtersensiblen Ansätzen anzuregen.

1. Warum geschlechterkritische Föderalismusforschung?

Geschlechterkritische Politikforschung basiert auf der Prämisse, dass das staatliche „Gehäuse" (Max Weber) selbst und die Praktiken, die es generiert, dass also staatliche Institutionen, Normen, Verfahren und Politiken vergeschlechtlicht, also nicht geschlechtsneutral sind. Politiken treffen beispielsweise auf Geschlechterungleichheiten und können diese beseitigen oder aber auch, wenngleich meist nicht intendiert, verstärken; politische

1 *Sawer, Marian/Vickers, Jill* 2010: Introduction: Political Architecture and its Gender Impact; in: *Haussman, Melissa/Sawer, Marian/Vickers, Jill (Hrsg.)*: Federalism, Feminism and Multilevel Governance, Farnham/Burlington, S. 3.

2 Die US-amerikanische Zeitschrift ‚Publius. The Journal of Federalism' hat im Winter 2013 zum ersten Mal ein Sonderheft zum Thema „Gendering Federalism" herausgegeben (Vol. 43, No. 1, Winter 2013). Darüber hinaus wurden im Rahmen des internationalen Forschungsverbunds FINSA (Feminist International Network on State Architecture) eine Reihe von Konferenzen und Workshops zum Thema „Föderalismus und Geschlecht" organisiert. Siehe u.a. *Chappell, Louise A.* 2002: Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada, Vancouver; *Chappell, Louise A.* 2010: Comparative Gender and Institutions, in: Perspectives on Politics, Jg. 8, Nr. 1, S. 183-189; *Haussman, Melissa/Sawer, Marian/Vickers, Jill* (Hrsg.) 2010: Federalism, Feminism and Multilevel Governance, Farnham; *Vickers, Jill* 2010: A Two-Way Street: Federalism and Women's Politics in Canada and the United States, in: Publius. The Journal of Federalism, Jg. 40, Nr. 3, S. 412-435; *Celis, Karen/Meier, Petra* 2011: Convergence and Divergence. The Federalization of Belgian Equality Politics, in: Regional and Federal Studies, Nr. 21, S. 55-71 und *Lang, Sabine/Sauer, Birgit* 2013: Does Federalism Impact Gender Architectures? The Case of Women's Policy Agencies in Germany and Austria, in: Publius. The Journal of Federalism, Jg. 43, Nr. 1, S. 68-89.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Verfahren können Geschlechterdisparitäten erzeugen, wie dies die feministische Repräsentationsforschung am Beispiel des Mehrheitswahlrechts aufzeigen konnte.[3] Gleichwohl ist es bislang nur in Ansätzen gelungen, politische Akteure für die Privilegierung von Männern und männlichen Verhaltungsmustern sowie für die Benachteiligung von Frauen und der Nichtbeachtung weiblicher Praxen zu sensibilisieren.[4] Insbesondere die Institutionen und Verfahren liberaler Staatsarchitektur erscheinen im Mainstream der politikwissenschaftlichen Forschung immer noch als geschlechtsneutrales Gehäuse; sie werden wahrgenommen als Garanten für gleiche Zugangs- und Beteiligungschancen auf der Basis formal gleicher Rechte. In dieser Lesart von Gleichstellung geht es dann lediglich darum, Frauen aufzufordern, diese Chancen in stärkerem Umfang zu nutzen, nicht aber Strukturen und Verfahren, in denen ein Geschlechterbias angelegt ist, zu verändern.

Wenn wir davon ausgehen, dass auch föderale Strukturen stets in den Kontext gesellschaftlicher Entwicklungen eingebettet sind,[5] dann sind sie vergeschlechtlicht. Aufgabe einer geschlechterkritischen politikwissenschaftlichen Forschung ist es somit, die Verbindungen zwischen konstitutionellen und institutionellen Dimensionen sowie Verfahren des Föderalismus in ihren Auswirkungen auf BürgerInnen zu untersuchen, aber auch im Gegenzug die Agenden und Aktionsradien auszuloten, die in den jeweiligen föderalen Strukturen für BürgerInnen unterschiedlichen Geschlechts angelegt sind. In gleicher Weise ist eine kritische Politikwissenschaft aufgefordert, föderale Strukturen und Prozesse in ihrer Wechselwirkung mit anderen gesellschaftlichen Merkmalen wie sozialer Schicht, ethnischer Herkunft, Nationalität und Alter zu reflektieren. Bislang konzentriert sich die geschlechterkritische Föderalismusforschung auf zwei distinkte, aber zusammenhängende Prozesse: Einerseits wird erforscht, auf welche Weise Frauen und Männer föderale Strukturen, Praktiken und Politiken auf nationaler und Konstituentenebene unterschiedlich für ihre Belange nutzen. Andererseits steht im Interesse dieses Forschungsstrangs, inwieweit föderale Strukturen, Praktiken, Beziehungen und Politiken Frauen und Männer unterschiedlich betreffen und diese somit als vergeschlechtlichte politische Subjekte konstituieren.

3 *Hoffhaus, Tina* 1993: Wahlsysteme und Frauenrepräsentation: ein Vergleich zwischen Großbritannien und Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45, S. 22-29.

4 *Sauer, Birgit* 2001: Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte, Frankfurt a.M./New York.

5 *Benz, Arthur* 2001: Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden, S. 9-50; *Hrbek, Rudolf* 2003: Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die Europafähigkeit Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Eröffnen föderale Strukturen mehr Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen Entscheidungsprozessen für marginalisierte Gruppen?

Forscherinnen, die sich unter einer Geschlechterperspektive mit Föderalismus befassen, haben sich bislang vorwiegend auf die Frage konzentriert, ob und unter welchen Bedingungen föderale Strukturen bzw. bestimmte Ausprägungen von Föderalismus für die Anliegen von Frauenbewegungen und mithin für eine gleichstellungsorientierte Politik förderlich sind. Der Fokus lag also vor allem darauf, wie föderale Strukturen die Art und Weise beeinflussen, in der sich Frauen organisieren,[6] und wie Frauenbewegungen die unterschiedlichen Entscheidungs- und Einflussebenen in föderalen Mehrebenensystemen nutzen, um eine Geschlechterperspektive bzw. Geschlechtergerechtigkeit in politischen Entscheidungs- und Implementierungsprozessen zu verankern und damit Gleichstellungspolitik zu befördern.[7]

In der derzeitigen geschlechterkritischen Föderalismusforschung gibt es drei zentrale Positionen zur Wirkungsweise von Föderalismus auf Frauenbewegungen und Frauenpolitik. Die *erste* besagt, dass Föderalismus Frauen benachteiligt, da er die überwiegend auf der nationalen Ebene agierenden Frauenbewegungen durch die Notwendigkeit, auf mehreren Regierungsebenen gleichzeitig zu agieren, aufspaltet.[8] Da frauenpolitische AkteurInnen und Netzwerke in aller Regel weniger Ressourcen zur Verfügung haben als z.B. UmweltaktivistInnen oder Gewerkschaften, limitieren föderale Strukturen eine breite Mobilisierung. Die Ressourcenabhängigkeit von Politik wird damit für Geschlechterpolitik in föderalen Staaten potenziert und der Effekt ist, dass Frauenbewegungen nur selektiv agieren können und als fragmentiert wahrgenommen werden. Ein *zweiter* Standpunkt[9] beschreibt die unterschiedlichen Regierungsebenen als Möglichkeit für Frauen, mit Hilfe von so genanntem „forum shopping" auf verschiedenen Ebenen funktional adäquate und angemessen skalierte Ansatzpunkte für politische Forderungen zu finden. Dies ist vor allem dann von Vorteil, wenn auf einer bestimmten Regierungsebene oder in einer spezifischen Parteienkonstellation eine ablehnende Haltung gegenüber gleichstellungspolitischen Inhalten und Programmen existiert.[10] „Forum shopping" kann also eine mögliche Blockade gegen Gleichstellungspolitiken auf der einen Ebene aufheben oder zumindest umgehen und zusätzlich positive Wirkung auf anderen Regierungsebenen entfalten. So kann zum Beispiel die Implementation von (Gleichstellungs-) Politiken auf der einen Regierungsebene Vorbildfunktion für andere Ebenen haben.[11] Vertreterinnen einer *dritten* Position betonen in der Diskussion um die Auswirkungen von föderalen Strukturen

6 Siehe z.B. *Sawer, Marian/Vickers, Jill* 2010 (Fn. 1), S. 3.

7 Z.B. *McRae, Heather* 2010: Multiple Policy Scales and the Development of Parental Leave Policy in Germany, in: *Haussmann, Melissa/Sawer, Marian/Vickers, Jill (Hrsg.)*: Federalism, Feminism and Multilevel Governance, Farnham/Burlington, S. 127-139 und *Chappell, Louise A.* 2010 (Fn. 2).

8 *Haussman, Melissa* 2005*:* Abortion politics in North America, Boulder, CO.

9 U.a. *Chappell, Louise A.* 2010 (Fn. 2).

10 *Vickers, Jill* 2010 (Fn. 2).

11 *Vickers, Jill/Haussman, Melissa/Sawer, Marian* 2010: Conclusions, S. 229, in: *Dies. (Hrsg.)*: Federalism, Feminism and Multilevel Governance, Farnham/Burlington, S. 229-238.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Frauenbewegungen und Gleichstellungspolitik die Abhängigkeit von den jeweiligen Kontextbedingungen.[12] Die Wirkungsweise von föderalen Strukturen ist laut dieser Forschungsrichtung abhängig von Faktoren wie der spezifischen Ausprägung politischer Institutionen und Organisationen, von jeweiligen Politikfeldern und Parteienkonstellationen; das Ergebnis von föderalen Prozessen und Strukturen kann daher stark variieren. Wichtige Faktoren, die in dieser dritten Position hervorgehoben werden, sind der Zuschnitt jeweiliger Frauenbewegungen im nationalen Kontext sowie die Durchlässigkeit staatlicher Institutionen. Da, wo zum Beispiel überparteiliche Frauenzusammenschlüsse subnationalen Einfluss haben, können sie über die Konstituentenebene auf die nationalen Politiken einwirken.[13] Kurzum: Diese Forschungen konnten zeigen, dass föderale Strukturen nicht grundsätzlich nur die Gefahr der Ressourcenverknappung für Gleichstellungspolitik und der Fragmentierung von Frauenbewegungen bergen, sondern dass gerade stark verflochtenen Systemen auch gleichstellungspolitisches Debatten- und Innovationspotenzial innewohnt.[14]

3. Institutionelle Gleichstellungsarchitektur im Föderalismus

In jüngster Zeit wurden diese geschlechtersensiblen Föderalismus- und Mehrebenen-Forschungen um eine neue Dimension ergänzt – nämlich um die systematische Erforschung nicht nur von Frauenbewegungen, sondern auch von staatlichen Gleichstellungsinstitutionen, sogenannten „Women's Policy Agencies" (WPA).[15] Damit schließt die feministische Föderalismusforschung an die Debatten an, die in den vergangenen Jahren verstärkt derartige institutionelle Konfigurationen ins Zentrum komparativer Föderalismusforschung rückten.[16] Studien des internationalen „Research Network on Gender, Politics, and the State" (RNGS) belegen, dass staatliche gleichstellungspolitische Einrichtungen

12 U.a. *Celis, Karen/Meier, Petra* 2011 (Fn. 2) und *Lang, Sabine/Sauer, Birgit* 2013 (Fn. 2)

13 *Lang, Sabine* 2014: Multilevel Governance Meets Federalism. The Role of the European Union in Recent Quota and Childcare Allowance Policies, unveröffentlichtes Conference Paper, Council of European Studies.

14 *Von Blumenthal, Julia* 2010: Towards a new German federalism? How the 2006 constitutional reform did (not) change the dynamics of the federal system, in: *Bolgherini, Silvia/Grotz, Florian (Hrsg.)*: Germany after the Grand Coalition. Governance and politics in a turbulent environment, Basingstroke, S. 31-48.

15 Women's Policy Agencies werden als „jede Regierungsstruktur, deren Hauptaufgabe es ist, den gesellschaftlichen Status von Frauen zu verbessern", definiert (*McBride Stetson/Mazur* 1995, S. 3, Übersetzung S.L./B.S.)

16 Z.B. *Benz, Arthur* (Fn. 5); *Hueglin, Thomas O./Fenna, Alan* 2006: Comparative Federalism. A Systematic Inquiry, Toronto; *Erk, Jan* 2007: Comparative federalism as a growth industry, in: Publius: The Journal of Federalism, Jg. 37, S. 262-278; *Mielke, Siegfried/Reutter, Werner* 2011: Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen, 2. Auflage, Wiesbaden und *Abels, Gabriele* 2012: Sub-national Parliaments in a Multi-Level Parliamentary System: The German Länder in the Post-Lisbon Era. Working Paper. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 wichtige vermittelnde Rolle spielen, um die Ideen, Interessen und gleichstellungspolitischen Ziele von Frauenbewegungen in den politischen Prozess einzubringen.[17] Staatliche Gleichstellungsstellen können zum Beispiel Verbündete von Frauenbewegungen werden, um politische Agenden, Prozesse und Ergebnisse zu vergeschlechtlichen – kurz, um die Gleichstellungsorientierung politischer Institutionen und Administrationen zu erhöhen. Diese Forschung zu staatlichen Gleichstellungsinstitutionen hat sich gleichwohl zunächst nicht systematisch mit föderalen Systemen beschäftigt, sondern fokussierte sich auf die national- bzw. zentralstaatliche Ebene in post-industriellen Demokratien.

Ein neuerer Strang der Forschung konzentriert sich nun darauf, solche WPA-Strukturen in föderalen Arrangements in vergleichender Sicht zu analysieren bzw. ihre Relevanz in unitarischen mit der in föderalen Systemen zu vergleichen. Da parlamentarisch-föderale Systeme häufig durch vergleichsweise „geschlossene" Entscheidungsfindungsprozesse zwischen den unterschiedlichen Ebenen gekennzeichnet sind und damit z.B. die Frage nach geschlechtsspezifischen Auswirkungen politischer Entscheidungen oft „unter den Tisch fällt",[18] sind staatliche frauenpolitische Institutionen hier von besonderer Bedeutung.[19] Dieser neuere, modifizierte Ansatz fügt der geschlechtsspezifischen Analyse föderaler Staaten eine institutionelle Dimension hinzu und ergänzt damit die Ansätze, die sich auf die politischen Opportunitätsstrukturen für AkteurInnen der Frauenbewegung konzentrieren.

4. Multilevel Governance, Devolution und Regionalisierung

Feministische Föderalismusforschung hat in den vergangenen Jahren zunehmend die Rolle von Multilevel Governance, Devolution und Regionalisierung für die Durchsetzung von Geschlechtergleichheit beleuchtet.[20] Wenngleich durch diese Institutionenkaskaden die vormals klare Dichotomie von föderaler versus unitaristischer Staatsarchitektur gleich mehrfach durchkreuzt wird, sehen Föderalismusforscherinnen zum Beispiel die zentrale

17 *Outshoorn, Joyce/Kantola, Johanna (Hrsg.)* 2007: Changing State Feminism, New York: Palgrave; *McBride, Dorothy E./Mazur, Amy G.* 2010: The Politics of State Feminism. Innovation in Comparative Research, Philadelphia.

18 *Vickers, Jill/Haussman, Melissa/Sawer, Marian* 2010 (Fn. 11), S. 235.

19 Siehe auch *Chappell, Louise A.* 2002 (Fn. 2); *Meier, Petra/Celis, Karen* 2008: Processes of Convergence and Divergence: The Federalization of Belgian Equality Policies, CES Conference March 6-8, 2008, Chicago; *Lang, Sabine* 2010: Gendering Federalism – Federalizing Gender: Women's Agencies and Policies in German Multilevel Governance, in: German Studies Review, Jg. 33, Nr. 3, S. 517-530; *Celis, Karen/Meier, Petra* 2011 (Fn. 2); *Lang, Sabine/Sauer, Birgit* 2011: Federalism in Strong Party States. Assessing Sub-Federal Power in the Austrian and German Gender Architectures, ECPR Joint Sessions, St. Gallen und *Lang, Sabine/Sauer, Birgit* 2013 (Fn. 2).

20 *Götz, Anne-Marie* 2004: Decentralization and Gender Equality, in: Striving for Gender Equality in an Unequal World, UNDP Report for Beijing+10, Geneva: UNDP.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rolle von EU und UN als Antriebskraft für Gleichstellungspolitiken.[21] Häufig nutzen Akteurinnen die Politiken der supranationalen Ebene im subnationalen Kontext, um so auf die nationale Ebene Einfluss zu gewinnen.[22] In Deutschland wurde diese Strategie zum Beispiel 2013 von einer überparteilichen Allianz von Landespolitikerinnen verfolgt, um die Bundesregierung zu einer umfassenden Quotenregelung für die Besetzung von Verwaltungs- und Aufsichtsräten zu bewegen.[23] Wenngleich mit Hilfe dieses „forum shopping" zunächst nur ein Teilerfolg erzielt werden konnte – eine verbindliche Quote ab 2020[24] –, hat das Zusammenspiel von EU-Kommissarin Vivianne Reding und Landespolitikerinnen mehr bewegt als viele Beobachterinnen annahmen. In anderen Ländern, z.B. in Spanien und Schottland, haben sich Devolution und stärkere Föderalisierung ebenfalls produktiv auf den Ausbau der gleichstellungspolitischen Infrastruktur ausgewirkt.[25] Südafrikanische Forscherinnen begreifen eine stärkere Föderalisierung als zentrale Chance, um den tribalistischen politischen Kulturen der Provinzen und ihren negativen Auswirkungen auf Frauen zu begegnen.[26]

Gleichzeitig sind kleinteilige Politikprozesse und regionale Verankerungen nicht immer positiv für den Ausbau von WPA. Insbesondere in stark von konservativen Parteienstrukturen geprägten Ländern hat Föderalisierung historisch auch das Aufbrechen des männlichen Ernährermodells, die Etablierung adäquater Kinderbetreuungseinrichtungen und die beruflichen Aufstiegschancen für Frauen beeinträchtigt, wie am Beispiel Bayerns nachzuvollziehen ist.

21 *Van der Vleuten, Anna* 2007: The Price of Gender Equality. Member States and Governance in the European Union, Farnham; *Sauer, Birgit* 2009: Transformation von Staatlichkeit: Chancen für Geschlechterdemokratie?, in: *Ludwig, Gundula/Sauer, Birgit/Wöhl, Stefanie (Hrsg.)*: Staat und Geschlecht. Grundlagen und aktuelle Herausforderungen feministischer Staatstheorie, Baden-Baden, S. 105-118.

22 *Vickers, Jill* 2010 (Fn. 2).

23 *Lang, Sabine* 2014 (Fn. 13).

24 Im Zuge der Verhandlungen über die Große Koalition von CDU/CSU und SPD im Winter 2013 machte die CDU/CSU weitere Konzessionen, die schließlich 2015 zu einer verbindlichen Quotenregelung führten.

25 *Mackay, Fiona* 2010: Devolution and the Multilevel Politics of Gender in the UK: The Case of Scotland, in: *Haussman, Melissa/Sawer, Marian/Vickers, Jill (Hrsg.)*: Federalism, Feminism and Multilevel Governance, Farnham, S. 155-169; *Kenny, Meryl* 2011: Gender and Institutions of Political Recruitment: Candidate Selection in Post-Devolution Scotland, in: *Krook, Mona-Lena/ Mackay, Fiona (Hrsg.)*: Gender, Politics and Institutions. Toward a Feminist Institutionalism, Basingstoke, S. 21-41 und *Kenny, Meryl/Verge, Tania* 2013: Decentralization, Political Parties, and Women's Representation: Evidence from Spain and Britain, in: Publius. The Journal of Federalism, Jg. 43, Nr. 1, S. 109-128.

26 *Gouws, Amanda* 2013: Intergovernmental Relations in South Africa. The Case of Gender Based Violence, Conference paper, Sydney 2013.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Geschlechterkritische Föderalismusforschung: Deutschland und Österreich im Vergleich

Österreich und Deutschland gelten als Varianten eines unitarischen bzw. zentralistischen Föderalismus, der „sich nur noch wenig vom dezentralisierten Einheitsstaat unterscheidet."[27] Die Garantie der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" in den Verfassungen der beiden Staaten gilt als Modus dieses „zentralstaatlichen Föderalismus."[28] In der föderalen Arbeitsteilung Deutschlands und Österreichs wird die Mehrzahl der Gesetze auf bundesstaatlicher Ebene beschlossen und auf der Länderebene implementiert.[29] Beide Staaten besitzen also eine „kooperativ-föderalistische" Struktur, die ein „Spannungsfeld" von Zentralisierung und Föderalisierung markiert.[30]

Die konkrete Ausgestaltung der vertikalen und horizontalen Verfahren der Kooperation und der Konsultation ist in beiden Staaten ein stets umstrittener Prozess, und die Verflechtungen von Bund und Ländern sind unterschiedlich ausgeprägt. So haben die deutschen Bundesländer umfangreichere Möglichkeiten der Initiierung von Gesetzesprozessen. Einige Politikfelder wie Bildungs-, Sozial- und Umweltpolitik liegen im deutschen Föderalismus und im Unterschied zu Österreich gänzlich in der Autonomie der Bundesländer. Die österreichischen Bundesländer haben demgegenüber einen geringeren Gestaltungsspielraum, da laut Artikel 15a der österreichischen Bundesverfassung die Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer jeweils konkret zu vereinbaren sind.[31] Darüber hinaus hat der deutsche Bundesrat mittels seines Gesetzesinitiativrechts sowie durch die Zustimmungspflicht zu Gesetzen weit mehr Einflussmöglichkeiten auf die nationale Gesetzgebung als der österreichische. Unter anderem kann der deutsche Bundesrat – zumal wenn es unterschiedliche Parteienmehrheiten im Bundestag und Bundesrat gibt – Gesetze der nationalen Ebene effektiv blockieren. Österreich wird wegen seiner schwachen Föderalisierung auch als „Federation without Federalism"[32] oder als einer der „am meisten zentralisierten Bundesstaaten der Welt" bezeichnet.[33]

27 *Oberhofer, Julia/Stehlin, Julia/Sturm, Roland* 2011: Citizenship im unitarischen Bundesstaat, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 52, Nr. 2, S. 165 und *Sturm, Roland* 2010: Föderalismus, Baden-Baden.

28 *Von Beyme, Klaus* 2007*:* Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich. München, S. 134; *Oberhofer, Julia/Stehlin, Julia/Sturm, Roland* 2011 (Fn. 27), S. 175.

29 Für Österreich: *Bußjäger, Peter* 2010: Intergouvernementale Beziehungen in Österreich und politische Entscheidungsprozesse, in: *Ders. (Hrsg.)*: Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Wien, S. 126; für Deutschland: *Westphalen, Raban Graf von/Bellers, Jürgen (Hrsg.)* 2010: Deutsches Regierungssystem. Wiesbaden, S. 152.

30 *Oberhofer, Julia/Stehlin, Julia/Sturm, Roland* 2011 (Fn. 27), S. 165.

31 *Bußjäger, Peter* 2007: Bericht über den Föderalismus in Österreich (2006), Institut für Föderalismus, Innsbruck, S. 11.

32 *Erk, Jan* 2004: Austria: A Federation without Federalism, in: Publius: The Journal of Federalism, Jg. 34, Nr. 1.

33 *Bußjäger, Peter* 2004: Der ‚zentralistischste aller Bundesstaaten' als (Lehr)Beispiel für Europa? Der Fall Österreich, in: *Piazolo, Michael/Weber, Jürgen (Hrsg.)*: Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union?, München, S. 128-147.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 geschlechterkritischer Perspektive ergeben sich aus dieser formal unterschiedlichen Verfasstheit zweier ansonsten ‚most similar cases' von föderaler Staatsarchitektur eine Reihe von Forschungsfragen, unter anderem: Werden im starken Föderalismus WPA mehr gefördert als im schwachen Föderalismus österreichischer Prägung? Bieten die Einflussmöglichkeiten deutscher Länder mehr Ansatzpunkte für überparteiliche Frauenallianzen zur Gleichstellungspolitik?

Föderalismus als Prozess ist darüber hinaus stets herausgefordert durch die Spannung zwischen Prozessen der Unitarisierung bzw. Zentralisierung und Prozessen der Föderalisierung bzw. Dezentralisierung. Da der österreichische Föderalismus stärkere korporatistische und informelle Komponenten aufweist, wird er auch als „Verhandlungsföderalismus" bezeichnet.[34] Kooperation findet vornehmlich zwischen der bundesstaatlichen Ebene und den Länderverwaltungen statt. Dies führt zu einem geschlossenen politischen Entscheidungsprozess mit nur geringer Transparenz und Dominanz der Zentralebene.[35] Im traditionell konsensorientierten Österreich findet darüber hinaus durch Absprachen und Entscheidungspakete im Rahmen der Sozialpartnerschaft eine Zentralisierung des Politikprozesses statt, dem die Landeshauptleute oft wenig entgegenzusetzen haben oder in den sie, je nach Parteienkonstellation, eng eingebunden sind.

Auch an diese Ebene des föderalen Vergleichs schließen sich geschlechterpolitische Fragen an, zum Beispiel: Inwieweit profitieren frauenpolitische AkteurInnen von der Informalisierung politischer Prozesse auf Konstituentenebene? Oder, von der deutschen Warte aus betrachtet: Wie wirken sich stärker formalisierte Beteiligungsrechte der Länder auf die Artikulation gleichstellungspolitischer Forderungen aus?

Der österreichische wie auch der deutsche Föderalismus sind schließlich durch starke parteiendemokratische Strukturen und Konsultationsmechanismen gekennzeichnet. Sie werden deshalb auch als „Parteienbundesstaaten" bezeichnet.[36] An Konsens orientierte politische Aushandlungsprozesse zwischen den territorialen Ebenen werden oft durch die Logik der Parteienkonkurrenz gebrochen[37] – ein Prozess, der tendenziell zur Unitarisierung führt.[38] Allerdings beschreibt Jeffery mit der Metapher der „Sinatra-Doktrin" bereits in den 1990er Jahren eine Tendenz der Föderalisierung des deutschen Bundesstaates, in der die Bundesländer mehr Handlungsspielraum gewinnen und „auf ihre Art" entscheiden.[39] Aus gleichstellungspolitischer Perspektive stellt sich hier die Frage nach der Parteienstruktur in föderalen Systemen in besonderer Weise, da in der Regel Mitte/Links-

34 *Öhlinger, Theo* 2010: Verfassungsrecht, Wien, S. 20.

35 *Fallend, Franz* 2006: Bund-Länder-Beziehungen, in: *Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.)*: Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, S. 1035.

36 *Von Beyme, Klaus* 2007 (Fn. 28), S. 134.

37 *Lehmbruch, Gerhard* 2002: Der unitaristische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: *Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.)*: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden, S. 53-110.

38 *Von Blumenthal, Julia* 2010 (Fn. 14), S. 15.

39 *Jeffery, Charlie* 1999: From Cooperative Federalism to a ‚Sinatra Doctrine' of the Länder?, in: *Jeffery, Charlie (Hrsg.)*: Recasting German Federalism: The Legacies of Reunification, London, S. 329-342.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Koalitionen den Forderungen von Frauenbewegungen eher entgegenkommen als konservative Regierungen.

Ziel eines 2014 abgeschlossenen Forschungsprojekts der Autorinnen[40] war es zu bestimmen, welche Auswirkungen diese unterschiedlichen föderalen Strukturen und Prozesse Deutschlands und Österreichs auf die gleichstellungspolitischen Einrichtungen der jeweiligen Bundesländer haben. Zugespitzt haben wir erforscht, ob der deutsche kooperative Föderalismus eine bessere Grundlage für die Gleichstellungsarchitektur von WPA bietet als der schwächere, informellere und stärker zentralisierte Föderalismus in Österreich und ob deshalb im deutschen Föderalismus frauenpolitische Initiativen solider auf der subnationalen Ebene angedockt sind als im österreichischen schwachen Föderalismus. Der erste Teil der Fragestellung wurde mit Hilfe der Variablen „Einrichtung" und „materielle Ausstattung" der WPA operationalisiert; der zweite Teil wurde anhand von Fallstudien zu den Politiken von Kinderbetreuung und Gender Budgeting operationalisiert. Beide Politikfelder wurden mit einem „process tracing"-Verfahren analysiert. Konkret recherchierten wir zunächst in einem Längsschnitt über zwei Jahrzehnte im Zeitraum von 1991 bis 2011 die Genese von WPA sowie die personellen und distributiven Ressourcen von frauenpolitischen Einrichtungen auf der Konstituentenebene der 16 deutschen und neun österreichischen Länder. In einem zweiten Projektteil wurden anschließend die benannten Politikfelder, Gender Budgeting und Kinderbetreuung, in ihrer Ausprägung in jeweils zwei deutschen (Berlin und Baden-Württemberg) und zwei österreichischen (Wien und Vorarlberg) Bundesländern untersucht.

Unsere Forschungsergebnisse belegen dezidierte Unterschiede in Bezug auf den Gleichstellungsgewinn föderaler Strukturen in Deutschland und Österreich. Gegenüber den gleichstellungspolitischen Institutionen auf der nationalen Ebene waren WPA in den österreichischen Bundesländern – bis auf Wien – lange Zeit unterentwickelt. Die neun Länder etablierten Ministerien oder Abteilungen für frauenpolitische Themen erst ab Mitte der 1990er Jahre und erst als Folge einer von der Bundesebene unter einer starken Bundesministerin für Frauenangelegenheiten initiierten Institutionalisierungskampagne. In Deutschland hingegen lässt sich die WPA-Genese als *bottom-up* und laterale Entwicklung lesen, in der die Ansätze zur Institutionalisierung einiger Vorreiter (Hamburg und Nordrhein-Westfalen) von anderen Ländern adaptiert worden sind. Österreichische Bundesländer kompensierten ihren Mangel an formalem Einfluss in der Gleichstellungspolitik, indem sie aktiv informelle Wege in der Regel über den Bund suchten. Dies war erfolgreich, so lange eine starke Bundesministerin für Frauenangelegenheiten sich aktiv auch um die Einbindung der Perspektive der Bundesländer bemühte, doch es trug letztlich zu einer geringen Sichtbarkeit von Gleichstellungsinstitutionen auf der Länderebene bei.

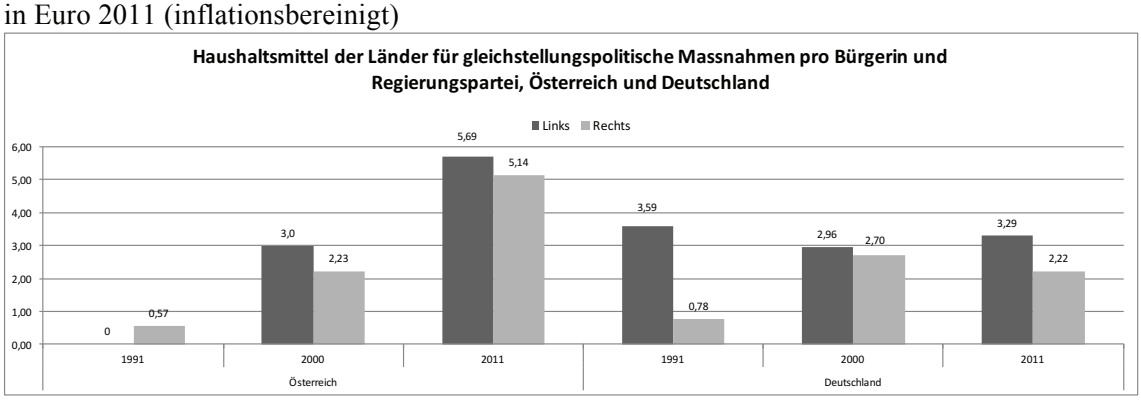
Da die deutschen Länder im Vergleich zu den österreichischen mehr formale Einflussmöglichkeiten auf die nationale Politik besitzen, etwa durch das Initiativrecht im Bun-

40 Das Projekt wurde gefördert vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Zentralbank (OENB Projektnummer 14709). Wir danken Dr. cand. Ayse Dursun für ihre Mitarbeit.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

desrat, sind Länder-WPA in der Initiierung oder Änderung von Gesetzen auf beiden Ebenen, der Zentral- und der Konstituentenebene, eigenständiger und können somit innerhalb des föderalen Systems ihren Einfluss horizontal und vertikal maximieren. Dieser Einfluss zeigt sich historisch auch in Bezug auf Haushaltsmittel auf der Länderebene.[41] Bis ca. 2005 gaben deutsche Länder im Schnitt deutlich mehr pro Einwohnerin für Geschlechterpolitik aus als österreichische Länder (von Wien abgesehen). Die Ausgaben in CDU-regierten Ländern sind hierbei stärker auf Anti-Gewaltarbeit fokussiert, während SPD/Grüne-regierte Länder ein breiteres Spektrum von Gleichstellungszielen verfolgen. In den vergangenen zehn Jahren hingegen wird die Institutionalisierung von WPA in Deutschland prekärer und die Haushaltsansätze verringern sich, während in Österreich die Länderbudgets steigen und die Institutionalisierung stabil bleibt. Diese Umkehrung in der Stabilität der WPA-Finanzierung lässt sich damit erklären, dass in Österreich einige Länder exakt zu dem Zeitpunkt aktiv in Gleichstellungspolitik zu investieren beginnen, als auf Bundesebene dieses Politikfeld marginalisiert wird. Solange diese Aufgabe in einem starken Frauenministerium im Rahmen des zentralistischen Föderalismus wahrgenommen wurde, sah die subnationale Ebene weder Notwendigkeit noch Zuständigkeit für Frauenpolitik. Erst mit der Abschaffung des nationalen Frauenministeriums unter der ÖVP/FPÖ-Koalition im Jahr 2000 nahmen die Haushaltmittel einiger Länder für WPA massiv zu – und zwar unter Mitte/Rechts-Landesregierungen nur unwesentlich weniger als unter Mitte/Links-Landesregierungen. Für Deutschland hingegen zeigt sich, dass der Einfluss von Mitte/Links-Regierungen auf Landesebene seit den 1990er Jahren zentral war, um WPA-Strukturen aufzubauen und zu konsolidieren. Wenngleich Mitte/Rechts-Regierungen bis 2000 nachziehen, findet der darauffolgende Rückbau doch stärker in konservativen Ländern statt als in SPD/Grüne/Linke regierten Ländern.

Abb. 1: Haushaltsmittel der Länder für gleichstellungspolitische Maßnahmen Alle Beträge in Euro 2011 (inflationsbereinigt)



Quellen: Haushalte der Bundesländer, Berechnung der Autorinnen mit Michael Barthel, University of Washington.

41 Für die Unterstützung bei der Datenauswertung danken wir Dr. Michael Barthel, University of Washington.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Fördert Föderalismus Frauen?

Abschließend werden hier zentrale Ergebnisse des Forschungsprojekts vor dem Hintergrund der Budgetanalyse und der Fallstudien diskutiert.[42] Wir nehmen nachfolgend die oben bereits angerissenen geschlechterkritischen Fragestellungen an die vergleichende Föderalismusforschung wieder auf.

(1) Föderale Strukturen unterstützen gleichstellungspolitische AkteurInnen insofern, als im Mehrebenensystem und vermittelt durch eine Vielzahl von WPA ein hohes Maß an Debatten stattfindet und eine Vielzahl von Gesetzesinitiativen lanciert werden können.

Die empirische Forschung belegt, dass der schwache österreichische und der deutsche starke Föderalismus deutliche Unterschiede in Bezug auf die gleichstellungspolitischen Ressourcen und Initiativen aufweisen. Im starken Föderalismus findet die Institutionalisierung von WPA früher statt als im schwachen Föderalismus. Die WPA in Deutschland sind in aller Regel besser ausgestattet. Zudem ist in Deutschland der Spielraum für politische Initiativen von WPA größer aufgrund der größeren Bandbreite der Zuständigkeiten. Im schwachen Föderalismus ist die Abhängigkeit von zentralstaatlichen Initiativen in der Regel hoch. Im Fall von nationalstaatlicher frauenpolitischer Zurückhaltung bzw. Gestaltungsunwilligkeit erhält die subnationale Ebene Bedeutung für die Gestaltung von Gleichstellungspolitik und die Länderinitiative wird stärker.[43] Obwohl der kooperative Föderalismus in beiden Ländern konsensorientiert ist und eine vergleichsweise konservative Haltung gegenüber individuellen Experimenten der Bundesländer besteht,[44] eröffnet der kooperative Föderalismus mehr Möglichkeiten auf unterschiedlichen Ebenen für Gleichstellungsstellen, Frauenprojekte zu fördern und zu befördern.

(2) Die Politikverflechtung muss je nach Politikbereich – öffentliche Kinderbetreuung und Gender Budgeting – unterschiedlich analysiert und bewertet werden. Der Verhandlungsföderalismus in Österreich zeigt eher Tendenzen zur Unitarisierung als der kooperative Föderalismus in Deutschland.

Die generelle These der Politikverflechtungsfalle lässt sich für das Politikfeld Gleichstellung nicht ohne Einschränkungen verifizieren, vielmehr deuten sich differenzierte Entwicklungen je nach Politikbereich wie auch zwischen den beiden Untersuchungsländern an. Die politischen Initiativen der Länder zum Gender Budgeting sind kaum vom Phänomen der Politikverflechtung gekennzeichnet. In Österreich ist Gender Budgeting in der

42 Die Fallstudien zu Gender Budgeting und Kinderbetreuung werden wir an anderer Stelle ausführlich darstellen.

43 *Dursun, Ayse/Lang, Sabine/Sauer, Birgit* 2016: On Secrets and Silences: The Political Economy of the Federal Gender Equality Architecture in Austria and Germany, manuscript under review.

44 *Wiesenthal, Helmut* 2004: German Unification and ‚Model Germany': An Adventure in Institutional Conservatism, in: *Kitschelt, Herbert/Streeck, Wolfgang (Hrsg.)*: Germany: Beyond the Stable State, London, S. 37-58.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bundesverfassung verankert, und die Länder sind zur Umsetzung verpflichtet. Da es weder konkrete Umsetzungsvorgaben noch finanzielle Unterstützung gibt, finden auch keine Auseinandersetzungen um Ressourcen oder Blockaden zwischen den unterschiedlichen Ebenen statt. Die Länder sind sehr unterschiedlich engagiert und die Kontrolle bzw. der Einfluss der Bundesebene erscheint gering. In Deutschland, wo der politische Wille zur Umsetzung von Gender Budgeting auf Seiten der Bundesebene formal und informell gegen Null tendiert, ist ebenfalls keinerlei Politikverflechtung zu erkennen. Im Politikfeld der Kinderbetreuung hingegen finden insbesondere in Bezug auf die Finanzierung in beiden Ländern Blockaden statt, allerdings wäre die Rede von einer „Falle" zu stark.

In Deutschland und in Österreich ist trotz der Alleinzuständigkeit der Länder für die Kinderbetreuung die Finanzierung durch den Bund wichtig bzw. ein Faktor in der föderalen Verhandlungsstruktur. Bundesvorgaben sowie finanzielle Anreize erlauben es, Blockaden oder Vorbehalte auf Landesebene zu umgehen. Zusammengefasst zeugen die Fallstudien in beiden Ländern weniger von einer Politikverflechtungsfalle als vielmehr von der Option zu Politiksynergien. Politische und administrative Verflechtungen lassen sich positiv gleichstellungspolitisch nutzen. Dort, wo Verflechtungen nicht existieren, wie in Deutschland in Bezug auf Gender Budgeting, oder nicht aktualisiert werden, wie im Fall von Gender Budgeting in Österreich, werden auf subnationaler Ebene zwar Experimentierräume generiert, die unter bestimmten politischen Bedingungen, d.h. meist Mitte/Links-Regierungen, durchaus produktiv genutzt werden. Doch in den meisten Ländern generiert die Abwesenheit des Bundes politische Untätigkeit in diesem gleichstellungspolitischen Feld.

(3) Die föderale Regulierung von Geschlechtergleichstellung weist in beiden Ländern weniger stark auf die spezifischen Ausprägungen des Föderalismus als auf die zentrale Rolle von Parteien als ‚intervenierende Variablen' hin.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass sozialdemokratisch/grün regierte Bundesländer die gleichstellungspolitischen Haushalte konstanter und stärker unterstützen als konservative Länder.[45] Darüber hinaus weisen die Ergebnisse der Fallanalysen darauf hin, dass die Etablierung von Kinderbetreuungseinrichtungen und Gender Budgeting-Initiativen ebenfalls von Mitte/Links-Regierungskonstellationen abhängig sind. Auffällig ist, dass unter konservativen Länderregierungen durchaus vereinzelt überparteiliche Frauenzusammenschlüsse aktiv und erfolgreich intervenieren. Dies trifft auf den starken deutschen Föderalismus deutlicher zu als auf den österreichischen, wo frauenpolitische AkteurInnen dann eher – wenn möglich – auf die sozialdemokratische Bundesebene ausweichen. Der Vergleich von zwei stark geschlechterpolitisch aktiven Bundesländern (Wien und Berlin) mit zwei eher schwachen Bundesländern (Vorarlberg und Baden-Württemberg) belegt, dass sowohl unter den Bedingungen des unitarisch-zentralistischen Föderalismus in Österreich wie auch unter denen eines stärkeren Landesföderalismus in Deutschland Länder mit starker Gleichstellungsorientierung solchen gegenüberstehen, die sich nur ausgewählt

45 *Dursun, Ayse/Lang, Sabine/Sauer, Birgit* 2016 (Fn. 43).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 marginal mit geschlechtsspezifischen Ungleichheiten befassen. Eine weitere Forschungsfrage ist deshalb, welche Mobilisierungsmöglichkeiten WPA im spezifischen Vergleich von zwei starken und zwei schwachen Bundesländern haben.

(4) Die von der Europäischen Union stimulierte Stärkung der subnationalen Ebene führt zu mehr „forum shopping" von gleichstellungspolitischen AkteurInnen in beiden Staaten und den jeweiligen Bundesländern. Dies wird anhand der unterschiedlichen Implementierung von Gender Budgeting in Österreich und Deutschland deutlich.

Starke WPA in den Bundesländern benutzen die EU-Initiativen zu Gender Budgeting, um die nationale Ebene zu umgehen und frauenfreundliche Budgetprozesse im Land zu initiieren. Dies gelingt jedoch nur dort, wo bereits eine etablierte Gleichstellungsinfrastruktur besteht. WPA im zentralistischen Föderalismus Österreichs machen häufig den Versuch, über den Bund Druckmechanismen auf der Konstituentenebene aufzubauen, jedoch, soweit unsere Fallstudien zeigen, ohne auf Dauer gestellte Erfolge. Die Bundesebene in Deutschland ist selbst inaktiv in Bezug auf Gender Budgeting, so dass hier das „forum shopping" erschwert wird. Finanzielle Hebel sind insofern wirksam, als zum Beispiel der Europäische Sozialfonds eine Möglichkeit darstellt, die Länder zur Anwendung von Gender Budgeting in ESF-geförderten Projekten zu bewegen. Allerdings ist das Engagement der subnationalen Ebenen hier sehr unterschiedlich. Wo Sensibilisierung und gleichstellungspolitische Implementierung vorangeschritten sind, kann die EU-Vorgabe angeeignet und umgesetzt werden, so im Rahmen der Gender Budgeting-Initiative in Berlin. Im Land Baden-Württemberg hingegen wird die EU-Richtlinie weitgehend in Form einer Aufstellung von geschlechtersensiblen Daten umgesetzt; die Datenerhebung zieht jedoch bislang weder gleichstellungspolitische Analysen noch Veränderungen nach sich.

Von den landespolitischen AkteurInnen wird die EU-Ebene ambivalent eingeschätzt. Zwar werden EU-Initiativen als Impulsgeber durchaus von gleichstellungspolitischen AkteurInnen positiv rezipiert; allerdings wird die Zahnlosigkeit der Maßnahmen insbesondere beim Gender Budgeting moniert. Gleichzeitig werden von vielen konservativen AkteurInnen, insbesondere in Vorarlberg und Baden-Württemberg, die EU-Maßgaben auf subnationaler Ebene als unangemessene Überregulierung wahrgenommen, die das Subsidiaritätsprinzip und regionale kulturelle Unterschiede in Frage stellen.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Fazit

Föderalismusforschung unter einer Geschlechterperspektive nimmt ‚neue' zentrale AkteurInnen im föderalen Politikprozess in den Blick: nämlich Frauenbewegungen und Women's Policy Agencies. Gleichzeitig kann das Politikfeld Gleichstellungspolitik dazu beitragen, Thesen und Annahmen der Föderalismusforschung zu präzisieren und die gesellschaftliche Kontextbezogenheit von föderalen Strukturen sichtbar machen. Es gilt also, den Institutionen und Verfahren liberaler Staatsarchitektur den Nimbus des geschlechtsneutralen Gehäuses zu nehmen. Föderalismusforschung kann die Strukturen und Verfahren, in denen ein Geschlechterbias angelegt ist, artikulieren und potentiell verändern. Grundsätzlich erhöht ein föderaler Staatsaufbau die Chancen von marginalisierten Gruppen und Interessen, diskursiv und gesetzesrelevant im politischen Prozess zu intervenieren. Allerdings sind Parteien nach wie vor die zentralen Gatekeeper und werden nur selten von überparteilichen Interessenkoalitionen ausgehebelt.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ungleiches im Gleichen: Theoretische und methodische Herausforderungen des Vergleichs von Kommunen in Deutschland und Russland

Rolf Frankenberger

1. Einleitung

Kommunen als Orte der gelebten Politik bilden die unmittelbare Lebenswelt von Bürgerinnen und Bürgern. Politische Prozesse und Entscheidungen sind greifbar und im Rahmen geltenden Rechts auch von ihnen gestaltbar. Die kommunale Selbstverwaltung als „(…) das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten“[1] bildet den Kern dieser erfahrbaren Politik.

Die europäische Charta über die kommunale Selbstverwaltung bildet eine zentrale normative Grundlage für die Organisation der kommunalen Gebietskörperschaften, die „über demokratisch bestellte Entscheidungsorgane verfügen und weitgehende Selbständigkeit hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten, der Art und Weise, in der sie diese Zuständigkeiten ausüben, und der zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlichen Mittel besitzen“[2]. Sie wurde mittlerweile von allen Mitgliedsstaaten des Europarats ratifiziert, so auch von Deutschland am 01.09.1988 und Russland am 01.09.1998.

Doch wie sind kommunale Selbstverwaltung und Bürgerbeteiligung ausgestaltet und eingebettet? Diese Frage wurde in einer Studie exemplarisch für die Kommunen Petrosawodsk und Tübingen untersucht.[3] Beide Kommunen sind Orte der erfahrbaren Politik, der Entscheidungsfindung und -umsetzung auf lokaler Ebene. Und sie sind Gebietskörperschaften, die sich im Sinne der europäischen Charta selbständig und eigenverantwortlich verwalten und organisieren. So ist das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 28, Abs. 2, Satz 1 GG – „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ – in der deutschen Verfassung ebenso verankert wie in der Verfassung der Russischen Föderation. Dort heißt es in Artikel 12, Satz 1 und 2: „In der Russischen Föderation wird die örtliche Selbstverwaltung anerkannt und garantiert. Die örtliche Selbstverwaltung ist im Rahmen ihrer Befugnisse selbständig“.[4]

1 *Europarat* 1985: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Straßburg. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a0f6 (18.05.2016), Hier: Artikel 3.

2 Ebenda.

3 *Frankenberger, Rolf/Kiener, Isabell* 2015: Kommunale Politik im Wandel. Petrozawodsk und Tübingen, Tübingen.

4 *Verfassung der Russischen Föderation*, http://www.constitution.ru/de/ (11.08.2014). In Kapitel 8 über „Die örtliche Selbstverwaltung“ wird die Rolle der Kommunen in den Art. 130-133 weiter spezifiziert. So besagt Artikel 130,1 etwa, dass „[d]ie örtliche Selbstverwaltung in der Russländischen

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 geschieht die Verwirklichung der kommunalen Selbstverwaltung vor dem Hintergrund unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen der politischen Systeme Russlands und Deutschlands, unterschiedlicher regionaler Bedeutung der Städte und unterschiedlicher Geschichte und Kultur. Daraus ergeben sich einige theoretische und methodische Herausforderungen für den Vergleich, die im Folgenden entlang der Ergebnisse der Studie vorgestellt und diskutiert werden.

2. Theoretische Herausforderungen

2.1 Fallauswahl und Vergleichsdesign

Eine Kernfrage vergleichender Politikwissenschaft ist die Frage nach dem tertium comparationis. So fordert etwa Arend Lijphart, dass eine vergleichende Analyse auf „vergleichbare Fälle" beschränkt werden sollte. Er versteht darunter Fälle, die sich in einer großen Anzahl von Charakteristiken ähneln, die sich aber hinsichtlich der zu untersuchenden Variablen unterscheiden.[5] Er bezieht sich mit dieser Definition auf das so genannte most similar case-Design, das Przeworski und Teune als ein mögliches striktes Vergleichsdesign vorschlagen.[6] Und in der Tat handelt es sich hinsichtlich einiger Aspekte um ähnliche Fälle. Beide Kommunen stellen die unterste Ebene eines föderalen Regierungssystems dar, in beiden Fällen ist die Charta ratifiziert, usw. Die beiden Kommunen sind jedoch hinsichtlich einiger anderer Rahmenbedingungen wie etwa Kultur, Sprache, institutioneller Rahmenbedingungen oder Regimetypus so genannte „most different systems"[7]. Und auch hinsichtlich des zu untersuchenden Phänomens stellt sich bei genauerem Hinsehen die Frage, ob kommunale Selbstverwaltung einem dieser rigorosen Vergleichsdesigns standhält. Denn zwar verfügen beide Kommunen mit der kommunalen Selbstverwaltung über eine analoge Funktionalität, unterscheiden sich aber in der Art der Umsetzung deutlich.

Bei beiden rigorosen Vergleichsdesigns geht es um die Identifikation von kausalen Zusammenhängen zwischen einer unabhängigen und einer abhängigen Variablen. Beim Vergleich zwischen Tübingen und Petrosawodsk verwischt jedoch dieses Vergleichsdesign, da die Frage nach den Rahmenbedingungen und deren Wandel, vor deren Hintergrund die Funktion der kommunalen Selbstverwaltung jeweils erbracht wird, im Vordergrund steht.

Föderation gewährleistet, dass die Bevölkerung Fragen von örtlicher Bedeutung selbständig entscheidet und das kommunale Eigentum besitzt, nutzt und darüber verfügt".

5 *Lijphart, Arend* 1971: Comparative Politics and the Comparative Method, in: American Political Science Review, Jg. 65, Nr. 3, S. 682-693 (S. 687).

6 *Przeworski, Adam/Teune, Henry* 1970: The Logic of Comparative Social Inquiry, New York.

7 Ebenda, S. 32f.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Daher handelt es sich aus methodischer Sicht zunächst einmal um zwei qualitative Fallstudien,[8] bei denen die Besonderheiten der Fälle herausgearbeitet und dann ex post verglichen werden. Moses und Knutsen betonen die Bedeutung der Zusammenführung von einzelnen Fallstudien in mehr oder weniger rigiden Vergleichsstudien gerade hinsichtlich der Generierung von Hypothesen bezüglich des interessierenden Phänomens. Die Stärke liegt darin, dass die Befunde aus ganz unterschiedlichen Fällen ähnlich wie Bausteine zusammengetragen werden können, um zu Aussagen mit einem größeren Verallgemeinerungsgrad zu gelangen.[9]

2.2 Theoretische Fundierung

Um eine solche Verallgemeinerung zu ermöglichen, bietet es sich an, auch bei eher hypothesengenerierenden und induktiv-analytischen Fallstudien[10] theoretische Ansätze als Heuristiken für den Vergleich heranzuziehen. Dabei bietet sich ein zweistufiges Verfahren an. Erstens die Formulierung eines heuristischen Rahmens entlang allgemeiner Kategorien und zweitens die Präzisierung durch bereichsspezifische Ansätze. Besonders geeignet erscheinen dabei solche Ansätze, die gegenüber Regimetypen ebenso wie gegenüber regionalen Besonderheiten indifferent sind und das Erfassen funktionaler Logiken und der Bedeutung intervenierender Variablen ermöglichen. Bezüglich des ersten Schrittes plädieren etwa Frankenberger und Graf für die systematische Verwendung von systemtheoretischen Ansätzen.[11] So könne etwa das Konzept der funktionalen Differenzierung von Gesellschaften herangezogen werden, um die Frage von funktionalen Äquivalenten zu klären. Denn alle Gesellschaften müssten vier Grundfunktionen erfüllen: 1) Adaption (Vermittlung der Interessen zwischen System und Umwelt); 2) Zielerreichung (Regulierung der Zielrelationen zwischen System und Umwelt); 3) Integration (Einheit des Systems und Anpassung der Teilsysteme untereinander sowie Durchsetzung und Abstimmung einzelner und kollektiver Interessen) und 4) Strukturerhaltung (sinnstiftende Regeln und Symboliken lang anhaltender Kultursysteme).[12] Abhängig vom Systemkontext könnten unterschiedliche Handlungsmuster einen äquivalenten Beitrag zum Systemerhalt leisten, bzw. gleiche Handlungsmuster einen unterschiedlichen Beitrag. Aufbauend auf dieser Idee identifizieren Ansätze der vergleichenden System-

8 *Eckstein, Harry* 1975: Case Study and Theory in Political Science, in: *Greenstein, Fred I./Polsby, Nelson W. (Hrsg.)*: Strategies of Inquiry. Handbook of Political Science Volume 7, Reading, Mass., S. 79-138 (S. 104f).

9 *Moses, Jonathan/Knutsen, Torbjorn* 2012: Ways of Knowing, 2.Aufl., Edition, Houndmills, S. 140

10 *Znaniecki, Florian* 1934: The Method of Sociology, Austin.

11 *Frankenberger, Rolf/Graf, Patricia* 2013: Von Mangos und Pflaumen. Herausforderungen interregional vergleichender Fallstudien, Papier präsentiert auf der Konferenz „Politik, Region(en) und Kultur in der vergleichenden Politikwissenschaft“ der Sektion Vergleichende Politikwissenschaft der DVPW in Leipzig, 9.-11.10.2013.

12 *Almond, Gabriel* 1965: A Developmental Approach to Political Systems, in: World Politics, Jg. 17, Nr. 2, S. 183-214; *Parsons, Talcott* 1963. On the Concept of Political Power, in: Proceedings of the American Philosophical Society, Jg. 107, Nr. 3, S. 232-262.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

analysen unterschiedliche Ausdifferenzierungen politischer Systeme.[13] Vernachlässigt wird dabei jedoch häufig die Einbindung des politischen Systems in sein gesellschaftliches Umfeld. Dieser gesellschaftliche Kontext ist jedoch häufig zentral bei der Suche nach Wirkungszusammenhängen.

Daher ist in einem zweiten Schritt die Operationalisierung der Einbindung in gesellschaftliche Kontexte über Bereichstheorien hilfreich. Grundsätzlich geht es dabei um die Frage, inwieweit die kommunalen Gebietskörperschaften tatsächlich in der Lage sind, sich selbst zu verwalten. Dabei spielen zwei Aspekte eine Rolle: erstens die Frage der Institutionalisierung und zweitens die Frage der historischen und kulturellen Einbettung von Macht.

Institutionen als „verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme“[14] sind historisch gewachsene Bündel formeller und informeller Regeln und Normen, Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen und Sinnsysteme. Sie geben den Rahmen für Handlungen individueller und kollektiver Akteure vor[15] und stellen gleichsam geronnene Machtverhältnisse dar.[16] In einem engeren Sinne politisch sind Institutionen dann, wenn sie „der autoritativen Konfliktregelung durch eigens dafür konstruierte Normen dienen sowie einen Apparat mit geeignetem Personal zu deren Durchsetzung bereithalten.“[17] In der Regel werden darunter zunächst die in politischen Verfassungen kodifizierten Institutionen sowie Gesetze und deren Regelungsinhalte verstanden. Dies greift jedoch zu kurz, wie etwa Helmke und Levitsky zeigen[18]. Denn die politische Realität wird ebenso durch informelle Institutionen – meist ungeschriebene, sozial geteilte Regeln, welche außerhalb der offiziell sanktionierten Kanäle geschaffen, kommuniziert und durchgesetzt werden[19] – bestimmt.

Jeweils für sich genommen werden weder formale noch informelle Institutionen eine hinlängliche Grundlage zur Einschätzung der Funktionslogiken kommunaler Selbstverwaltung und politischer Systeme im Allgemeinen liefern, können doch beide effektiv oder inneffektiv sein, sich ergänzen oder miteinander konkurrieren, sich gegenseitig

13 *Easton, David* 1965: A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs; *Almond, Gabriel A./ Powell, Bingham G./Mundt, Robert J.* 1996. Comparative Politics, A theoretical framework, 2. Aufl., New York.

14 *Czada, Roland* 2002: Institutionen/Institutionentheoretische Ansätze, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.)*: Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 1, A-M, München, S. 354-360 (S. 354).

15 *Campbell, John* 2004: Institutional Change and Globalization: Problems and Prospects, Princeton, S.1.

16 *Waschkuhn, Arno* 1994: Institutionentheoretische Ansätze, in: *Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.)*: Lexikon der Politik. Band 2. Politikwissenschaftliche Methoden, München, S. 188-195 (S. 188f).

17 *Czada* 2002 (Fn. 14), S. 354.

18 *Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven (Hrsg.)* 2006: Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America, Baltimore, S. 5.

19 Ebenda; Vgl. auch: *North, Douglass C*. 1990: Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Cambridge; *O'Donnell, Guillermo* 1996. Illusions about Consolidation, in: Journal of Democracy, Jg. 7, Nr. 2, S. 34-51; *Lauth, Hans-Joachim* 2000: Informal Institutions and Democracy, in: Democratization Jg. 7, Nr. 4, S. 21-50.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

überformen, ersetzen oder anpassen.[20] In Bezug auf die Fragestellung bedeutet dies, dass sowohl formale als auch informelle Institutionen erfasst werden müssen und deren mögliche Wirkungen analysiert werden müssen.

Zweitens ist der Aspekt der kulturellen Einbettung von Politik gerade aus systemanalytischer Perspektive in der Tradition von Talcott Parsons und David Easton von zentraler Bedeutung. Sie findet unter anderem Ausdruck in den Vorstellungen, Meinungen und Einstellungen der Bevölkerungen darüber, was Politik sein und was sie leisten soll. Diese subjektive Dimension der Politik, die politischen Wertorientierungen, Einstellungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung und ihr Umgang mit Politik, bilden zusammen die jeweilige politische Kultur eines Gemeinwesens. Sie stellt eine Art sozialen Kitt dar, der Gesellschaften durch ein hinreichendes Maß an positiven Einstellungen gegenüber dem politischen System zusammenhält.[21] Es geht also im Wesentlichen darum zu erfassen, wie „die Bürger sich zu ihrer politischen Gemeinschaft zugehörig fühlen, ihr politisches System als angemessen empfinden und den politischen Institutionen sowie den Autoritäten vertrauen. Letztere werden nicht nur um ihrer selbst willen unterstützt, sondern vor allem aufgrund ihrer Fähigkeit, politische, soziale und wirtschaftliche Leistungen für die Gesellschaft zu erbringen."[22]

Aus beiden Aspekten lässt sich ein enger Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung politischer Institutionen und Personen sowie deren Bewertung ableiten. Im Rahmen ihrer grundlegenden Arbeit „The Civic Culture" haben Gabriel Almond und Sidney Verba[23] schon 1963 verschiedene Typen politischer Kultur unterschieden: Die so genannte „parochiale" Kultur zeichnet sich durch Nichteinmischung, mangelndes individuelles Interesse an politischem Handeln sowie minimales Wissen und begrenzte affektive Bindungen zur Politik aus. Die „Untertanenkultur" zeichnet sich durch eine differenzierte Systemsicht, gleichzeitig jedoch durch Werte der Passivität und eingeschränkte politische Bindungen sowie eine starke Orientierung an den Leistungen des politischen Systems aus. Die „Beteiligungs-Kultur" („participant culture") wiederum ist geprägt durch ein aktives Interesse an politischen Vorgängen und aktives politisches Handeln. Hinzu kommen nach Almond und Verba Mischtypen: Die „parochiale Untertanenkultur" zeichnet sich durch eine große Distanz zwischen Staat und Bürgern aus, während die „partizipatorische Untertanenkultur" durch eine gemeinsame (nationale) Identität und Loyalität mit Hang zum Gehorsam gegenüber einer zentralen Autorität sich häufig in politischer Passivität äußert. Dieser gegenüber steht die so genannte „Civic Culture" oder „Staatsbürgerkultur", welche rational-aktivistisch und stark input-

20 *Helmke/Levitsky* 2006 (Fn. 18), S.14.

21 *Easton, David* 1975: A re-assessment of the concept of political support, in: British Journal of Political Science, 1975, 5. Jg., Nr. 4, S. 435-457.

22 *Pickel, Susanne/Stark, Toralf* 2010: Politische Kultur(en) von Autokratien, in: *Albrecht, Holger/Frankenberger, Rolf* (Hrsg.): Autoritarismus Reloaded. Neuere Ansätze und Erkenntnisse der Autokratieforschung, Baden-Baden, S. 201-226 (S. 204).

23 *Almond, Gabriel/Verba, Sidney* 1963. The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

orientiert ist, verbunden mit positiven Einstellungen gegenüber Gemeinwesen, politischem System und Institutionen.

Dabei kann man im Sinne der oben angeführten systemtheoretischen Überlegungen davon ausgehen, dass es eine funktionale Nähe zwischen verschiedenen Systemtypen und Kulturen gibt: Während Demokratien auf eine „Civic Culture" angewiesen sind, begünstigen verschiedene Formen der Untertanenkultur eher autokratische Systeme. Nach Friedrich und Brzezinski[24] sind Autokratien solche politischen Systeme, in denen der oder die Herrscher unzulänglich oder gar nicht dem geltenden Recht unterworfen sind, sodass es keine anderen Gewalten mit genügend Macht gibt, die den oder die Herrscher zur Einhaltung geltenden Rechts zwingen könnten. Mit anderen Worten ist das zentrale Kennzeichen einer Autokratie das Fehlen einer effektiven Gewaltenteilung und -kontrolle. Juan Linz definiert Autokratien über folgende Eigenschaften:

„Limited, not responsible, political pluralism: without elaborate and guiding ideology (but with distinctive mentalities); without intensive or extensive political mobilization (except some points in their development); and in which a leader (or occasionally a small group) exercises power within formally ill-defined limits but actually quite predictable ones."[25] Eine eher passive, auf Gehorsam ausgerichtete politische Kultur befördert daher die Stabilität von Autokratien, während eine aktive, partizipative Staatsbürgerkultur eher typisch für Demokratien ist und für autoritäre Regime aufgrund des hohen Kenntnisstandes und der starken Partizipationswünsche eher dysfunktional.[26]

Die geschilderten theoretischen Überlegungen dienen in dieser Studie als Folie der Reflektion für die Befunde in den beiden Fallstudien.

2.3 Methodische Herausforderungen

Eine Schwierigkeit dabei ist die Problematik der Erfassbarkeit und Messbarkeit informeller Institutionen. Formale Institutionen sind in Verfassungen und Gesetzen kodifiziert und damit nachlesbar. Die Einhaltung der darin verkörperten Regeln ist bis zu einem gewissen Grad in einer Analyse der Verfassungspraxis überprüfbar. Bei der Analyse informeller Institutionen steht man jedoch vor dem Problem, zunächst die meist ungeschriebenen Regeln zu identifizieren und dann auch noch nachzuweisen, ob, dass und wie sie befolgt, sanktioniert und modifiziert werden.[27] Auch wenn im Hinblick auf Autokratien oft darauf hingewiesen wird, dass formale Institutionen durch informelle Regeln und Normen transzendiert werden, so wäre es naiv, anzunehmen, dass erstere keine Rolle für die Herrschaftssicherung und -durchsetzung in Autokratien spielen würden. So

24 *Friedrich, Carl J./Brzezinski, Zbigniev. K.* 1965: Totalitarian Dictatorship and Autocracy, Cambridge, S. 5.

25 *Linz, Juan A.* 1964: An Authoritarian Regime: Spain, in: *Allardt, Erik/Littunen, Yrju (Hrsg.)*: Cleavages, Ideologies, and Party Systems, Turku, S. 291-341 (S. 297).

26 *Pickel/Stark* 2010 (Fn. 22).

27 *Vgl. Helmke/Levitsky* 2006 (Fn. 18) und zur empirischen Einlösung etwa für Russland *Meyer, Gerd* 2008*:* Formal institutions and informal politics in central and eastern Europe: Hungary, Poland, Russia and Ukraine, 2. Aufl., Opladen.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bieten Verfassungen und Gesetze durch ihre explizite Formulierung auch für nichtdemokratische Herrscher eine zentrale Grundlage und Legitimationsquelle für politisches Handeln und sind meist Gegenstand von Strategien, die als „institutional engineering" bezeichnet werden können, also das bewusste und zielgerichtete Modifizieren und Reformieren, Einführen und Abschaffen institutioneller Arrangements zur Absicherung eigener Machtansprüche und Herrschaftsmechanismen. Mithin sind es gerade die Institutionen, welche oft heiß umkämpfte „Gebiete" in politischen Auseinandersetzungen bilden. Umgekehrt wäre es jedoch ebenso naiv zu glauben, dass informelle Institutionen in Demokratien keine Rolle spielen würden.

Eine zentrale Herangehensweise bei der Erfassung von formalen und informellen Institutionen ist daher die Triangulation, also die Verwendung unterschiedlicher Forschungsmethoden. So kann eine Dokumentenanalyse Ausgangspunkt für die Analyse formaler Institutionen sein. Der institutionelle Rahmen wird auf der Basis der jeweils gültigen Verfassungen, Gesetze und rechtlichen Ordnungen nachgezeichnet und durch eine Literaturanalyse einschlägiger wissenschaftlicher Quellen ergänzt. Die Untersuchung der tatsächlichen Wirkung und Funktionsweise von Institutionen bzw. nach informellen Institutionen kann hingegen durch die Einbindung von Expertinnen und Experten in den Forschungsprozess geschehen. Gerade bei solchen explorativen Fragestellungen können diese „Hintergrundinformationen über Sachverhalte und Geschehnisse, aber auch Informationen über Handlungsmotive und Kooperationsbereitschaften und Einschätzungen über Entwicklungen und Veränderungen"[28] liefern, die aus einer Dokumentenanalyse alleine nicht hervorgehen.

Gerade ein Vergleich von Kommunen in Deutschland und Russland offenbart die Diskrepanzen zwischen formaler und informeller Ordnung. Denn während die politischen Systeme Russlands und Deutschlands formal vergleichsweise ähnliche institutionelle Rahmenbedingungen aufweisen, unterscheidet sich die tatsächliche Ausübung von Herrschaft deutlich. Während Deutschland in einschlägigen Demokratie-Indizes wie Freedom House[29] oder Polity IV[30] als „frei" bzw. demokratisch eingestuft wird, wird Russland als „nicht frei" bzw. als „Anokratie" kategorisiert. Dieser unterschiedliche systemische Kontext, der sich in unterschiedlichen Herrschaftsmechanismen zeigt, legt eine Unterscheidung der Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Politik de jure und de facto nahe, so dass neben der formalen institutionellen Ordnung auch informelle Institutionen in den Blick genommen werden.

Einstellungen und Wertorientierungen werden in der politischen Kulturforschung in der Regel über Befragungen, meist mit geschlossenen Fragebögen im Stile des World Value Survey[31] erfasst, die eine möglichst große Vergleichbarkeit über verschiedene Kontexte hinweg gewährleisten sollen. Neben grundlegenden methodischen Herausfor-

28 *Blatter, Joachim K./Janning, Frank/Wagemann, Claudius* 2007: Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden, S. 62.

29 Freedom House, http://www.freedomhouse.org/ (11.08.2014).

30 Center for Systemic Peace, www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm (11.05.2016).

31 World Value Survey, www.worldvaluesurvey.org (21.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

derungen von reaktiven Verfahren[32] stellt jedoch insbesondere die soziale Erwünschtheit von Antwortverhalten ein Problem dar. Was schon in Demokratien zu Verzerrungseffekten führt, kann in Nicht-Demokratien vor dem Hintergrund eingeschränkter Meinungsfreiheit und drohenden unmittelbaren Sanktionen zu kaum kontrollierbaren Ergebnissen führen. Hier sind qualitative vertrauliche Interviews ebenso wie Experteninterviews als Triangulationsmethoden zur Absicherung der Befunde hilfreich. Ebenso bieten sie die Möglichkeit, auch bei fehlenden Umfragen Einschätzungen erhalten zu können. In der Studie zum Vergleich zwischen Tübingen und Petrozawodsk wurde mit einer Reihe von qualitativen Leitfaden-Interviews gearbeitet, die sowohl Fragen nach formalen und informellen Institutionen als auch nach der politischen Kultur enthielten.[33]

Vor dem Hintergrund der geschilderten Herausforderungen und Lösungsstrategien können Vergleiche ohne rigorose Vergleichsdesigns auf der Basis von Fallstudien durchaus fruchtbar sein. Sie bieten gleich mehrere Vorteile. Erstens erlauben sie eine analytische Tiefe, zweitens das Erfassen von Prozessen und historischen Entwicklungen, drittens das Herausarbeiten von kausalen Zusammenhängen und viertens eine kontextualisierte Analyse von Funktionen formaler und informeller Institutionen.

3. Kommunale Politik im Wandel – Ergebnisse des Vergleichs

All diese Aspekte wurden entlang der Fallstudien zur kommunalen Politik in Petrosawodsk und Tübingen aufgeworfen und in vergleichender Perspektive bearbeitet. Gemeinsamer Ausgangspunkt der beiden Fallstudien war dabei die Institution der örtlichen Selbstverwaltung der jeweiligen Kommune. Diese Institution ist in beiden Fällen rechtlich verankert und garantiert – und zwar in der jeweiligen Verfassung der Föderalstaaten Russland (Art.12 Abs. 1-2) und Deutschland (Art. 28 Abs. 2 GG) und in der jeweiligen Verfassung der Gliedstaaten, der Republik Karelien als Föderales Subjekt der Russischen Föderation und Baden-Württembergs als Bundesland der Bundesrepublik Deutschland. Nähere Regelungen zur Ausgestaltung der lokalen Selbstverwaltung finden sich jeweils in einfachem Recht.[34]

Kommunen stellen in beiden Staaten selbständige und eigenverantwortlich handelnde Gebietskörperschaften mit eigenen Organen dar. Die ihnen im föderalen System zugewiesenen Aufgaben erfüllen sie entweder ausführend und damit weisungsgebunden für

32 *Labaw, Patricia J.* 1982: Advanced Questionnaire Design. Cambridge, Mass., S. 95; *Schnell, Rainer/Hill, Paul/Esser, Elke* 1995: Methoden der Empirischen Sozialforschung, München, S. 307ff.

33 *Frankenberger/Kiener* 2015 (Fn. 3), S. 14ff.

34 Für Petrozavodsk sind neben der Russischen Verfassung (Insb. Art. 12, 130-1333 und 72) die Regelungen der Verfassung der Republik Karelien (Kapitel 6, Art. 70-72) sowie Föderale (Gesetz 131)- und Republikanische Gesetze maßgeblich. Die konkrete Ausgestaltung der politischen Strukturen ist in der Satzung des städtischen Distrikts Petrozawodsk in der Fassung vom 25.02.2014, http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk/gorod/info/ustav.htm (18.08.2014). Für Tübingen gelten analog insbesondere Art. 20, 28, 70, 71, 73 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, die Landesverfassung Baden-Württembergs sowie die baden-württembergische Gemeindeordnung.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 höhere föderale Ebene oder in eigener Verantwortung. Sowohl Tübingen als auch Petrosawodsk erhalten für die Aufgaben, die sie „im Auftrag“ erfüllen, anteilige Beträge am Steueraufkommen (und andere Zuweisungen) des Föderalstaats zugewiesen und können eigene Steuern und Gebühren erheben, um originäre Aufgaben zu finanzieren. Die Funktionen, welche beide Kommunen zu erfüllen haben, sind dabei sehr ähnlich: Beide erfüllen wichtige Aufgaben in der Daseinsvorsorge, der öffentlichen Ordnung in den Bereichen Bildung, Bauen und Verkehr, Soziales.[35]

Um diese Funktionen erfüllen zu können, verfügen beide Kommunen über Organe zur lokalen Selbstverwaltung. In beiden Kommunen gibt es einen von den Bürgern der Kommune direkt gewählten Bürgermeister.[36] Während dieser in Tübingen für acht Jahre gewählt wird, beträgt seine Amtszeit in Petrosawodsk fünf Jahre. Neben den deutschen Bürgerinnen und Bürgern sind in Tübingen auch Bürger der Europäischen Union wahlberechtigt. Der Bürgermeister ist in beiden Kommunen das Stadtoberhaupt und Leiter der städtischen Verwaltung.

In beiden Kommunen bildet der Gemeinde- bzw. Stadtrat das Hauptorgan der Gemeinde, das über alle Angelegenheiten der Gemeinde entscheidet, die in seine Zuständigkeit fallen. Während in Tübingen der Bürgermeister den Vorsitz führt, hat der Stadtrat von Petrosawodsk (Petrosovet) einen eigenen (hauptamtlichen) Vorsitzenden und verfügt über eine eigene ständige Administration. Auch sind maximal drei Stadträte hauptamtlich tätig, die anderen erhalten einen Stundenlohn für ihre Arbeit.

In beiden Kommunen gib es weitere Organe der örtlichen Selbstverwaltung. So bilden sowohl der Gemeinderat als auch der Petrosovet Ausschüsse. Die Tätigkeitsfelder sind dabei aufgrund der weitgehend gleichen Aufgaben nahezu identisch, allerdings etwas anders zugeschnitten.[37] Während diese Aufteilung für Tübingen durch die Gemeindeordnung Baden-Württembergs geregelt ist, sind entsprechende Regelungen für Petrosawodsk in der Satzung der Stadt verankert.

Beide Kommunen verfügen zudem über eine breites Spektrum an Verfahren, welche die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der kommunalen Selbstverwaltung ermöglichen. So haben die Bürgerinnen und Bürger das Recht, den Bürgermeister und den Gemeinde- bzw. Stadtrat direkt zu wählen.

Sowohl die Gemeindeordnung als auch die Satzung der Stadt Petrosawodsk ermöglichen unter bestimmten Voraussetzungen

- Bürgerentscheide
- Bürgerbegehren / Rechtsschöpferische Bürgerinitiativen
- Bürgeranträge / Eingaben
- Die Möglichkeit direkter Kontakte mit Bürgermeister und Gemeinderat
- Öffentliche Sitzungen des Gemeinderats

35 *Frankenberger/Kiener* 2015 (Fn. 3), S. 143.

36 Die Befunde spiegeln den rechtlichen Stand bis Dezember 2015 wider. In der Folge schaffte der Stadtrat in Petrosawodsk die Direktwahl des Bürgermeisters ab. Nach der neuen Regelung wählt der Stadtrat den Bürgermeister. Im April 2016 wurde Irina Miroshnik vom Stadtrat zur Bürgermeisterin gewählt.

37 *Frankenberger/Kiener* 2015 (Fn. 3), S. 144.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Gemeindeordnung ist zudem in § 20 Abs. 2 eine generelle Pflicht der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger bei wichtigen kommunalen Entscheidungen vorgeschrieben. In Petrosawodsk gibt es ein in Art. 92 der Stadtsatzung geregeltes umfangreiches Recht auf Zugang zu Informationen über die Arbeit der Organe der Selbstverwaltung sowie die Möglichkeit der Petition.

Für beide Kommunen gilt auch, dass sie in ihrem jeweiligen politischen System in einen größeren institutionellen Rahmen eingebunden sind. Allerdings gibt es hinsichtlich dieser institutionellen Einbindung eine ganze Reihe von Unterschieden, aus denen dann auch Unterschiede in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung resultieren. Denn Institutionen stellen geronnene Machtverhältnisse dar, welche die sozialen Interaktionen strukturieren und Herrschaft begründen:

> Es werden damit zugleich Machtpositionen festgelegt, Handlungsmöglichkeiten ausgegrenzt, gesellschaftliche Freiheitschancen eröffnet und individuelle Freiheitsschranken errichtet. Institutionen sind auch Regeln in unseren Köpfen und eine kollektive Gedächtnisstütze einmal getroffener, verbindlicher und verpflichtender Festlegungen.[38]

Die Befunde für die beiden Kommunen, die sich aus der Triangulation der Dokumentenanalyse und der Interviews ergeben, unterscheiden sich dabei deutlich voneinander. Dabei sind zwei Aspekte besonders herauszuheben. Erstens handelt es sich bei den beiden politischen Systemen trotz ganz ähnlicher formaler institutioneller Grundordnungen um zwei verschiedene Systemtypen. Während Deutschland in einschlägigen Demokratie-Indizes wie Freedom House[39] oder Polity IV[40] als „frei" bzw. demokratisch eingestuft wird, wird Russland als „nicht frei" bzw. als „Anokratie" und in der wissenschaftlichen Debatte seit einigen Jahren weitgehend als Diktatur oder Autokratie kategorisiert.[41] Damit unterscheiden sie sich grundsätzlich in Hinblick auf die Garantie von politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten. Während diese in Deutschland gegeben sind, werden sowohl politische Rechte als auch bürgerliche Freiheiten in Russland zum Teil massiv eingeschränkt. Angesichts der Schwächen des Rechtssystems kann von einer „rule of law" nicht die Rede sein. Dieser unterschiedliche systemische Kontext hat massiven Einfluss auf die Ausübung von Rechten seitens der Bürgerinnen und Bürger, aber auch seitens juristischer Personen, wie etwa NGOs oder auch Gebietskörperschaften. Wenn de facto keine Rechtsweggarantie besteht und Gerichtsverfahren politisch beeinflusst werden können, sind Rechtsgarantien wenig wert.[42]

Zweitens ist das politische System Russlands seit der Unabhängigkeit 1993 einem permanenten und tiefgreifenden institutionellen Wandel unterworfen, der in den Europäisierungstendenzen und den Föderalreformen in der Bundesrepublik Deutschland keine

38 *Waschkuhn* 1994 (Fn. 16), S. 188f.

39 Freedom House, http://www.freedomhouse.org/ (11.08.2014).

40 Center for Systemic Peace, www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm (11.08.2014).

41 *Frankenberger, Rolf* 2011. Institutioneller Wandel in Russland – Die Konsolidierung der Autokratie, in: *Albrecht, Holger/Frankenberger, Rolf/Frech, Siegfried (Hrsg.)*: Autoritäre Regime. Schwalbach/TS., S. 74-96. *Frankenberger, Rolf* 2012: Frühling – ja, aber wo? Russland im 21. Jahrhundert, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik Jg. 61, Heft 2, 2012, S. 191-203.

42 *Frankenberger/Kiener* 2015 (Fn. 3), S. 38ff und 56ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Entsprechung findet. Im Unterschied zu Russland ist die institutionelle Ordnung seit sechzig Jahren weitgehend stabil und unterliegt allenfalls graduellem Wandel. Während ersteres zu Verunsicherung und Neuorientierungen führt, erlaubt die Stabilität und Garantie des institutionellen Rahmens kontinuierliche politische Entwicklungen, die einer stetigen Kontrolle unterliegen. Die Veränderungen der Rahmenbedingungen transzendieren somit die ursprüngliche Funktion kommunaler Selbstverwaltung in unterschiedlicher Weise und beschränken oder eröffnen Spielräume für die Akteure.

Die Zentralisierungstendenzen bei den Reformen der lokalen Selbstverwaltung in Russland sind so lediglich ein Ausschnitt der größeren Perspektive institutioneller Reformen, die seit dem Jahr 2000 vorgenommen wurden und zur Etablierung einer „Vertikale der Macht" und einer Konsolidierung autoritärer Herrschaft geführt haben.[43] Die Reformen führten zwar zu einer Vereinheitlichung der kommunalpolitischen Landschaft Russlands, vor allem aber auch zu einer Erhöhung der Regier- und Lenkbarkeit der Kommunen durch das föderale Zentrum. Dabei werden insbesondere zwei Herrschaftsmechanismen intensiv genutzt. Erstens sind die regionalen Eliten aufgrund der institutionellen Arrangements und nicht vollzogener Gewaltenteilung weitgehend abhängig von der föderalen Ebene, auch wenn die lokale Selbstverwaltung in der Verfassung und regionalen Gesetzen verankert ist. Dies hat zur Folge, dass die Politiken auf regionaler und lokaler Ebene häufig auf die Erfüllung von Vorgaben ausgerichtet sind, um die eigenen Ämter und Positionen zu sichern. Diese Entwicklung hin zu einer „Machtvertikale" geht jedoch auf Kosten der demokratischen Mitbestimmung und Einflussnahme der Bürger auf die Kommunalpolitik.

Vor diesem Hintergrund der geschilderten Entwicklungen sind die politischen Strukturen der Stadt Petrosawodsk zu sehen und zu interpretieren. Denn zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich in Karelien und auch Petrosawodsk trotz der massiven institutionellen, gesellschaftlichen und politischen Umwälzungen ein für autoritäre Regime vergleichsweise liberales politisches Leben etablieren konnte, das zumindest bis Ende 2015 durch einen gewissen Grad an politischem Wettbewerb und Pluralismus gekennzeichnet war, der deutlich höher liegt als in den meisten Regionen Russlands. Auch schien sich in Politik und Verwaltung ein zunehmend bürgerorientiertes Selbstverständnis zu entwickeln, mit dem eine Zunahme an Transparenz und Beteiligung einherging. Eine Entwicklung die im Widerspruch zur Systemlogik steht. So gesehen waren daher Konflikte zwischen Kommune, Republik und Föderalstaat vorprogrammiert und prägten dementsprechend die Beziehungen zwischen lokaler Verwaltung und Leitung der Republik. Diese Entwicklung kulminierte im Dezember 2015 in der Entlassung der bis dahin amtierenden und direkt gewählten unabhängigen Bürgermeisterin Galina Shirshina. Diese wurde durch den Stadtrat unter Bezug auf das im Jahr 2009 geänderte föderale Gesetz „Über die Prinzipien der lokalen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation" aufgrund der „Nichterfüllung der Pflichten über drei oder mehr Monate hinweg"

43 *Frankenberger* 2011, 2012 (Fn. 41); *Frankenberger, Rolf/Graf, Patricia* 2011: Elections, democratic regression and transitions to autocracy – Lessons from Russia and Venezuela, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Sonderheft 1 Regression of Democracy, S. 201-220.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Amtes enthoben.[44] In der Folge schaffte der Stadtrat in Petrosawodsk die Direktwahl des Bürgermeisters ab und implementierte eine Regelung, nach der der Stadtrat nunmehr den Bürgermeister wählt. Im April 2016 wurde Irina Miroshnik zur Bürgermeisterin bestimmt.

Auch wenn die baden-württembergischen Kommunen und das Kommunalrecht im Vergleich zu den kommunalen und föderalen Strukturen Petrosawodsks und Russlands keine grundlegende Transformation durchlaufen haben, so fanden und finden auch hier zumindest graduelle Veränderungen statt. Zuletzt hatte und hat auch die Europäische Integration Auswirkungen auf die Kommunalpolitik.[45] Die systemische Einbindung kommunaler Politik in den europäischen Mehrebenen-Föderalismus weist den Kommunen eine Reihe von Kompetenzen und Aufgaben sowie Gestaltungsfreiräume zu. Dabei zeigt sich, dass letztere mit zunehmender Verrechtlichung und Regelungsdichte auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene massiv beeinflusst werden. Insofern gilt für deutsche Kommunen ähnlich wie für russische Kommunen, dass sie in einer gewissen Abhängigkeit von den übergeordneten Ebenen stehen. Aufgrund der funktionierenden Gewaltenteilung und der weitgehenden Umsetzung des Rechtsstaatsprinzips haben die deutschen Kommunen jedoch ein stabiles Umfeld, in dem keine kurzfristigen und radikalen Veränderungen zu erwarten sind, auch insbesondere nicht hinsichtlich der Zurverfügungstellung von Finanzmitteln für die Erbringung von delegierten Aufgaben. Zudem sind deutsche Kommunen nicht einer Vertikale der Macht, sondern dem Rechtsstaatsprinzip unterworfen, welches in Russland aufgrund der ausgeprägten informellen Strukturen und Beziehungen so nicht gilt. Die gesetzlichen Normen und Regeln können daher auch (verfassungs- und verwaltungs-)rechtlich überprüft werden. Nichtsdestotrotz stellen sie ein komplexes Herrschaftsgefüge dar, in das die Kommunen eingebunden sind.

Ähnlich wie institutionelle Einbindung und Praktiken haben auf kulturell gesellschaftlicher Ebene individuell wie kollektiv verankerte Denk-und Wahrnehmungsmuster eine zentrale Bedeutung. Dabei zeigt sich, dass beide Kommunen in gewisser Weise Sonderfälle darstellen. In Tübingen ist die politische Kultur geprägt durch einen überdurchschnittlich hohen Bildungsgrad, einen hohen Grad an Informiertheit und einen sehr hohen Anteil politisch aktiver Bürgerinnen und Bürger. Hinzu kommen eine Tendenz zur Meinungsfreudigkeit und eine durchaus hoch entwickelte Streitkultur. Damit entspricht die politische Kultur Tübingens am ehesten entweder dem Typus der Beteiligungskultur oder dem der Staatsbürgerkultur bei Almond und Verba.[46] Diese Form der politischen Kultur ist eine wichtige Grundlage für vitale Demokratien, kann diese jedoch auch aufgrund der starken „input-Orientierung“, also dem Wunsch nach aktiver Teilhabe und Mitbestimmung unter Stress setzen. Denn wenn den Teilhabewünschen keine ausreichenden Beteiligungsmöglichkeiten gegenüberstehen, stellen sich leicht

44 http://upnorth.eu/petrozavodsk-mayors-firing-may-backfire-on-republic-head-and-united-russia-experts-say/ (21.07.2016).

45 *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars* 2012: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn, S. 78.

46 *Almond/Verba* 1963 (Fn. 23).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Unzufriedenheit und über einen längeren Zeitraum gegebenenfalls Legitimitätsverluste ein. Im Falle Tübingens scheint es Politik und Verwaltung jedoch gelungen zu sein, die politisch aktive Bürgerschaft durch umfassende dialogische Beteiligung in den politischen Prozess einzubinden, sodass kaum wahrgenommen wird, dass es sich dabei streng genommen nicht um direktdemokratische Mitbestimmung, sondern lediglich um dialogische Beteiligung im Rahmen eines Interessenformulierungsprozesses handelt.

Im Falle von Petrosawodsk beschreiben die Expertinnen und Experten die politische Kultur mit Attributen wie niedrig, unzureichend, rudimentär oder mangelhaft. Dies stellt aus dem normativen Blickwinkel demokratischer Entwicklung eine richtige Diagnose dar, hat sich doch eine Staatsbürgerkultur im Sinne von Almond und Verba nicht entwickelt. Diese Interpretation wird der Sache jedoch nicht gänzlich gerecht, denn es handelt sich durchaus um eine entwickelte Form einer „unpolitischen" politischen Kultur, die sich in den vielen Jahren sowjetischer und postsowjetischer autoritärer Herrschaft als Anpassungsreaktion entwickelt hat und sich nun auch unter den vergleichsweise liberalen Bedingungen in Karelien nur langsam verändert. Die Diagnose des Apolitischen ist vor dem Hintergrund der Systemlogik autoritärer Systeme zu sehen. Denn ein wesentliches Kennzeichen dieser Systeme ist eine weitgehende Demobilisierung und Entpolitisierung der Gesellschaft, welche maßgeblich zur Stabilität autoritärer Regime beiträgt. Eine andere, durchaus in enger Verbindung zu sehende Erklärung ist die der gefühlten Ohnmacht, die im folgenden Zitat zum Ausdruck kommt: „Der Grund für das niedrige politische Engagement ist die Überzeugung (z.T. zurecht), dass die Meinung eines(?) einzelnen Menschen nichts ändern kann" (Interview 6:35). Dies spiegelt sich auch in den Partizipationsmustern wider, von denen die Experten berichten. Während es Ende der 1980er einen Aufbruch und Mobilisierungsschub gab und die Menschen zu Beginn der 1990er Jahre deutlich politisierter waren, gab es spätestens seit Ende der 1990er einen abrupten Rückgang. Die Bürgerinnen und Bürger selbst sind, trotz einer Vielzahl von NGOs, vergleichsweise wenig aktiv. Besonders aktiv sind einerseits Mitglieder der lokalen Administration, andererseits lokale Business-Eliten. Gerade letzteren wird eine besondere Bedeutung zugemessen und ihre Rolle kritisch gesehen, verzerren sie doch durch ihre Präsenz und ihr Engagement die in den entsprechenden Versammlungen und Anhörungen geäußerte öffentliche Meinung massiv, zumal offenbar wirkungsvolle Korrektive aus der Zivilgesellschaft nicht ausreichend vorhanden sind.

4. Fazit

Will man kommunale Politik verstehen, so ist es ratsam, den Blick zu weiten und immer auch den systemischen Kontext des untersuchten Phänomens mit in die Interpretation einzubeziehen. Dies gilt neben der formalen institutionellen Ordnung auch und gerade für informelle Institutionen und Politik. Denn gerade für Petrosawodsk betonen die Experten den Gegensatz zwischen formaler (Gesetze und formale Institutionen) und informeller Politik (informelle Institutionen und Beziehungen).

Sehr viel wichtiger als die formalen Machtverhältnisse und parteipolitischen Affiliationen werden dabei die informellen Beziehungen eingeschätzt. Gerade bei der Umsetzung

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 konkreten Projekten scheinen wechselseitige Beziehungen und Tauschgeschäfte oft wichtiger zu sein als die Gesetze. Hinzu kommt, dass die geschilderten institutionellen Strukturen auf der gesellschaftlich-kulturellen Ebene ihre Entsprechung finden. Und zwar in individuell wie kollektiv verankerten Denk- und Wahrnehmungsmustern, welche bewusst oder unbewusst das politische Regime stützen.
Dabei sind historische Erfahrungen und Entwicklungen zentral für die subjektive Willens- und Meinungsbildung. Und nicht zuletzt für die Wahrnehmung der eigenen Handlungsfähigkeiten. Dies gilt sowohl in Tübingen als auch in Petrosawodsk, wenn auch angesichts der unterschiedlichen politischen Systeme mit unterschiedlichen Vorzeichen. Denn je nach Ausprägung der vorherrschenden politischen Kultur werden unterschiedliche Herrschaftsmechanismen begünstigt und perpetuiert. Eine eher passive, auf Gehorsam ausgerichtete politische Kultur befördert daher die Stabilität von Autokratien, während eine aktive, partizipative Staatsbürgerkultur eher typisch ist für Demokratien und für autoritäre Regime aufgrund des hohen Kenntnisstandes und der starken Partizipationswünsche eher dysfunktional ist.[47]

In der Studie zeigt sich für beide Kommunen ein komplexes Zusammenspiel der Faktoren institutionelle Ordnung, institutioneller Wandel, informelle Politik, politische Kultur und Partizipation, welche kommunale Politik prägen. Und damit auch die unmittelbare politische Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger. Will man deren Verständnis von Politik, ihre Einstellungen, Meinungen, Wertorientierungen verstehen, so sollte man immer auch in Betracht ziehen, unter welchen politischen Rahmenbedingungen sie leben und mit welchen konkreten Problemen sie konfrontiert sind – und welche Gestaltungsmöglichkeiten sich ihnen eröffnen.

47 *Pickel/Stark* 2010 (Fn. 22).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Solidarität à la carte im europäischen Mehrebenensystem

Michèle Knodt/Anne Tews

1. Einleitung

Seit den Diskussionen um den Solidaritätsgedanken in der Finanz- und Schuldenkrise sowie der Flüchtlingskrise in Europa geht der Begriff der Solidarität auch in wissenschaftliche Debatten der Integrationsforschung ein. Im Zentrum steht die Frage, ob sich die prominente Stellung des Solidaritätsprinzips im Primärrecht der EU[1] auch in der politischen Realität widerspiegelt. Autoren beschäftigen sich mit dem Stellenwert des Solidaritätsprinzips und des solidarischen Handelns im europäischen Mehrebenensystem, mit den Voraussetzungen für solidarisches Handeln und mit der Rolle von Solidarität bei der Erzeugung einer europäischen Identität.[2] Dabei werden sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen: Es wird einerseits angezweifelt, ob Solidarität in der EU grundsätzlich möglich ist.[3] Andererseits werden bereits detaillierte Vorschläge zu solidarischen Lösungen aktueller Probleme diskutiert.[4] All diesen Studien ist gemein, dass der Begriff der Solidarität heterogen und vielschichtig verwendet wird.[5]

Zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang problematisch: Zum einen muss geklärt werden, ob Solidarität auch außerhalb des nationalen Kontextes denkbar ist. Klassische Zugänge zum Solidaritätsbegriff fokussieren zumeist auf überschaubare Gemeinschaften im nationalstaatlichen Kontext. Kneuer und Masala weisen jedoch darauf hin, dass Solidarität durchaus als Mehrebenenphänomen verstanden werden sollte.[6] Solidarität könne über mehrere Ebenen hinweg wirken und nicht nur in föderalen Staaten son-

1 *Klamert, Marcus* 2015: Solidarität als Rechtsprinzip der Europäischen Union, in: *Knodt, Michèle/Tews, Anne (Hrsg.)*: Solidarität in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 19-39.

2 *Ross, Malcolm/Borgmann-Prebil, Yuri* 2010: Promoting Solidarity in the European Union, Oxford.

3 U.a. *Faist, Thomas* 2000: Soziale Bürgerschaft in der Europäischen Union: Verschachtelte Mitgliedschaft, in: *Bach, Maurizio (Hrsg.)*: Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Sonderheft Nr. 40, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, S. 229-250; *Offe, Claus* 2001: Gibt es eine europäische Gesellschaft? Kann es sie geben?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 4, S. 423-435; *Münch, Richard* 2001: Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaates, Frankfurt/M.

4 U.a. *Bast, Jürgen* 2014: Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: *Knodt, Michèle/Tews, Anne (Hrsg.)*, Solidarität in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 143-161; *Heinemann, Friedrich* 2014: Lösungsoptionen der Europäischen Schuldenkrise zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, in: *Knodt, Michèle/Tews, Anne (Hrsg.)*: Solidarität in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 113-142.

5 *Knodt, Michèle/Tews, Anne/Piefer, Nadine* 2015: Formen der Solidarität in der Europäischen Union, in: *Kneuer, Marianne/ Masala, Carlo (Hrsg.)*: Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff. Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderband 2014. S. 107-131, (hier S. 108).

6 *Kneuer, Marianne/Masala, Carlo* 2015: Einleitung. In: *Dies. (Hrsg.)*: Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff. Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderband 2014. S. 7-25 (hier S. 15).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dern auch im Mehrebenensystem der EU Relevanz erlangen. Sie sehen einen Forschungsbedarf bezüglich der unterschiedlichen Akteurskonstellationen, Regelungsmechanismen und Interaktionsbeziehungen, die solidarisches Handeln hervorbringen oder verhindern können.[7]

Zum anderen stellt sich die Frage, welche Kriterien für die Feststellung solidarischen Handelns überhaupt zu Grunde gelegt werden können. Denn da Solidarität schwerlich messbar ist, birgt bereits die Beobachtung des Phänomens Schwierigkeiten. Schließlich ist „Solidarität als ein moralisches Phänomen der unmittelbaren, exakten Beobachtung nicht zugänglich, vor allem nicht der Messung".[8]

Im Folgenden sollen diese Problemkomplexe adressiert werden. Zunächst widmen wir uns der Frage, wie Solidarität im europäischen Mehrebenensystem definiert und konzeptualisiert werden kann. Daran schließen weitere Fragen an: Welche Formen der Solidarität treten im europäischen Mehrebenensystem auf? Welche Voraussetzungen und Grenzen für solidarisches Handeln existieren? Ist Solidarität eine Voraussetzung für ein stabiles Bündnis oder ist Solidarität erst auf Basis eines stabilen Bündnisses denkbar? Welche Auswirkungen kann Solidarität bzw. ein Mangel an Solidarität auf die Stabilität des Mehrebenensystems haben?

Um uns diesen Fragen zu nähern, werden wir Formen der Solidarität in der EU beispielhaft in zwei unterschiedlichen Politikfeldern beleuchten.

2. Solidarität im europäischen Mehrebenensystem

Klassische wissenschaftliche Zugänge zum Begriff der Solidarität beziehen sich oft auf konkrete, überschaubare Gemeinschaften beispielsweise im Kontext eines Nationalstaates. Zumeist werden nur Individuen als Geber und Empfänger von Solidarität berücksichtigt. Kollektive Akteure, wie beispielsweise Mitgliedstaaten, sind nicht vorgesehen. Diese Solidaritätskonzepte können somit nicht ohne Weiteres auf den europäischen Mehrebenenkontext angewendet werden. Eine Annäherung und Übertragung des Konzepts muss bei einem möglichst allgemeinen Begriffsverständnis ansetzen.[9] So versteht Bayertz unter Solidarität ganz allgemein die „Idee eines wechselseitigen Zusammenhangs zwischen Mitgliedern einer Gruppe."[10]

In dieser allgemeinen Form scheint die Übertragung auch auf Mehrebenensysteme möglich. Jedoch werden von vielen Autoren ein Gemeinschaftssinn bzw. eine gemeinsame Identität oder Gemeinschaftsgefühl als Voraussetzung für Solidarität identifiziert.

7 *Kneuer/Masala* 2015 (Fn. 6).

8 *Durkheim* 1988 zit. in *Schieder, Siegfried* 2015: Die Macht der Solidarität in den EU-Außenbeziehungen, in: *Kneuer, Marianne/ Masala, Carlo (Hrsg.):* Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff. Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderband 2014, S. 163-195 (S. 172).

9 *Knodt/Tews/Piefer* 2015 (Fn. 5), S. 109-110.

10 *Bayertz, Kurt* 1998: Begriff und Problem der Solidarität; In: *Ders. (Hrsg.)*: Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt/M., S. 11-53 (S. 11).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 konkretisiert auch Bayertz den Solidaritätsbegriff als „ein wechselseitiges Einstehen von Personen füreinander, die durch spezifische Gemeinsamkeiten miteinander verbunden sind.“[11] Die wechselseitige Bindung und Verpflichtung ist somit ein zentrales Attribut solidarischer Gruppen.

Das europäische Mehrebenensystem scheint gerade in der wechselseitigen Bindung durch eine gemeinsame Identität defizitär und daher für die Bewältigung solidarischer Anforderungen weniger gut ausgerüstet. Versucht man dieses Mehrebensystem kategorisierend zu erfassen, so ähnelt es am meisten der Kategorie der für organische Solidarität geeigneten, funktional differenzierten Industriegesellschaften Durkheims.[12] Sie entwickeln sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen starken Interdependenzen und einer Ideologie des Individualismus. Der für Solidarität so wichtige Zusammenhalt wird durch kontraktuelle Strukturen geschaffen und stützt sich dabei nicht auf gemeinsame Traditionen und Sitten wie in vormodernen segmentären Gesellschaften. Durkheim argumentiert, dass in Gesellschaften mit hoher funktionaler Interdependenz das Eigeninteresse an sozialen Gütern nur in Kooperation befriedigt werden kann. Eigeninteresse und Solidarität schließen sich hier nicht aus, sondern münden in Eigennutzsolidarität.[13] Gemeinschaften werden somit als Instrumente der Nutzenmaximierung konzipiert.[14] Durkheim setzt dabei die Kategorie des Anderen als wichtiges Element ein. Das Individuum muss in der Verfolgung seiner Eigeninteressen immer auch den Anderen mitdenken und ihn in sein Handeln einbeziehen.[15] Solidarität im Mehrebenensystem ist somit als Möglichkeitsraum für Integration stiftende Wirkmechanismen, nicht aber als abhängig von diesen konzipiert. Ein Gemeinschaftsgefühl ist keine zwingende Voraussetzung für solidarisches Handeln. So ist es möglich, organische Solidarität auch im hoch differenzierten europäischen Mehrebenenkontext zu denken.[16]

Bezüglich der Anwendung des Solidaritätsbegriffs auf kollektive Akteure in einem Mehrebenensystem muss Durkheims Konzept der organischen Solidarität noch in einer zweiten Dimension erweitert werden. Die Abgrenzung bzw. Differenz bezieht sich nicht nur auf die, wie ursprünglich von Durkheim gedachte, funktionale Differenz in hoch arbeitsteiligen modernen Gesellschaften, sondern auch auf die Ausdehnung der Integrationsprozesse über Akteurskategorien und Ebenen hinweg. In Mehrebenensystemen können jeweils individuelle oder kollektive Akteure, beispielsweise die EU-Mitgliedstaaten, als Adressaten und Träger von Solidarität auftreten. Politische Strukturen und Prozesse sind zudem über territorial organisierte politische Einheiten in Form von Ebe-

11 *Bayertz* 1998 (Fn. 10) S. 21.

12 *Durkheim, Emile* 1988: Über soziale Arbeitsteilung: Studie über die Organisation höherer Gesellschaften, Frankfurt/M.

13 *Mau, Steffen* 2009: Europäische Solidarität. Erkundung eines schwierigen Geländes, in: *Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W./Schieder, Siegfried (Hrsg.)*, Solidarität und internationale Gemeinschaftsbildung. Beiträge zur Soziologie der internationalen Beziehungen, Frankfurt a. M./New York, S. 63-87.

14 *Bayertz* 1998 (Fn. 10), S. 51, mit Rückgriff auf Hare.

15 *Durkheim* 1988 (Fn. 12), S. 468.

16 *Knodt, Michèle/Tews, Anne* 2014: Einleitung, in: *Dies. (Hrsg.)*: Solidarität in der EU, Baden-Baden, S. 7-18, (S. 9-10).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 organisiert.[17] Die Organisation kann sich dabei horizontal, also innerhalb einer Ebene, wie auch vertikal über mehrere Ebenen hinweg gestalten. Mit dieser Erweiterung kann die Begrenzung der Solidarität auf eine Gemeinschaft im Tönnies'schen Sinn überwunden werden.[18]

Solidarität im europäischen Mehrebenensystem lässt sich folglich entlang einer Akteurs- und einer Ebenendimension konzeptualisieren. Solidarisches Handeln kann auf Individuen oder kollektive Akteure abzielen (Akteursdimension) und horizontal, also innerhalb einer Ebene, oder vertikal, über Ebenen hinweg ausgerichtet sein (Ebenendimension).

Aus der Kombination der beiden Dimensionen ergeben sich systematisch vier Formen der Solidarität im europäischen Mehrebenensystem[19]:

(1) In einer *transnationalen Solidarität* kombiniert sich die Individualebene mit der horizontalen Dimension. Dabei ist die horizontale Dimension organisierter Interessen immer grenzüberschreitend gedacht, da sie europäische Politik adressieren. Im europäischen Mehrebenensystem sei dabei an solch transnationale Zusammenschlüsse wie den Europäischen Gewerkschaftsbund[20], europäische Betriebsräte wie auch soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Verbände verwiesen.

(2) Ebenfalls auf der horizontalen Dimension ist die *internationale Solidarität* zu verorten, die sich jedoch auf kollektive Akteure bezieht. Die EU als kollektiver Akteur interagiert mit Gesellschaften und Staaten im Rahmen der Außendimension europäischer Politik.[21]

(3) *Supranationale Solidarität* hat, wie auch die transnationale Solidarität, das Individuum als Träger und Adressat, bezieht sich jedoch auf die vertikale Dimension des europäischen Mehrebenensystems. Sie schafft dabei eine unmittelbare Verknüpfung der Individual- mit der europäischen Ebene und damit der Solidarität der Bürger des europäischen Mehrebenensystems. Das solidaritätsstiftende Moment ist hierbei nicht die bereits existierende Gemeinschaft, sondern die Zugehörigkeit europäischer Bürger zu einem politischen Gemeinwesen[22] mit den zugehörigen Rechten und Pflichten. Der vertikale Charakter der supranationalen Solidarität zeigt sich darin, dass diese nicht als ausschließlich auf der europäischen Ebene zu findende Solidaritätsform erscheint, sondern einen die unteren Ebenen ergänzenden oder zum Teil überwölbenden Charakter aufweist, indem sie den Bürgern der EU, die auch gleichzeitig Bürger der Mitgliedstaa-

17 *Benz, Arthur* 2004: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen; In: *Ders. (Hrsg.)*: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 125-146.

18 *Knodt/Tews/Piefer* 2015 (Fn. 5), S. 111.

19 *Knodt/Tews* 2014 (Fn. 16).

20 Für eine Analyse transnationaler Solidarität am Beispiel der Zusammenarbeit nationaler Gewerkschaften auf europäischer Ebene siehe *Pernicka, Susanne/ Hofmann, Julia* 2015: Ein soziales Europa? Möglichkeiten und Grenzen transnationaler Solidarität von Gewerkschaften, in: *Kneuer, Marianne/ Masala, Carlo (Hrsg.)*: Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff. Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderband 2014, S. 133-162.

21 Für eine Analyse der Rolle solidarischer Handlungsprinzipien im Rahmen der Sonderbeziehungen der EU zu den AKP-Staaten siehe *Schieder* 2015 (Fn.13).

22 *Mau* 2009 (Fn. 13).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 sind, zusätzliche, ihr nationalstaatliches Territorium übergreifende Rechte zuspricht. Supranationale Solidarität findet sich in den Bereichen vertiefter Integration, die durch die „Direktwirkung des von den Gemeinschaftsorganen gesetzten Rechts und [den] Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht der Mitgliedsstaaten“ gekennzeichnet sind.[23] Dies betrifft vor allem Bereiche, in denen die ökonomische Integration und die Vollendung des europäischen Binnenmarkts mit ausgleichenden Maßnahmen und einer sozialen Dimension ergänzt und ausbalanciert werden sollen. Aber auch die mit der europäischen Staatsbürgerschaft verbundenen Rechte sind damit angesprochen.

(4) Die überwiegend im europäischen Mehrebenensystem anzutreffende Solidarität ist die *intergouvernementale Solidarität*. Sie adressiert die Mitgliedstaaten der EU als kollektive Akteure im europäischen Mehrebenensystem und bezieht sich ebenfalls auf die vertikale Dimension, indem sie eine europäische Solidarität kollektiver Akteure – der Mitgliedstaaten – kreiert. Sie lässt sich in den meisten Politikfeldern beobachten und die Debatte um Solidarität in der EU bezieht sich zumeist auf diesen Solidaritätstyp.[24] Offensichtlich wird dies im Bereich der Finanz- und Schuldenkrise[25] oder in der Kohäsionspolitik[26], aber auch in zahlreichen anderen Politikfeldern.[27] Auf diese Form der Solidarität soll sich der weitere Artikel ausschließlich beziehen.

Intergouvernementale oder auch Mitgliedstaatssolidarität oszilliert zwischen den Handlungsprinzipien der Autonomieschonung und Gemeinschaftsförderung[28] sowie der Subsidiarität, die den Entscheidungsprozess auf EU-Ebene prägen. Solidarische bzw. gemeinschaftsförderliche Steuerungsinstrumente sind stets unter dem Vorbehalt der Autonomieschonung zu bewerten. Das Subsidiaritätsprinzip, das Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem bestimmt, steuert als Legitimationsprinzip der Europäischen Gemeinschaft[29] „Gegenstand und Dichte der mit ihr einhergehenden Solidarität.“[30] Angesichts grenzüberschreitender Probleme und negativer Externalitäten, deren einzelstaatliche Bearbeitung zu kurz greift, wird ein gemeinsames Vorgehen in zahlreichen Politikfeldern nötig. Solidarität stellt sich hier als kontraktuell abgesicherte gegenseitige Hilfe und vertiefte Integration unter Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen dar. Gleichzeitig ist Mitgliedstaatssolidarität auch Eigennutzsolidarität[31] und findet se-

23 *Preuß, Ulrich K.* 1998: Nationale, supranationale und internationale Solidarität; In: *Bayertz, Kurt (Hrsg.)*: Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt a. M., S. 399-410 (S. 404).

24 *Knodt/Tews* 2014 (Fn. 16).

25 *Kleger, Heinz/Mehlhausen, Thomas* 2014: Unstrittig und doch umstritten – europäische Solidarität in der Eurokrise, in: *Knodt, Michèle/Tews, Anne (Hrsg.)*, Solidarität in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 83-112; *Heinemann* 2014 (Fn. 4).

26 *Hartwig, Ines* 2014: Solidarische Kohäsionspolitik jenseits 2013, in: *Knodt, Michèle/Tews, Anne (Hrsg.)*: Solidarität in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 163-191.

27 *Knodt/Tews* 2014 (Fn. 16).

28 *Scharpf, Fritz W.* 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.)*: Europäische Integration, Opladen, S. 109-140 (S. 129-131).

29 *Calliess, Christian* 1999: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl., Baden-Baden.

30 *Pernice, Ingolf* 2013: Solidarität in Europa, WHI-Paper, 01/2013, Berlin, S. 19.

31 *Mau* 2009 (Fn. 13).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lektiv dort statt, wo ein Mehrwert zu erwarten ist. Eine gemeinsame Identität scheint hier wie vermutet keine zwingende Voraussetzung für solidarische Handlungen zu sein. Um dies zu prüfen und intergouvernementale Solidarität im europäischen Mehrebenensystem zu beschreiben und ihre Auswirkungen zu analysieren, soll im Folgenden solidarisches Handeln bzw. dessen Ausbleiben in zwei unterschiedlichen Politikfeldern untersucht werden. Es wird vermutet, dass die Ausgestaltung von Solidarität je nach Politikfeld variiert, da die Voraussetzungen und Grenzen für solidarisches Handeln je nach Politikfeld unterschiedlich sind.

Die Voraussetzungen für solidarisches Handeln nach dem Konzept der Eigennutzsolidarität finden sich aus mitgliedstaatlicher Perspektive vermutlich in der Intensität nationaler Interessen, den finanziellen Auswirkungen solidarischer Handlungen sowie in erwarteten Kooperationsgewinnen. Diese hängen von den Rahmenbedingungen eines Politikfeldes sowie der konkreten Problemstellung ab. Mögliche Grenzen für Solidarität bzw. Ursachen für mangelnde Solidarleistungen seitens der Mitgliedstaaten finden sich damit in mangelndem Kooperationsnutzen, zu hohen Belastungen durch Solidarleistungen oder Unklarheit über gemeinsame Ziele und die daraus folgenden Kosten und Nutzen.

Es stellt sich zudem die Frage, welche Auswirkungen Solidarität bzw. ein Mangel an Solidarität für das europäische Mehrebenensystem haben kann. Stellt die Forderung oder Verweigerung von Solidarleistungen eine Gefahr für die Stabilität dar? Werden Prozesse vertiefter Integration gefördert, verzögert oder gar umgekehrt?

Zur Annäherung an diese Fragen soll im Folgenden am Beispiel der EU-Energiepolitik und der EU-Migrationspolitik nachgezeichnet werden, wie intergouvernementale Solidarität in unterschiedlichen Politikfeldern ausgestaltet wird, welche Voraussetzungen und Grenzen für solidarisches Handeln von Bedeutung sind und welche Auswirkungen dies auf das gesamte europäische Mehrebenensystem haben könnte.

3. Intergouvernementale Solidarität in der Energie- und Migrationspolitik

Die Politikfelder EU-Energiepolitik und EU-Migrationspolitik unterscheiden sich in zahlreichen Aspekten. Zunächst betrifft dies die Rahmenbedingungen bzw. die Verteilung der Kompetenzen zwischen nationaler und supranationaler Ebene aber auch die Interessen der Mitgliedstaaten sowie die erwarteten Kosten und Kooperationsgewinne. Der Vergleich der beiden Politikfelder soll Rückschlüsse auf die Voraussetzungen und Grenzen für intergouvernementale Solidarität und die Auswirkungen auf das europäische Mehrebenensystem ermöglichen.

3.1 EU-Energiepolitik

Energiepolitik fand mit dem Lissabonner Vertrag Eingang in das gemeinschaftliche Primärrecht. Artikel 194 AEUV legt dabei fest, dass energiepolitische Maßnahmen „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ getroffen werden sollen mit dem Ziel, das Funktionieren des Energiemarktes und die Energieversorgungssicherheit zu

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gewährleisten sowie Energieeffizienz, Energieeinsparung, den Einsatz erneuerbarer Energien und die Interkonnektion der Energienetze zu fördern.[32] EU-Energiepolitik orientiert sich damit an den Normen Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit, wobei intergouvernementale Solidarität vor allem auf die Sicherheitsnorm zielt. Energiesolidarität muss somit in erster Linie als Versorgungssicherheit verstanden werden.[33]

Diese Verknüpfung der Energiesicherheit mit dem Solidaritätsprinzip wurde 2007 im Vorfeld der Verhandlungen des Lissabonner Vertrags vor allem von der polnischen Regierung vorangetrieben. Polens Energieversorgung ist kaum diversifiziert und vor allem zu dieser Zeit noch hochgradig von russischen Gas- und Öllieferungen – zum Teil über ukrainisches Staatsgebiet – abhängig. Die polnische Regierung forderte angesichts der Streitigkeiten um Gaslieferungen zwischen Russland und der Ukraine 2006 sowie zwischen Russland und Weißrussland 2007 eine stärkere Solidarität der EU-Mitgliedsländer bezüglich einer Garantie der Versorgungssicherheit. Die Kommission adressierte dieses Problem deutlich in ihrer Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa" vom Januar 2007. Darin führt die Kommission drastisch die Abhängigkeit der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der fossilen Energieträger vor Augen und fordert, in Übereinstimmung mit den polnischen Forderungen, mehr Solidarität:

> „Europa wird immer mehr abhängig von importierten Kohlenwasserstoffen. Bei einer ‚Business-as-usual'-Politik wird die Abhängigkeit der EU von Energieimporten von heute 50% des EU-Gesamtenergieverbrauchs bis zum Jahr 2030 auf 65% ansteigen. Die Abhängigkeit von Gasimporten wird sich bis 2030 voraussichtlich von 57% auf 84% erhöhen, die Abhängigkeit von Ölimporten von 82% auf 93%. (…) Die Gefahr einer Energieversorgungslücke wächst. Im Übrigen existieren noch keine Mechanismen, die im Falle einer Energiekrise die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellen, und einige Mitgliedstaaten sind weitgehend oder vollständig von einem einzigen Gaslieferanten abhängig."[34]

Dabei mahnt die Kommission eine „größere Vielfalt bezüglich der Energiequellen, der Lieferanten, des Transportwegs und der Art und Weise des Transports"[35] ebenso an wie die Schaffung wirksamer Mechanismen, die im Falle einer Energiekrise die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellen könnten.[36]

Ein anderes Bild ergibt sich jedoch, wenn energiepolitische Vorhaben mit einem Schwerpunkt auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit betrachtet werden. 2011 veröffentlichte die Kommission beispielsweise einen Energiefahrplan 2050 als Ergänzung einer

32 Art. 194,1 AEUV.

33 *Knodt, Michèle/Piefer, Nadine* 2014: Energiesolidarität im Normdreieck aus Sicherheit, Wettbewerb und Nachhaltigkeit, in: *Knodt, Michèle/Tews, Anne (Hrsg.)*: Solidarität in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 219-240.

34 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2007: Eine Energiepolitik für Europa. Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament, KOM(2007) 1 endgültig, SEK(2007) 12, 10.1.2007, Brüssel., S. 4.

35 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2007 (Fn. 34), S. 12.

36 *Knodt/Piefer* 2014 (Fn. 33), S. 228-229.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 veröffentlichten Klima-Roadmap.[37] In enger Kopplung an die klimapolitischen Ziele fokussierte der Energiefahrplan auf eine Verbesserung der Energiesicherheit und Wettbewerbsfähigkeit der EU durch die Transformation zu einer kohlenstoffarmen und klimafreundlichen Wirtschaft.[38] Der Energiefahrplan betonte den Zusatznutzen, den ein europäischer Rahmen schaffen kann:

> „Dieser Fahrplan ist kein Ersatz für nationale, regionale und lokale Anstrengungen zur Modernisierung der Energieversorgung; mit ihm wird vielmehr das Ziel verfolgt, einen langfristigen, technologieneutralen europäischen Rahmen zu entwickeln, innerhalb dessen diese Politikansätze eine größere Wirkung entfalten. (…) In ihm wird von der These ausgegangen, dass eine europäische Herangehensweise an die Herausforderung im Energiebereich die Sicherheit und Solidarität verbessern und die Kosten gegenüber parallelen nationalen Systemen durch die Schaffung eines umfassenderen und flexibleren Marktes für neue Produkte und Dienstleistungen senken wird."[39]

Die Umsetzung des Energiefahrplans durch die Mitgliedstaaten scheiterte jedoch vor allem an einem mehrmaligen Veto der polnischen Regierung. Polens Regierungsvertreter argumentierten dabei mit den negativen Effekten einer verbindlichen Reduktion von CO_2-Emissionen, die das Wirtschaftswachstum des Landes behindern könnten. Als größter Kohleproduzent in der EU und insgesamt stark von fossilen Rohstoffen abhängig, argumentierte Polen strikt gegen eine gemeinsame Haltung in diesen Klima- und Energiefragen. Auch die Bemühungen der dänischen EU-Ratspräsidentschaft, die mittel- und langfristigen Reduktionsziele zu entschärfen, brachten nicht die Zustimmung Polens. Denn zu der Detailkritik an den Zielen kam noch eine grundsätzliche Kritik an der unilateralen Vorleistung der EU in der internationalen Klimapolitik und der angestrebten Transformationsgeschwindigkeit in Richtung erneuerbare Energien.[40] Polen stand damit nicht alleine da, sondern wurde von den anderen Visegrád-Staaten Tschechien, Slowakei und Ungarn unterstützt.[41]

Voraussetzungen und Grenzen für solidarisches Handeln scheinen hier in den starken nationalen Interessen Polens und der anderen Visegrád-Staaten zu liegen. Die Sicherstellung der Energieversorgung und der Schutz der polnischen Wirtschaft wurden als Argumente für die Forderung bzw. Verweigerung von Solidarleistungen angeführt. Kooperationsgewinne erschienen im Falle der Energieversorgung zu überwiegen, während die Kosten der Kooperation im Bereich Klimaschutz als zu hoch eingestuft wurden. Die Auswirkungen auf das europäische Mehrebenensystem reichten von einer Vertiefung des Integrationsprozesses durch die Diskussion von Solidarmechanismen zur Sicherstellung der Energieversorgung bis zu einer Verhinderung der Umsetzung eines

37 *Europäische Kommission* 2011a: Energiefahrplan 2050, KOM(2011) 885 endgültig, 15.12.2011, Brüssel.
38 *Knodt/Piefer* 2014 (Fn. 33), S. 235-236.
39 *Europäische Kommission* 2011a (Fn. 37), S. 4-5.
40 *Knodt/Piefer* 2014 (Fn. 33), S. 236.
41 *Geden, Oliver/Fischer, Severin* 2014: Moving Targets. Die Verhandlungen über die Energie- und Klimaverhandlungen der EU nach 2020, SWP-Studie, 1/2014., S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

supranationalen Rahmens zur Reduzierung von Treibhausgasen im Bereich der Energieerzeugung und -versorgung.

Die Bezugnahme auf Solidarität in der Energiepolitik führte eher zu einer Stärkung des Prinzips der Autonomieschonung statt zu einer gemeinschaftsförderlichen Ausgestaltung des Politikfeldes.

3.2 EU-Migrationspolitik

Auch im Rahmen der europäischen Migrationspolitik wird intergouvernementale Solidarität sowohl eingefordert als auch verweigert. Zwar kann Solidarität hier auch als transnationale Solidarität zwischen Bürgern, beispielsweise bei der Erbringung von Sozialleistungen für Bürger aus anderen EU-Staaten oder in einer globalen Perspektive bei der Gewährung von Schutz für Flüchtlinge aus dem EU-Ausland verstanden werden. Viel präsenter ist in der Debatte jedoch die Frage der Kooperation der Mitgliedstaaten im Umgang mit Flüchtlingsströmen.[42] Eine gemeinsame europäische Grenzsicherungs-, Asyl- und Einwanderungspolitik dient vorrangig dem Interessen- und Lastenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten.

Solidarität bzw. solidarische Lastenteilung ist eine wichtige Säule der EU-Migrationspolitik, die die Themen Asyl, Einwanderung und Grenzkontrolle umfasst.[43] Bast betont, dass vor allem der Unionsgesetzgeber in der Pflicht ist, eine gerechte Aufteilung der finanziellen und administrativen Lasten sicherzustellen. Diese Lasten sind aufgrund der geographischen Lage und der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer naturgemäß sehr ungleich verteilt.[44]

Die konkrete Lastenverteilung ist jedoch hoch umstritten. Dies lässt sich an der Debatte um die Weiterentwicklung des Dublin-Systems – Kernstück der EU-Migrationspolitik – illustrieren. Die aktuelle Dublin-Verordnung (Nr. 604/2013) regelt die Zuständigkeit zur Durchführung von Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz. Demnach ist der Staat für die Prüfung eines Asylverfahrens und ggf. die Gewährung von dauerhaftem Schutz zuständig, in dem ein Asylbewerber aus einem Drittstaat zuerst den gemeinsamen Asylraum betreten hat. Wird Asyl in einem weiteren Dublin-Staat beantragt, kann eine Zurückweisung an den Staat des ersten Asylantrags erfolgen. Aufgrund etablierter Flüchtlingsrouten und unterschiedlicher Bevölkerungszahlen und Wirtschaftskraft sind einige Mitgliedsländer überproportional von den Lasten, die durch die Prüfung von Asylansprüchen und die Eingliederung anerkannter Flüchtlinge entstehen, betroffen. Süd- und osteuropäische Staaten sind im Gegensatz zu nord- und westeuropäischen Staaten deutlich benachteiligt. Bast schließt daraus, dass das Dublin-System bisher keine solidarische Lasten-

42 *Bast* 2014 (Fn. 4).
43 Art. 67 Abs. 2 und Art. 80 AEUV; *Bast* 2014 (Fn. 4), S. 145-146.
44 Ebd., S. 147.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

verteilung sicherstellt und der Unionsgesetzgeber seiner Pflicht bisher nicht ausreichend nachgekommen ist.[45]

Der Mangel an Solidarmechanismen führte zu Fehlsteuerungen und trug maßgeblich zur Zuspitzung der Flüchtlingskrise seit 2014 bei. Dies lässt sich vor allem am Beispiel Griechenlands verdeutlichen. Der Dublin-Staat war durch die Überlastung nicht mehr in der Lage, ein faires Asylverfahren zu gewährleisten. Eine Rücküberstellung von Asylbewerbern nach Griechenland war bereits seit 2011 nicht mehr zu rechtfertigen.[46]
Zahlreiche Reformvorschläge zur Einrichtung solidarischer Ausgleichsmechanismen scheiterten zumeist an politischem Widerstand aus den Mitgliedstaaten oder sahen nur geringfügige Ausgleichsleistungen vor.[47]

Als Reformoption wird beispielsweise ein Mechanismus zur Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten diskutiert.[48] Angesichts der Zuspitzung der Flüchtlingskrise gelangte dieser Vorschlag 2015 erneut auf die Agenda, um gemäß Artikel 78 Abs. 3 AEUV der Notlage Griechenlands und Italiens mit vorläufigen Hilfsmaßnahmen zu begegnen.[49] Es wurde um eine befristete Verteilung von Flüchtlingen aus Italien und Griechenland auf die übrigen Mitgliedsländer debattiert. Dabei stand auch ein automatischer Verteilungsmechanismus, der sich an objektiven Kriterien wie Wirtschaftskraft und Bevölkerungszahl etc. orientiert und auch in zukünftigen Notsituationen zum Einsatz kommen soll, im Raum. Alternativ müssten die Kontingente auch in Zukunft immer wieder neu zwischen den Mitgliedsländern ausgehandelt werden.[50]

Lang illustriert, dass insbesondere die Gruppe der Visegrád-Staaten ihre Zustimmung zu einem europaweiten automatischen Verteilungsmechanismus für Flüchtlinge verweigerten.[51] Er identifiziert vor allem innenpolitische Gründe für die Ablehnung solidarischer Verteilungen. So wollte die polnische Regierung unter Ewa Kopacz vor der Parlamentswahl 2015 angesichts einer erstarkenden national-konservativen Opposition beispielsweise Entschlossenheit nach innen und außen demonstrieren. Ungarns Regierungschef Victor Orbán reagierte mit seiner harten Haltung gegenüber der EU auf die starke rechtsradikale Strömung im Land. Lang argumentiert zudem, dass die ablehnende Haltung der Regierungen auch durch eine entsprechende Ablehnung in der jeweiligen Bevölkerung, Flüchtlinge aufzunehmen, motiviert war.[52]

45 *Bast* 2014 (Fn. 4), S. 148-149.
46 Ebd. (Fn. 4), S. 150-151.
47 Vgl. *Europäische Kommission* 2011b: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen. KOM(2011) 835 endgültig, 2.12.2011, Brüssel; *Bast* 2014 (Fn. 4), S. 152-154.
48 *Europäische Kommission* 2011b (Fn. 47), S. 8-10; *Bast* 2014 (Fn. 4), S. 154-155.
49 *Council of the European Union* 2015: Justice and Home Affairs Council. Background Information. Press office - General Secretariat of the Council, 22. September 2015, Brüssel.
50 *Europäische Kommission* 2011b (Fn. 47), S. 9-10; *Lang, Kai-Olaf* 2015: Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik. SWP-Aktuell 84; *Becker, Markus* 2015a: Blockade in Brüssel. Verteilung von Flüchtlingen, in: Spiegel-online, 21.09.2015.
51 *Lang* 2015 (Fn. 50), S. 2.
52 *Lang* 2015 (Fn. 50), S. 2-3.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 September 2015 trat der Rat der EU für Justiz und Inneres zusammen, um über Maßnahmen zur Entlastung Italiens, Griechenlands und Ungarns abzustimmen. Es ging vorranging um die Verteilung von 120.000 Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten. Die Frage eines automatischen Verteilungsmechanismus stand aufgrund der Ablehnung der Visegrád-Gruppe nicht auf der Agenda.[53] Polen billigte als einziger Visegrád-Staat den Beschluss des Rates der EU, 120.000 Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten zu verteilen.[54] Die Slowakei, Tschechien und Ungarn lehnten feste Quoten kategorisch ab und stimmten neben Rumänien gegen den Beschluss, obwohl zumindest Ungarn von der Regelung profitiert hätte, da auch Flüchtlinge aus Ungarn verteilt worden wären.[55] Lang sieht den Hauptgrund für die abweichende Haltung Polens in der Befürchtung der polnischen Regierung, bei einer konsequenten Abwehrhaltung hohe europapolitische Kosten in Kauf nehmen zu müssen und europapolitische Gestaltungsmacht einzubüßen.[56]

Die ablehnende Haltung der mittel- und osteuropäischen Staaten und insbesondere der Visegrád-Gruppe konnte eine solidarische Entlastung der besonders betroffenen Mitgliedsländer nicht verhindern, führte aber dazu, dass kein automatischer Verteilungsmechanismus eingerichtet wurde. Die Kontingente für Umsiedlungen in Notsituationen müssen somit auch in Zukunft von den Regierungen der Mitgliedstaaten ausgehandelt werden.[57] Angesichts der langwierigen Aushandlung der Quoten, der Verweigerung einzelner Staaten, dem Beschluss zuzustimmen, und der mangelnden Umsetzung des Beschlusses erscheint eine effektive, solidarische Entlastung der am stärksten betroffenen Länder auch in Zukunft fraglich. Somit bleiben nur individuelle Solidarhandlungen indem z.B. vom Selbsteintrittsrecht der Dublin-Verordnung Gebrauch gemacht wird, wie es beispielsweise in Deutschland erfolgte. Einseitiges Vorgehen einzelner Staaten wurde von den Visegrád-Staaten jedoch ebenfalls kritisiert.[58]

Voraussetzungen und Grenzen für solidarisches Handeln sind in der Migrationspolitik erneut in nationalstaatlichen Interessen begründet. Dabei spielen vor allem innenpolitische Beweggründe eine Rolle. Die ablehnende Einstellung der Bevölkerung gegen-

53 *Rat der EU* 2015: Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 248/80, 24.09.2015.

54 Inwiefern diesem solidarischen Abstimmungsverhalten auch eine zügige und konsequente Umsetzung des Beschlusses folgt, bleibt abzuwarten.

55 *Becker, Markus* 2015b: „Wir verhandeln, bis wir ein Ergebnis haben". EU-Innenminister zur Flüchtlingskrise, in: Spiegel-online vom 22.09.2015; *Lang* 2015 (Fn. 50) S. 4; Die Slowakei und Ungarn klagten im Dezember 2015 vor dem Europäischen Gerichtshof gegen den Beschluss und Ungarns Ministerpräsident Orban kündigte im Februar 2016 eine Volksabstimmung zum Ratsbeschluss an (*Baran, Anne-Kathrin* 2015: Klage der Slowakei gegen Flüchtlingsverteilung auf dem Prüfstand, in: Centrum für Europäische Politik, cepBlog vom 03.12.2015; Ungarn reicht Klage gegen EU-Flüchtlingsquote ein, in: Zeit online vom 3.12.2015.

56 *Lang* 2015 (Fn. 50), S. 4.

57 Die abwehrende Haltung brachte den Visegrád-Staaten den Vorwurf der mangelnden Solidarität ein (*Lang* 2015 (Fn. 50), S. 3). Diesem Vorwurf wurde interessanterweise mit einem Hinweis auf die unsolidarische Forcierung des Gaspipeline-Projektes Nordstream 2 begegnet: Polens Staatspräsident sprach von „nationalen Egoismen", der slowakische Premier Robert Fico sogar von „Verrat" in der EU (zit. in Ebd.).

58 *Lang* 2015 (Fn. 50).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 einer Aufnahme von Flüchtlingen und das Erstarken oppositioneller Gruppen führten zu einer Ablehnung von Solidarmaßnahmen. Die Visegrád-Staaten befürchteten zu hohe Belastungen bei einer Zustimmung zu einem automatischen Verteilmechanismus und wollten die Kontrolle über den Umfang zukünftiger Umsiedelungen auf nationalstaatlicher Ebene belassen. Unklar bleibt, warum Ungarn gegen eine Regelung stimmte, die eine deutliche Entlastung Ungarns durch die Umsiedlung von Flüchtlingen auf ungarischem Gebiet bedeutet hätte. Hier waren vermutlich innenpolitische Gründe wichtiger als mögliche Kooperationsgewinne oder finanzielle Entlastungen. Polens Abweichung vom Abstimmverhalten der Visegrád-Gruppe lässt sich durch die befürchteten europapolitischen Kosten, beispielsweise Verlust an europapolitischem Einfluss und Gestaltungsmacht, erklären. Unklar bleibt, warum diese Argumente für die übrigen Visegrád-Staaten nicht ausschlaggebend waren. Das gemeinsame europäische Ziel einer solidarischen Lösung der Flüchtlingskrise spielte in der Debatte nur auf Seiten der Befürworter einer solidarischen Lastenverteilung eine Rolle. Die Slowakei und Ungarn lehnten beispielsweise schon das allgemeine Ziel, 120.000 Flüchtlinge umzuverteilen, kategorisch ab.[59]

Zusammenfassend lässt sich im Politikfeld der EU-Migrationspolitik keine Entwicklung zu mehr Solidarität bzw. einer tieferen Integration beobachten. Der Vorschlag eines automatischen Verteilungsmechanismus in Notsituationen ist gescheitert, das Verhalten der Visegrád-Gruppe bewirkte keine vertiefte Integration sondern eher eine Stärkung der nationalstaatlichen Entscheidungsbefugnisse.

4. Fazit und Ausblick

Die ausgewählten Debatten um Solidarmaßnahmen zeigen nur einen kleinen Ausschnitt möglicher Solidarhandlungen, deren Voraussetzungen, Begründungen und Grenzen im europäischen Mehrebenensystem. Trotzdem lassen sich einige Schlussfolgerungen und Muster erkennen, die möglicherweise auch in anderen Debatten, Politikfeldern und in der Argumentation anderer Mitgliedstaaten auftreten.

Die Betrachtung der zwei Politikfelder zeigte, dass europäische Solidarität sehr fragil ist und ihre Voraussetzungen und Grenzen in den mitgliedstaatlichen Interessen findet. Solidarität innerhalb des Nationalstaates scheint im Vergleich zu intergouvernementaler europäischer Solidarität zu überwiegen. Wie zu erwarten war, konnte solidarisches Verhalten auch ohne explizite Bezugnahme auf eine gemeinsame Identität im Sinne einer organischen Solidarität nach Durkheim[60] beobachtet werden. Voraussetzung waren allerdings entsprechend gelagerte nationalstaatliche Interessen, wie von Mau mit dem Konzept der Eigennutzsolidarität beschrieben.[61]

59 *Becker* 2015a (Fn. 55).
60 *Durkheim* 1988 (Fn. 12).
61 *Mau* 2009 (Fn. 13).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 europäischen Mehrebenensystem folgt daraus die Möglichkeit eines Mehrebenenspiels mit der Forderung und Verweigerung von Solidarhandlungen.[62]

Solidarität wurde in unseren Beispielen stets mit Blick auf die innenpolitische Lage gefordert oder verweigert. Gleichzeitig wurde bei einer andauernden Abwehrhaltung der Verlust von europapolitischem Einfluss befürchtet, was beispielsweise die polnische Regierung im Fall der Flüchtlingsdebatte zu einem solidarischen Abstimmungsverhalten bewegte. Mitgliedstaaten scheinen sich abwechselnd solidarisch und unsolidarisch zu verhalten, wenn dies den nationalstaatlichen Interessen dient. Sie wählen bewusst aus, wann sie Solidarität fordern, wann sie sich diesen Forderungen verweigern und ob sie dies innen- oder europapolitisch begründen. Das Konzept der intergouvernementalen Solidarität wird als Solidarität à la carte verstanden und entsprechend instrumentalisiert.

Die Frage ist nun, welche Folgen dieses Solidaritätsverständnis für die Stabilität der Europäischen Union bzw. den europäischen Integrationsprozess hat. Eine Bezugnahme auf europäische Solidarität, wenn auch nationalstaatlich motiviert, könnte potentiell zu solidarischen Maßnahmen und damit einer vertieften Integration führen. Die genannten Beispiele legen jedoch nahe, dass eher eine autonomieschonende Wirkung zu beobachten ist, wenn Debatten über Solidarmaßnahmen angestoßen werden. Das Konzept der Solidarität scheint eher zur rhetorischen Spaltung der Mitgliedstaaten beizutragen als für ein stabiles Bündnis zu sorgen. Die Energie- und Flüchtlingskrisen wirkten nicht als Katalysator für mehr Integration, sondern führten zu einer Stärkung des Prinzips der Autonomieschonung.

Abschließend sollen Möglichkeiten zur Überwindung dieser Entwicklung und zur Stärkung des Solidaritätsprinzips auf europäischer Ebene angerissen werden. Es wäre zunächst zu überlegen, ob eine vertiefte Integration zu mehr Solidarität auf europäischer Ebene führen könnte. Angesichts der genannten Beispiele aus unterschiedlich stark integrierten Politikfeldern scheint dies jedoch fraglich. Gezielt gesteuert werden kann zunächst nur die konkrete Anreizstruktur für die Mitgliedstaaten. Verhandlungen, politische und ökonomische Anreize, sowie Überzeugungsarbeit könnten zu einer iterativen Sozialisierung hin zu solidarischem Verhalten führen.[63]

Des Weiteren könnten Solidaritätsdebatten in verschiedenen Politikfeldern und Zeiträumen verknüpft werden. So könnten Solidaritätsforderungen als *package deals* sektorübergreifend ausgehandelt werden. Auf unsolidarisches Verhalten könnte mit der Verweigerung von Solidarmaßnahmen in anderen Politikfeldern gedroht werden. Alternativ sind Solidarhandlungen als Anreiz für solidarisches Verhalten denkbar. Darüber hinaus könnten frühere Solidaritätsforderungen mit der aktuellen Abwehrhaltung kontrastiert werden, um den rhetorischen Rechtfertigungsdruck zu erhöhen.[64] Langfristig würde

62 Ein Mehrebenenspiel mit Solidaritätsforderungen beschreibt auch Sven Morgen in seiner Analyse der deutschen Bündnissolidarität in der NATO; Vgl. *Morgen, Sven* 2015: Parlamentsvorbehalt und deutsche Bündnissolidarität in der NATO, in*: Kneuer, Marianne/ Masala, Carlo (Hrsg.)*: Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff. Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderband 2014, S. 197– 228.

63 *Kneuer/Masala* 2015 (Fn. 6), S. 23; *Lang* 2015 (Fn. 50), S. 4.

64 Vgl. *Kneuer/Masala* 2015 (Fn. 6), S. 23; *Lang* 2015 (Fn. 50).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 den Begriff der Solidarität als Metakonzept stärken. Solidarität könnte schrittweise von den konkreten Themen, in denen mitgliedstaatliche Interessen dominieren, entkoppelt und als Wert an sich etabliert werden. Daraus könnte sich ein europäisches Solidaritätsnarrativ entwickeln und die Debatten prägen.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Warum gibt es keinen Föderalismus in den arabischen Ländern? Zur Dialektik von Autokratie und dezentraler Herrschaft

Thomas Demmelhuber/Roland Sturm

Mitte der 2000er Jahre und in direktem Nachgang zu der Invasion des Iraks durch die US-geführte „Koalition der Willigen" war der Föderalismus als staatliches Organisationsprinzip für die arabische Welt en vogue. Im Zuge des erzwungenen Regimewechsels rückte das Land sodann auch in den Fokus der Forschungsliteratur[1], die sich konkret mit dem Potential des Föderalismus als institutionalisierter Form des Konfliktaustrags auseinandersetzte, gerade vor dem Hintergrund einer stark ausgeprägten ethnischen und konfessionellen Binnendifferenzierung der irakischen Gesellschaft. Rückblickend betrachtet, aus der Sicht von 2016, war das Föderalismusexperiment im Irak nicht mehr als ein kurzes Intermezzo. Zahlreiche zentrifugale Kräfte des Staatszerfalls und defizitäre Verfassungspraktiken ließen gerade im Hinblick auf föderale Verfassungsziele nur wenig substantielle Ergebnisse hinsichtlich der Organisation einer dezentralisierten Staatlichkeit zu. Im Gegenteil, Masud Barzani, Präsident der autonomen irakischen Provinz Kurdistan, erneuerte 2016 das Ziel eines baldigen Referendums über einen unabhängigen kurdischen Staat.[2]

Das irakische Beispiel zeigt auch, dass Föderalismus voraussetzungsvoll ist. Nach der klassischen Definition von Föderalismus gemäß Daniel J. Elazar ist dieser eine Kombination von „self-rule" (oder „self-government") und „shared rule" (oder „federal government"). Schon 1979 stellte Elazar fest:

> „Almost every attempt at federation in the Middle East has failed. The only one currently extant is the United Arab Emirates, the federation of the oil sheikhdoms in the Persian Gulf. It works because it is a confederation (not a federation) of emirs rather than of peoples."[3]

In anderen Worten folgen föderal anmutende Gebilde in der Region – wie zum Beispiel die zu einer Föderation zusammengeschlossenen Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) – einer anderen Logik. Nach eigenem Selbstverständnis gingen die einzelnen Emirate dem Zusammenschluss in der Föderation voraus (als vorstaatliche Entitäten) und folgen seither einer, verglichen mit Dezentralisierungsprozessen, umgekehrten Logik der Verlagerung von Kompetenzen hin zu mehr zentralstaatlicher Gewalt mit dem

1 Exemplarisch: *Steinberg, Guido* 2006: Föderalismus im neuen Irak, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden, S. 463-479; *Visser, Raidar/Stansfield, Gareth (Hrsg.)* 2007: An Iraq of Its Regions: Cornerstones of a Federal Democracy? London.

2 Vgl. der kritische Kommentar dazu: *al-Marashi, Ibrahim* 2016: The Kurdish Referendum and Barzani's Political Survival, in: al-Jazeera, 4. Februar 2016, http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/02/kurdish-referendum-barzani-political-survival-iraq-160204111835869.html (17.04.2016).

3 *Elazar, Daniel J.* 1979: Self-rule and Shared Rule. Two Peoples – One Land: Federal Solutions for Israel, the Palestinians, and Jordan, Jerusalem Center for Public Affairs, Daniel Elazar Papers, Online Library.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ziel der Effizienzsteigerung von Politikformulierung und Regelungskompetenz von Politik.[4]

Es bleibt die Frage unbeantwortet: Warum funktionieren Föderationen in der arabischen Welt sowohl im historischen Längsschnitt als auch im regionalen Querschnitt nicht? Kann durch die Suche nach Erklärungsfaktoren hierfür auch das weitgehende Aussparen der Region der arabischen Welt in der vergleichenden Föderalismus- und Dezentralisierungsforschung erklärt werden? Um der Beantwortung dieser Frage näher zu kommen, werden wir in einem ersten Schritt den Zusammenhang von Formen und Folgen von Dezentralisierungsstrategien in ihrer Abhängigkeit von der Herrschaftsform (in der groben Dichotomie von Regimetypen: Autokratie vs. Demokratie) analysieren. Daran anschließend fragen wir nach den konkreten Hindernissen für den Föderalismus in der Region und formulieren hierfür drei Erklärungsfaktoren, um daran anknüpfend, diesen Befund am Beispiel von Ägypten zu diskutieren.

1. Föderalismus, Dezentralisierung und Regimetypen

In der arabischen Welt, einer Region mit einer starken zentralstaatlichen Tradition, ist Regierung nicht nur eine Aufgabe der Hauptstädte. Überall werden Staatsaufgaben auch auf unteren Ebenen wahrgenommen. Föderalismus ist jedoch mehr als Verwaltungsdezentralisierung. Dezentralisierung verlagert Kompetenzen bei der Implementation von Politik. Sie verlagert aber nicht die Quelle legitimer Herrschaft. Föderale Strukturen basieren hingegen auf regionalem Volkswillen, einer regionalen Verfassung und dem Anerkennen regionaler Willensbildungsprozesse durch Zentralregierungen. Demgegenüber ist Dezentralisierung nur der Überbegriff von Delegation. Letztere rechtfertigt sich vor allem durch Begriffe wie Effizienz, Wirtschaftlichkeit oder Problemnähe. Dezentralisierung muss formalrechtlich keine identische Form annehmen. Variationen sind möglich und reichen von „Devolution“, also einer Aufgabenübertragung an regionale Verwaltungen (administrative „Devolution“), über regionale Regierungen (exekutive „Devolution“) bis hin zu regionalen Parlamenten (parlamentarische „Devolution“). Je mehr Dezentralisierung mit Rechenschaftslegung vor Ort verbunden ist und auch mit der Rekrutierung regionalen Personals, desto wahrscheinlicher wird eine Parlamentarisierung der „Devolution“. Dezentralisierung betrifft einzelne Politikbereiche in unterschiedlicher Weise. Von besonderer Bedeutung ist die Frage nach der Dezentralisierung der Finanzverfassung und damit der möglichen Zusammenführung von Aufgaben und deren Finanzierung vor Ort. Noch weniger anspruchsvoll als deren Dezentralisierung ist die Dekonzentration von Staatsaufgaben. Diese überträgt Aufgaben nicht als Ganzes auf die Regionen und Kommunen, sondern sortiert nur den Verwaltungsaufwand neu. Hier entsteht nie regionale oder lokale Politik. Die Region und die Kommune sind nur ein weiterer Ort zentraler Herrschaft.

4 Exemplarisch: *Davidson, Christopher* 2009: Dubai. The Vulnerability of Success, London.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Demokratisierung und Föderalisierung gehen hingegen Hand in Hand, weil der Föderalismus eine politische Ordnung der Herrschaft von unten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip begründet. Fehlt die subsidiäre Machtzuteilung, kann Herrschaft nur über zentralstaatlich kontrollierte Kanäle ausgeübt werden. Föderalismus ist damit per definitionem nicht möglich, wohl aber Dezentralisierung vor dem Hintergrund einer zu untersuchenden, signifikanten Zunahme von Dezentralisierungsstrategien in den arabischen Ländern seit den frühen 1990er Jahren. Eine dem Föderalismus intrinsisch verwobene politische Ordnung der Herrschaft von unten ist vor dem Hintergrund der Persistenz autoritärer Herrschaft in der arabischen Welt kaum erkennbar. Dieser Befund ist auch durch die Linse des „Arabischen Frühlings" seit 2011 weiterhin von Gültigkeit. Trotz Öffnungsmomenten und mehreren Regimewechseln legen die Autokratien der Region, mit der Ausnahme von Tunesien, massivste Beharrungskräfte[5] an den Tag und investieren auch in variierende Modi der Ausstrahlung von autokratischer Herrschaft auf ihr regionales Umfeld („promotion of autocracy").[6]

Die arabischen Gesellschaften sind in prekärer Weise der Staatlichkeit verbunden, auch wenn diese sich dezentral organisiert (z.B. Vereinigte Arabische Emirate oder der Libanon). Der Staat ist jedoch nicht die alleinige Bindekraft der Gesellschaft. Wichtig sind auf lokaler, regionaler und zentralstaatlicher Ebene vielmehr neopatrimoniale Netzwerke von Patronage und Klientelismus, die in variierender Ausprägung auch auf ethnische, konfessionelle und/oder tribale Bindekräfte rekurrieren. Neopatrimonialismus verstehen wir dabei in Anlehnung an Webers Konzepte (informeller) patrimonialer und (formaler) rational-legaler Herrschaft als eine Verbindung von formaler und informeller Herrschaft.[7] Der Begriff steht damit im Sinne von Eisenstadt für die Inkorporation patrimonialer Logik in die moderne Staatsbürokratie.[8] Hierbei sind dezentrale staatliche Institutionen vor allem Interventionsinstanzen, die ihre Netzwerke irritieren können, sie aber nicht prägen. Aus der räumlichen Begrenztheit der Netzwerke ergeben sich zwar keine demokratischen Strukturen, aber ein gewisses Maß an regionaler Selbstbestimmtheit und Selbstkontrolle, das zum Teil durch Tribalismus und traditionelle/tribale Akteursqualität (Golfmonarchien), ethnische Heterogenität (Jordanien) und religiöse Varianz (Libanon) bestimmt wird. Dezentrale Herrschaft in den arabischen Ländern ist deshalb mehr als Aufgabendekonzentration. Es ist eine flexible und informelle Form der Bearbeitung von Problemen, die eine Flexibilisierung der Präsenz und der Stärke der Staatsmacht einschließt.

5 Das belegen unter anderem die jüngsten Ergebnisse des Bertelsmann Transformations-Index (BTI) 2016, vgl. http://www.bti-project.org/de/startseite/ (07. 06.2016).

6 Für den Befund der Autokratieförderung, vgl. das Konzept der autokratischen Gravitationszentren: *Kneuer, Marianne/Demmelhuber, Thomas* 2015: Gravity Centres of Authoritarian Rule. A Conceptual Approach, in: Democratization, online first.

7 *Weber, Max* 2008: Wirtschaft und Gesellschaft, Zweitausendeins (Lizenzausgabe), S. 739-794.

8 *Eisenstadt, Samuel N.* 1973: Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism, London.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Jede politische Ordnung, egal ob demokratisch oder autokratisch, bedarf einer legitimatorischen Grundidee.[9] Dies trifft noch vielmehr auf die Autokratien des 21. Jahrhunderts zu, war noch zu Zeiten der bilateralen Weltordnung die Nähe zu einem ideologischen Patron (USA oder Sowjetunion) eine hinreichende herrschaftspolitische Lebensversicherung.[10] Legitimität ist dabei als fluide Größe zu verstehen. Legitimitätskrisen führen nicht automatisch zu einem Regimewechsel und einem Zusammenbruch der geltenden Ordnung. Legitimität resultiert aus permanenten Verhandlungsprozessen, bedarf fortlaufender Zustimmung und noch entscheidender eines Grundkonsenses hinsichtlich der Prinzipien einer politischen Ordnung und der Begründung dieser, woraus sich auch das institutionelle Setup der Staat-Gesellschafts-Beziehungen ableitet.[11] Autokratien sind damit mehr als in der Vergangenheit auf Legitimationsstrategien angewiesen und fokussieren dabei vor allem Strategien zur Steigerung von Performanz und Effektivität (Performanzlegitimität), aber auch Strategien zur Verdichtung politischer Loyalitätsbeziehungen. Letzteres geschieht vor allem über die Formulierung von „dichteren" Narrativen nationaler Identität.

Im Kontext der Effektivitätssteigerung politischer Herrschaft sind hierbei mit Beginn der 1990er Jahre verstärkt Dezentralisierungsstrategien zu beobachten. Sie dienen zunehmend als Mittel zum Zweck, um sozio-regionale Dichotomien auszugleichen, aber auch um die Konditionalität internationaler Geberorganisationen zu bedienen. Das erklärt einerseits den größeren Handlungsspielraum und die Wirkung von Forderungen seitens internationaler Geberorganisationen, wenn diese Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung im Rahmen des „Washington Consensus" fordern und andererseits die Bereitschaft der autokratischen Regime in den 1990er Jahren, sozio-regionale Dichotomien als regimegefährdend zu antizipieren und über Dezentralisierungsstrategien Wachstumsimpulse zu lancieren und damit auch Herrschaftssicherung zu betreiben. In anderen Worten: Dezentralisierung hat sich zunehmend zu einer von den Regierungen als effektiv wahrgenommenen Strategie entwickelt, um Regierbarkeitsprobleme zu lösen. Gleichzeitig ist hier eine Grenze zu erkennen, in dem Sinne: Dezentralisierung, ja! Föderalisierung, nein! Was sind die Gründe dafür jenseits des dargelegten Befundes, dass Föderalismus eine politische Ordnung der Herrschaft von unten begründet?

2. Hindernisse für eine föderale Ordnung in den arabischen Ländern

Föderale Ordnungen sind in den arabischen Ländern als zwischenstaatliches Modell im Geiste des Panarabismus und des Nasserismus immer wieder auf dem Reißbrett entstanden (so zum Beispiel auf Initiative des libyschen Revolutionsführers Muammar al-

9 *Graf Kielmansegg, Peter* 1971: Legitimität als analytische Kategorie, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Band 12, Heft 3, S. 367-401.

10 Carl L. Brown prägte in diesem Zusammenhang die These der völligen Durchdringung der Region durch die bipolare Weltordnung („penetrated system"): *Brown, Carl L.* 1984: International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Games, London.

11 Vgl. *Beetham, David* 2013: The Legitimation of Power, New York.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gaddafi), aber zumeist schon nach kurzer Zeit wieder gescheitert (vgl. Vereinigte Arabische Republik von Ägypten, Syrien und Irak 1963). Konföderationen dieser Art hingen von den außenpolitischen Präferenzen der beteiligten Nationalstaaten ab. Sie betonten „self-rule" und gaben nur bedingt Raum für „shared rule", da es sich zumeist um Zusammenschlüsse handelte, in welcher ein Akteur seine hegemonialen Ansprüche mit Hilfe dieser Kooperationsbeziehungen durchsetzen wollte (siehe gescheiterte Vereinigte Arabische Republik von Ägypten und Syrien, 1958-1961).

Ein tatsächlich innerstaatlicher Föderalismus wurde an den Irak nach dem extern herbeigeführten Regimewechsel im Irak 2003 herangetragen. Der Föderalismus sollte den nächsten Schritt, die Sezession (vor allem der Kurden) bzw. den religiösen Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten, verhindern. Verbunden wurde deshalb der Föderalismus mit dem Modell der Konkordanzdemokratie.[12] Diese erlaubte es, „shared rule" noch enger zu definieren. Im Irak sollte nicht nur gemeinsam regiert werden, sondern auch nach einer Machtformel der Gleichberechtigung mit Vetopositionen aller.[13] Damit wurde aber auch das Scheitern einer föderalen Lösung folgenreicher: Statt der Schwächung dezentraler Strukturen zugunsten eines die politische Macht beanspruchenden Zentrums waren im Irak als Folge des Versagens von „shared rule" massive Politikblockaden zu beobachten. Die formalen Verfahren von Föderalismus und vor allem der Konkordanzdemokratie wurden außer Kraft gesetzt. In Hirschmans Termini[14] ausgedrückt: „Loyalty" war immer fraglich, aber die Suche nach „voice" wurde im Irak innerhalb der bestehenden Institutionen weitgehend eingestellt mit der Folge von „exit" im Kurdengebiet und Bürgerkrieg.[15] Konkordanzdemokratie „von oben" erwies sich als Fehlschlag, was nicht verhindert, dass international für Libyen heute ein ähnliches Modell diskutiert wird, um ein komplettes Auseinanderdriften und letztlich einen Staatszerfall Libyens nach dem Muster von Somalia seit den 1990er Jahren zu verhindern. Dabei werden nicht nur die Lehren aus den Erfahrungen des Iraks übersehen: Der Föderalismus schafft keinen Konsens, er beruht auf einem Konsens über „shared rule", der gerade vor dem Hintergrund dreier regionaler Spezifika erschwert wird: (1) koloniale/vorstaatliche Vergangenheit, (2) Neopatrimonialismus, (3) fehlende Territorialisierung ethnischer/konfessioneller Pluralität.

12 *O'Leary, Brendan/McGarry, John* 2007: Iraq's Constitution of 2005: Liberal Consociation as Political Prescription, in: International Journal of Constitutional Law, Band 5, Heft 4, S. 670-698; *Köppl, Stefan/Kranenpohl, Uwe (Hrsg.)* 2012: Konkordanzdemokratie. Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden.

13 Ein vergleichbares Modell „von außen" funktioniert auch in Bosnien-Herzegowina nicht aus sich selbst heraus. Vgl. u.a. *Graf Vitzthum, Wolfgang/Mack, Marcus* 2000: Multiethnischer Föderalismus in Bosnien-Herzegowina, in: *Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.)*: Europäischer Föderalismus. Supranationaler, subnationaler und multiethnischer Föderalismus in Europa, Berlin, S. 81-136.

14 *Hirschman, Albert O.* 1970: Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge MA.

15 Vgl. *Steinberg, Guido* 2007: Der Irak zwischen Föderalismus und Staatszerfall, Interessen und Handlungsoptionen irakischer und regionaler Akteure, SWP-Studie, Berlin.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Koloniale/vorstaatliche Vergangenheit

Eine wesentliche koloniale Bürde für alle arabischen Staaten ist, dass sie versuchen mussten, innerhalb relativ willkürlich gezogener Grenzen und trotz zumeist ethnisch-religiöser Heterogenität die Bildung einer nationalen Identität als primäre politische Loyalitätsbeziehung zu erreichen. Wenn „nation-building" in föderalen Staaten wie den USA, Kanada oder der Schweiz geschah, folgte dies dem Muster des „coming together-Föderalismus", also eines freiwilligen Zusammenschlusses sich selbst regierender Territorien zu einer größeren nationalen Einheit. In den arabischen Staaten hatten sich ethnoterritoriale und tribale Verbände zum Zeitpunkt des beginnenden „nation-building Prozesses" nicht als politische Einheiten organisiert. Ja zum Teil hatten sich diese auch durch die bewusste Bevorzugung bestimmter lokaler Minderheiten in Syrien und Mesopotamien in den 1920er und 1930er Jahren durch die britischen und französischen Kolonialherren voneinander stark entfremdet. Ihnen wurde vor allem durch die extern indizierte regionale Neuordnung nach Ende des 1. Weltkriegs mit dem Sammelsurium der Versailler Friedensverträge die neue Staatlichkeit als „fait accompli" oder als anzustrebendes Resultat noch weiterer imperialer Durchdringung (Völkerbundmandate) präsentiert.[16] Der Versuch des Zentralstaats, ethnische Differenz zu integrieren, zu unterdrücken oder zu ignorieren, gelang nirgends vollständig und resultierte zumeist in einer Zunahme staatlicher Repression (z.B. kurdische Minderheit in der Türkei). Gerade außerhalb der Hauptstädte und insgesamt in der Fläche blieb die prä-staatliche Loyalität als Nukleus politischer Netzwerke erhalten, fordert bis in die Gegenwart staatliche Herrschaft heraus oder befindet sich mit dieser in einer volatilen Symbiose.

Die historische Forschung zur arabischen Welt zeigt, dass sich vor- und frühmoderne Identitäten und auch Namensbildungen von Personen (arabisch: „nisba") häufig an Städten oder bestimmten Landschaften (z.B. Libanongebirge, Schuf usw.) festmachten.[17] Nach dem Erwerb der Unabhängigkeit spielten innerstaatliche Regionen und regionale Identitäten lange Zeit formal keine Rolle mehr, obwohl Regionalidentitäten im Bewusstsein der Menschen fortbestanden. Dieser Befund ist aber nicht für alle Staaten der arabischen Welt gültig, vor allem zeigen sich mit Blick auf die Staatenbildung auf der arabischen Halbinsel variierende Pfadabhängigkeiten: Die arabische Halbinsel war mit Ausnahme von Aden und einzelnen Stützpunkten der Briten im Persischen Golf (in Form von Abkommen mit lokalen Stämmen, Familien und Clanführern: „trucial states") nicht Ziel einer analogen imperialen Durchdringung. So wurde die Staatsgründung, zum Beispiel von Saudi-Arabien 1932, nicht extern initiiert, sondern war Ergebnis einer von innen vollzogenen „Staatskonstruktion" in Folge eines kompletten Fehlens von staatlichen Verwaltungseinheiten. Die Inkorporation von Interaktions- und Herrschaftsmodi aus der Zeit einer vorstaatlichen Stammesgesellschaft wurde hierbei zur Quelle norma-

16 *Fromkin, David* 1989: A Peace to End All Peace: The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East, New York.

17 *Philipp, Thomas/Schumann, Christoph (Hrsg.)* 2004: From the Syrian Land to the States of Syria and Lebanon, Würzburg; *Visser, Reidar/Stansfield, Gareth (Hrsg.)* 2008: An Iraq of its Regions. Cornerstones of a Federal Democracy? New York.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tiver Inspiration für das institutionelle Setup des Staates Saudi-Arabien, was bis heute einerseits die Territorialisierung von Herrschaft in den 13 saudischen Provinzen determiniert[18] und andererseits auch die Denominationen sämtlicher parlamentarischer (Kuwait und Bahrain) und parlamentsähnlicher Einrichtungen (Saudi-Arabien, Katar, VAE und Oman) bestimmt. Alle Einrichtungen verwenden den Begriff „Majlis", verstanden als eine soziopolitische Versammlungstradition in stammes- und clanorganisierten Gesellschaften.

2.2 Regionalisierung und Neopatrimonialismus

Einigkeit besteht in der Forschungsliteratur in Bezug auf eine Persistenz neopatrimonialer Netzwerke in der arabischen Welt.[19] Die politische Relevanz von neopatrimonialen Netzwerken sowohl für Fragen der zentralstaatlichen Herrschaftsausübung als auch für Fragen der Regierbarkeit in der Peripherie wird zumeist konstatiert, dennoch lässt die bisherige Forschung die Frage nach der Rolle von Patronagenetzwerken in Prozessen der Dezentralisierung im Detail unbeantwortet. In der arabischen Welt ist in Bezug auf die Herausbildung autonomer Regionen und der Übertragung von Kompetenzen auf diese häufig eine Stärkung der personalen Beziehungen im Sinne von Patronage- und Klientelnetzwerken zwischen dem Zentrum und den Regionen erkennbar. Die informelle/gesellschaftliche Territorialisierung erlangt in der arabischen Welt im Unterschied zu den bisher in der Forschung untersuchten Fällen von Föderalismus eine weit größere Bedeutung als die konstitutionelle. Entweder geht diese Dezentralisierung mit einer „Entsendung" von Technokraten aus dem Zentrum in die Region einher, oder politische Führer, deren Macht in einer bestimmten Region verankert ist, verschaffen sich ein Mitbestimmungsrecht in einer Oligarchie von Regionalführern auf nationaler Ebene. Auch hier sind Besonderheiten auf der arabischen Halbinsel auffallend: Das schiere Fehlen von staatlichen Institutionen und einer Staatsbürokratie zu Beginn der Staatsbildung vor allem in den 1970er Jahren (bzw. 1930er Jahre im Falle von Saudi-Arabien) führte zu einer Proliferation von vertikalen, ausschließlich dem politischen Zentrum gegenüber verantwortlichen klientelistischen Netzwerken von Seiten der Herrscherfamilien, die sich bis heute reproduzieren und für das Fallbeispiel Saudi-Arabien von Hertog treffend als „segmented clientelism" innerhalb eines „hub-and-spoke-system" bezeichnet wurden.[20]

18 *Hertog, Steffen* 2010: Princes, Brokers, and Bureaucrats. Oil and the State in Saudi Arabia, London.

19 *Schlumberger, Oliver* 2005: Patrimonial Capitalism: Economic Reform and Economic Order in the Arab World, Tübingen (Dissertation). S. 36-39; *Erdmann, Gero/Engel, Ulf* 2007: Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, in: Commonwealth & Comparative Politics, Band 45, Heft 1, S. 95-119.

20 *Hertog* 2010 (Fn. 18), S.10ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2.3 Politische Territorialisierung und ethnisch/konfessionelle Pluralität

Föderalismus ist in der arabischen Welt auch deswegen weitgehend volatil, weil er weder in den am weitesten lokal verbreiteten Ideologien (Nationalismus, Sozialismus und Islamismus als vereinfachte Großkategorien) verankert ist, noch einem Herrschaftsmodell folgt, für das es in der arabischen Welt ein Vorbild gäbe. Die historisch bedingte, gefilterte Rezeption von Dezentralisierungsstrategien scheint heute den Begriff der Regionalisierung im Kontext der global geführten Debatte zu „good governance" wahrzunehmen, während die Föderalisierung überwiegend negativ als Gefahr für den zentralstaatlichen Herrschaftsanspruch angesehen wird. Eng damit verknüpft ist das Fehlen einer multiethnischen, multireligiösen und multikulturellen Gesellschaft auf territorialer Basis. Dieses Gesellschaftsmodell wird als Bedrohung des Herrschaftsanspruchs der heutigen Eliten wahrgenommen. So hat Saudi-Arabien das Scheitern der föderalen „Gehversuche" im Irak nach 2003 mit Wohlwollen goutiert, wäre doch eine Diffusion dieser Staatsorganisation als Vorbild für die marginalisierten Schiiten in der ölreichen, saudischen Ostprovinz eine Gefahr für die politische und religiöse Dominanz der sunnitischen Al Saud-Herrscherfamilie.

Diese Politisierung von gesellschaftlicher Vielfalt kann unmittelbar verbunden sein mit der Territorialisierung von Politik[21] und deren zentraler oder dezentraler Ausgestaltung. Weitere „bottom-up"-Faktoren, die politische Territorialisierung verursachen können, sind Forderungen nach Machtteilung aus ökonomischen Gründen oder wegen der Ineffizienz zentralstaatlicher Steuerung in wesentlichen Politikfeldern. Darüber hinaus kommen als Ursachen politischer Territorialisierung „top-down"-Prozesse, wie Verwaltungsreformen, Aufgabendelegation oder der Aufbau gesellschaftlicher Kontrolle in Frage. Letztere Prozesse setzen allerdings erstens ein Staatswesen voraus, das mit den Mitteln des abstrakten, weil nicht an persönliche Netzwerke gebundenen Rechtsstaats, Prioritäten setzen kann und nicht mit alternativen Wegen und Loyalitäten bei der Erledigung von Staatsaufgaben rechnen muss. Zweitens setzt das eine politische Responsivität voraus, welche in Autokratien per definitionem nicht bzw. nur sehr limitiert vorhanden ist, würde es ja eine Teilaufgabe und Verlagerung von Machtressourcen implizieren.

Am Beispiel von Ägypten soll nun entlang der identifizierten Erklärungsfaktoren gezeigt werden, wie variierende Strategien der Dezentralisierung herrschaftspolitisch determiniert und instrumentalisiert werden, sowie Fragen der Föderalisierung sich qua fehlendem empirischen Befund und vorliegender, dargelegter Hemmnisse gar nicht stellen. In einem ersten Schritt wird dafür kurz die regionale Verwaltungsarchitektur des Landes skizziert, um dann entlang des aktuellen Beispiels der Planungen für eine neue Hauptstadt („Capital City") die Hindernisse von Dezentralisierung und Föderalisierung zu beleuchten.

21 *Watts, Ronald L.* 1970: Multicultural Societies and Federalism, Ottawa (Studies of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Ägypten: Dezentralisierung im Spannungsfeld von „regime survival“

3.1 Verwaltungseinheiten im Zentralstaat[22]

Die regionale Verwaltungsstruktur Ägyptens ist traditionell durch einen ausgeprägten Zentralismus von Staat und Herrschaft gekennzeichnet, der auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist: eine geographische Geschlossenheit des Niltals, die daraus resultierende demographische Konzentration auf die fruchtbaren Landstriche (ca. fünf Prozent des Landes)[23] und eine sozio-historische Staatlichkeit, die sich stets durch eine Machtasymmetrie zwischen Zentrum und Peripherie zugunsten einer starken Zentralgewalt auszeichnete. Trotz der zentralistischen Tradition von Staat und Herrschaft, bedarf es dezentraler Verwaltungsebenen zur operativen Umsetzung staatlicher Politik mit dem Ziel der Verringerung regionaler und sozialer Disparitäten. In unterschiedlicher Ausprägung ist die Ausgestaltung dezentraler Strukturen ein wiederkehrendes Leitprinzip ägyptischer Regierungspolitik seit Gründung der Republik 1953. Es bekam auch im Zuge der Neuformulierung(en) einer Verfassung nach dem Zusammenbruch des Mubarak-Regimes eine neue Dynamik. Dennoch, so Völkel treffend, verwundert es kaum, dass trotz wiederholter Diskussionen bislang keine nennenswerten Schritte zum Aufbau eines Föderalismus in Ägypten unternommen wurden.“[24] Die Verfassungsdebatte nach dem Zusammenbruch des Mubarak-Regimes 2011 hat zwar eine stärkere Auseinandersetzung mit Dezentralisierung in administrativer, fiskalischer und politischer Hinsicht lanciert und diese auch Teil der geschriebenen Ordnung werden lassen, jedoch wird bezweifelt, „dass die Regierung die Bestimmungen der Verfassung ernst nehmen wird.“[25]

Die aktuell gültige Verfassung Ägyptens[26] aus dem Jahre 2014 sieht eine grundsätzliche Unterteilung der vertikalen Verwaltungsstruktur in drei Ebenen vor: Gouvernerate (gesamt 27), Städte und Dörfer (vgl. Artikel 175). Aufgrund der sehr ungleichen Verteilung der Bevölkerung auf die einzelnen Landesteile unterscheidet das ägyptische Gesetz zwischen urbanen Gouverneraten, die sich in ihrer weiteren administrativen Verwaltungsstruktur unterscheiden. Urbane Gouvernerate unterteilen sich weiter in Distrikte und weiter in so genannte Viertel (*sheyakha*), als funktionale Einheiten ohne eigenem

22 Kapitel 3.1 basiert auf aktualisierten Erkenntnissen der Studie von *Demmelhuber, Thomas/Roll, Stephan* 2009: Zwischen Stabilisierung und Machterhalt: Ägyptens Regierungspolitik zum Abbau regionaler und sozialer Disparitäten, in: *Faath, Siegrid/Mattes, Roland (Hrsg.)*: Sozio-regionale Entwicklungsansätze in Nordafrika/Nahost, ein erfolgversprechender Weg zur Stabilisierung der Staaten? Hamburg, S. 17-48.

23 Von diesen fünf Prozent fruchtbarem Land entfallen 90 Prozent auf das Nildelta (vgl. *Bush, Ray* 2007: Politics, Power and Poverty: Twenty Years of Agricultural Reform and Market Liberalisation in Egypt, in: Third World Quarterly, Band 8, S. 1599-1615).

24 *Völkel, Jan Claudius* 2015: Föderalismus und lokale Verwaltung in Ägypten, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2015, Baden-Baden, S. 355-368, hier S. 355.

25 *Völkel* 2010 (Fn. 24), S. 365.

26 https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf?lang=en (13.04.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rechtsstatut. Ländlich geprägte Gouvernerate sind in Regionen (*markaz*),[27] Städte (*madina*) und Dörfer (*qariya*) unterteilt. Diese fünf Verwaltungsstrukturen (Gouvernerat, Distrikt, Region, Stadt und Dorf) sind die formalen Handlungsebenen lokaler Verwaltung.[28] Alle Verwaltungsebenen sind der jeweils höheren Ebene verantwortlich. An der Spitze des Gouvernerats steht der vom Staatspräsidenten ernannte Gouverneur, dessen Rang demjenigen eines Kabinettsministers entspricht und der zumeist aus der Militärgeneralität oder dem Polizeiapparat entstammt. Formal ist er der Repräsentant des Staatspräsidenten innerhalb der Gouverneratsgrenzen und verfügt hierbei über umfangreiche Exekutivkompetenzen (in der Tagespolitik ist er dem Premierminister verantwortlich) für die regionale und soziale Entwicklung seines Gouvernerats.

Vorsitzende der Regionen und Ortsvorsteher/Bürgermeister (*'umda*) der Städte und Dörfer werden seit 1994 von der Regierung ernannt.[29] Die Schnittstelle mit der Regierung in Kairo bildet der vom Premierminister geleitete Höchste Rat für Lokalverwaltung (*al-majlis al-a'ala li-l-idara al-mahalliyya*), der bereits unter Staatspräsident Gamal Abdel Nasser (1956-1970) gegründet wurde (Gesetz Nr. 124, 1960). Die politische Zuständigkeit für die lokale Verwaltung obliegt dem 1999 eingerichteten Staatsministerium für lokale Entwicklung. Entscheidungs- und Politikformulierungsprozesse der regionalen und sozialen Entwicklung folgen daher einem „top-down-Modell" und sind nicht Ergebnis genuiner Partizipation von unten nach oben („bottom-up-Modell").[30]

Legitimation auf lokaler Ebene begründet sich nur rudimentär über Partizipationsmechanismen: Einzig die Lokalräte auf der Ebene der Städte, Dörfer und Distrikte werden in freien Wahlen durch das Volk bestimmt, wobei letztere durch restriktive Wahlmechanismen bezüglich der Kandidatenauswahl, durch eine sehr geringe Wahlbeteiligung und regelmäßige Verschiebungen gekennzeichnet sind (vgl. Artikel 180).[31] Alle anderen Positionen werden von der jeweils höheren Ebene besetzt, und ihre Entscheidungsbefugnisse werden nach dem Prinzip der Delegation bestimmt. Die hier skizzierten, komplexen Verwaltungsstrukturen werden durch zusätzliche, oftmals auch konkurrierende Behörden ergänzt, denen die Durchführung spezifischer Regierungsmaßnahmen obliegt und die direkt den jeweiligen Ministerien unterstellt sind (z.B. „Sinai Deve-

27 Wörtlich: Zentrum; hier verstanden als Konglomerat von Dörfern/Siedlungen.

28 *Ibrahim, Solava* 2006: The Role of Local Councils in Empowerment and Poverty Reduction in Egypt, Kairo, S. 9-29; *United Nations Public Administration Network (UNPAN)* 2004: UN-Department of Economic and Social Affairs (DESA): Egypt: Public Administration – Country Profile, S. 7f, http://www.unpan.org/egovernment.asp (25.08.2008).

29 *Kienle, Eberhard* 2000: A Grand Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt, London, S. 73ff.

30 *Mayfield, James B.* 1996: Local Government in Egypt. Structure, Process, and the Challenges of Reform, Kairo, S. 83.

31 Konkret: „Every local unit elects a local council by direct, secret ballot for a term of four years. A candidate must be no younger than 21 years old. The law regulates other conditions for candidacy and procedures of election, provided that one quarter of the seats are allocated to youth under 35 years old, one quarter is allocated for women, workers and farmers are represented by no less than 50 percent of the total number of seats, and these percentages include a proper representation of Christians and people with disability."(Artikel 180, ägyptische Verfassung (Fn. 26)).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lopment Authority“ in Konkurrenz zur nationalen „Tourism Development Authority“). Die jüngsten Pläne für eine neue Hauptstadt verdeutlichen diesen Befund auf anschauliche Weise.

3.2 „Wir bauen eine Hauptstadt!“ Dekonzentration statt Dezentralisierung

In der Geschichte Ägyptens seit Nasser ist traditionell ein starkes Bemühen erkennbar, mit der landesweiten Förderung von Infrastrukturprojekten und dem Ausbau peripherer Städte im Umkreis von Kairo (Satellitenstädte) und in Oberägypten, die Anreize der Binnenwanderung in den Großraum der schnell wachsenden ägyptischen Hauptstadt zu verringern und damit die urbanen Zentren in Unterägypten zu entlasten. Eine wirkliche Dezentralisierung zentralstaatlicher Autorität ist damit nie einhergegangen, sondern vielmehr eine Verdichtung von privaten Investoren zur Förderung der Immobilienentwicklung im Hochpreissegment. Völkel folgend, spielen derartige Strategien „den wenigen Oligarchen des ägyptischen Baugewerbes in die Hände, (...) die allesamt eng mit der Regierung verbunden sind.“[32] Dementsprechend inflationär sind in den Randbezirken von Kairo in den vergangenen Dekaden „gated communities“ mit so wohlklingenden Namen wie „Dreamland“ oder „Beverly Hills“ entstanden. Das ursprüngliche Ziel, vor allem der unteren Mittelschicht Anreize zur Binnenmigration zu bieten, ist bis dato nicht erreicht worden, auch wenn unter der Präsidentschaft al-Sisi hier symbolträchtige Großprojekte vorangetrieben wurden, die in erster Linie durch eine außenpolitisch motivierte Handelspolitik der befreundeten Golfmonarchien Saudi-Arabien und VAE finanziert werden. Auffallend viele eng an den Präsidentenpalast gebundene Unternehmer sind beteiligt.[33]

Besonders deutlich wird dies bei dem aktuell größten Bauprojekt des al-Sisi-Regimes: eine neue Hauptstadt, im offiziellen Sprachgebrauch „Capital City“, in sozialen Netzwerken auch „Sisity“ genannt (in satirischer Anlehnung an die Pharaonenzeit, in der jeder Herrscher seine eigene Pyramide baute). Innerhalb von nur sieben Jahren soll in der Wüste östlich von Kairo bis 2022 eine neue Hauptstadt für fünf bis sieben Millionen Einwohner errichtet werden, inklusive eines neuen internationalen Flughafens.[34] Umgesetzt werden sollen diese Pläne unter Einbezug internationaler Investoren, zusammen mit dem entscheidenden Veto-Akteur in Ägypten, den ägyptischen Streitkräften, die in einem undurchsichtigen Konglomerat von eigenen Firmen, Firmenbeteiligungen und Investments ehemaliger hoher Militärs unterschiedlichen Schätzungen zufolge mit bis zu 40 Prozent zur Wirtschaftsleistung des Landes beitragen.[35] Regierungsnahe Medien berichten indes 2016 unter Berufung auf das ägyptische Wohnungsbauministerium, dass Baufirmen mit der Entwicklung der Infrastrukturprojekte beauf-

32 *Völkel* 2015 (Fn. 24), S. 356.
33 *Demmelhuber, Thomas* 2014: Drittmittelfinanzierte Militärputsche. Wer bezahlt die Rechnung in Ägypten?, in: Inamo, Band 78, S. 35-38.
34 *Amjahid, Mohamed* 2016: Ägypten baut Sisity, in: Der Tagesspiegel vom 24. Januar 2016.
35 *Roll, Stephan* 2014: Al-Sisis Entwicklungsvisionen. Großprojekte und Herrschaftssicherung in Ägypten, in: SWP-Aktuell, Band 35, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tragt wurden.[36] Konkret handelt es sich um eine chinesisch-ägyptische Allianz, welche auf ägyptischer Seite dem Präsidentenpalast und dem Militär nahestehende Firmen umfasst, konkret den sich mehrheitlich in Staatsbesitz befindlichen Bauriesen „Arab Contractors (El-Mokawloon El-Arab)", „Petroleum Projects and Technical Consultations Company (Petrojet)" und dem chinesischen Staatsunternehmen „China State Construction Engineering Corporation (CSCEC)". Der chinesische Partner CSCEC soll laut ägyptischen Medien lediglich als Kreditgeber für lokale Unternehmen agieren; unter anderem ein Ergebnis des Staatsbesuchs von al-Sisi in Peking im September 2015.[37]

3.3 Die lokale Ebene

Dezentralisierungsprojekte in Ägypten sind zumeist – auch im historischen Längsschnitt – zuvorderst Versuche der Dekonzentration, um die demographische Verdichtung in den urbanen Zentren am Nil (Kairo und Nildelta) zu verringern.[38] Diese zentralstaatliche Verdichtung geht zurück auf die Zeit nach Beginn der imperialen Durchdringung europäischer Mächte ab 1798 (mit der kurzzeitigen Eroberung des Landes durch Napoleon). Zwar war schon unter osmanischer Herrschaft (Ägypten als Provinz) Kairo das kulturelle und ökonomische Zentrum, aber mit Beginn der Herrschaft von Mohamed Ali 1805 folgte die Politik einem explizit zentralstaatlichen Ansatz, was auch mit einem wirtschaftlichen Zentralismus (Baumwollhandel) korrelierte. Die Phase der europäischen imperialen Beeinflussung hat dies noch verstärkt und die Gründung der Republik Ägypten unter Nasser in den 1950er Jahren folgte später ebenso dem Prinzip zentralstaatlicher Verdichtung und einem ausgeprägten Etatismus. Regionalisierungsansätze, um Probleme der Regierbarkeit zu lösen (z.B. auf der Sinai-Halbinsel oder in Oberägypten), bedienen sich vor allem personeller Netzwerke, welche über gute Beziehungen zum politischen Zentrum, dem Präsidentenpalast, und zu daran assoziierten Veto-Akteuren (v.a. dem Militär) verfügen. Auch wenn in der aktuellen Verfassung der Lokalverwaltung (Artikel 175-83) eine eigenständige Rolle zugesprochen wird, spricht es doch eher Bände, dass diese Bestimmung als „Subsektion" Teil des Abschnitts zu den Aufgaben der Exekutive ist. Lokalverwaltung ist also weiterhin im Sinne der Durchführung zentralstaatlicher Politik oder im Sinne eines besseren Durchregierens zu verstehen.[39] Eine tatsächliche politische Territorialisierung ethnischer Pluralität – zum Beispiel auf der Sinai-Halbinsel mit einem hohen Beduinenanteil an der lokalen Bevölkerung – wäre auch nicht im Interesse der Zentralregierung.

Im Gegenteil, die traditionell dem Zentralstaat gegenüber weniger loyal wahrgenommenen Beduinen werden zum Zielobjekt einer Ausweitung von staatlicher Repression und Diskriminierung. Durch die überwiegende Vergabe von Aufträgen zur Infrastrukturent-

36 *o.V.* 2016: 4 Firms to Start on 1st Phase of Egyptian New Admin Capital Saturday: Housing Minister, in: *Ahram online*, 31. März 2016, http://english.ahram.org.eg (13.04.2016).

37 *o.V.* 2016: Local Contractors Assigned to Execute 95pct of Egypt's New Capital: Minister, in: *Ahram online*, 2. März 2016, http://english.ahram.org.eg (13.04.2016).

38 *Demmelhuber/Roll* 2009 (Fn. 22); *Völkel* (Fn. 24).

39 https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf?lang=en (13.04.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wicklung an Unternehmer aus Kairo gehen auch die entstehenden Arbeitsplätze fast ausschließlich an Arbeitsmigranten aus dem Kernland, die darüber hinaus von den zahlreichen Beschäftigungsmöglichkeiten im informellen Dienstleistungssektor angezogen werden. Die lokale Bevölkerung wird sukzessive verdrängt, und ihre bisherigen Einnahmequellen werden zudem häufig zur Entwicklung von Tourismusdestinationen beschlagnahmt. Eine Inklusion der lokalen, zumeist tribalen Bevölkerungsgruppen ist nicht das prioritäre Interesse in Anbetracht sicherheitspolitischer Bedenken: Die Beduinenbevölkerung wird seitens des ägyptischen Staates weiterhin als Sicherheitsrisiko und Kollaborateur dschihadistischer Gruppierungen (v.a. „Ansar Bayt al-Maqdis", die sich 2015 als „Provinz Sinai" [Wilayat Sinai] dem Islamischen Staat angeschlossen haben) wahrgenommen.[40]

4. Fazit

Föderalismus ist voraussetzungsvoll. Demokratisierung und Föderalisierung gehen Hand in Hand, weil der Föderalismus eine politische Ordnung der Herrschaft von unten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip begründet. Fehlt die subsidiäre Machtzuteilung, wie in Autokratien, kann Herrschaft nur über zentralstaatlich kontrollierte Kanäle ausgeübt werden. Föderalismus ist damit per definitionem nicht möglich, wohl aber Dezentralisierung: Das belegt eine signifikante Zunahme von Dezentralisierungsstrategien in der Region seit den frühen 1990er Jahren. Ägypten hat seit den frühen 1990er Jahren verstärkt Dezentralisierungsstrategien verfolgt, um einerseits Regierbarkeitsprobleme zu lösen, sozio-regionale Dichotomien zu verringern und damit einhergehend Herrschaftssicherung zu betreiben, sowie andererseits um den Forderungen internationaler Geberorganisationen Folge zu leisten, die wiederum Dezentralisierung als Vorstufe zu „good governance" anstrebten (vgl. der gleichnamige „Arab Human Development Report", 2004).

Ein genauerer Blick auf das Beispiel Ägypten und schlaglichtartige Befunde für andere arabische Länder scheinen auf eine systemische Behinderung von Dezentralisierungsstrategien durch die Ingredienzen autokratischer Herrschaft hinzudeuten. Verstärkt werden Hindernisse durch zentralstaatliche Traditionen, die nicht nur durch das koloniale Erbe, sondern auch durch andere vorstaatliche Spezifika (z.B. Stammesgesellschaften) erklärt werden können. Die Verwobenheit von Dezentralisierung mit der Ausprägung von politischer Herrschaft führt zu einer ursächlichen Beeinflussung von Formen und Folgen von Dezentralisierung in Abhängigkeit der involvierten neopatrimonialen Netzwerke von Patronage und Klientelismus, was selbstredend von noch „feinkörnigerer" Forschung untersucht werden muss. Letztlich bleibt Föderalismus in der Region traditionell negativ konnotiert.[41] Er würde ethnisch-religiösen Pluralitäten durch For-

40 *Demmelhuber/Roll* 2009 (Fn. 22), S. 31f.

41 *Gardner, David* 2014: A Federal Cure for a Shattered Middle East, in: Financial Times vom 23. Dezember 2014, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

men politischer Territorialisierung Rechnung tragen und damit die Durchgriffsgewalt des zentralstaatlich organisierten autokratischen Regimes aushebeln. Aber nicht nur der Zentralstaat hat Probleme mit föderalen Lösungen. Auch die potentiellen Kräfte der Vielfalt können sich nur Autonomie, nicht aber eine föderal eingebettete Autonomie vorstellen. Die Hoffnung auf Föderalismus als Konfliktlösungsmodell wurde von außen an die arabische Welt herangetragen. Staatszerfall oder Autokratie sind die wahren Alternativen. Dezentralisierungspolitik scheint der gangbare, auch für den demokratischen Wandel offene Mittelweg.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Identifikation der Bürger mit ihren Metropolregionen vor dem Hintergrund unterschiedlich legitimierter Metropolitan Governance-Strukturen: Eine vergleichende Studie anhand der Ballungsräume Stuttgart und Rhein-Neckar[1]

Samuel Beuttler

1. Einleitung und Begriffsbestimmungen

Seit Beginn der Urbanisierung entwickelten sich unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen einer Metropolregion, um gemeinsam ballungsraumweite Herausforderungen, wie den Aufbau eines funktionierenden Personennahverkehrs, zu lösen. Während in diesem Zusammenhang in einigen Agglomerationen vom Volk direkt gewählte *Metropolitan Governments* entstanden, entscheiden in anderen Ballungszentren Akteure der Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in Netzwerken über metropolregionale Sachfragen. Lange Zeit bestimmten vor allem ökonomische Issues die *Metropolitan Governance*-Debatte und erst in letzter Zeit rücken zunehmend Fragen der Legitimation dieser ballungsraumweiten Lenkungsstrukturen[2] und das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger in den Betrachtungsmittelpunkt. Wie wirken sich nun unterschiedlich legitimierte *Metropolitan Governance*-Arrangements auf die Verbundenheit der Bürger mit den Ballungszentren aus? Ein solches metropolregionales Zusammengehörigkeitsgefühl der Bewohner wird als wichtig für die Anziehungskraft von Arbeitskräften und für das bürgerschaftliche Engagement auf Agglomerationsebene angesehen.[3] Zudem bietet die (Metropol-)Region, aufgrund des Bedeutungsverlusts der nationalen Ebene infolge der Globalisierung und der europäischen Integration, eine neue Identifikationsebene.[4]

Da keine einheitlichen Definitionen der Termini *Metropolregion*[5], *Legitimation* und *Identifikation*[6] bestehen, gilt es zunächst zentrale Konzepte voneinander abzugrenzen. So lässt sich eine funktional-analytische von einer institutionell-organisatorischen Begriffsbestimmung einer Metropolregion abgrenzen:[7] Aus analytischer Sicht ist eine Ag-

1 Der Artikel rekurriert auf die, noch nicht veröffentlichte, Dissertation des Autors, in welcher die qualitativen Interviews verzeichnet sind.

2 Vgl. u.a. *Zimmermann, Karsten* 2014: Democratic Metropolitan Governance. Experiences in Five German Metropolitan Regions, in: Urban Research & Practice, Jg. 7, Nr. 2, S. 182–199.

3 Interview 5/2.

4 *Sturm, Roland* 2001: Die Entgrenzung des politischen Raumes. Politik und Bürger auf der Suche nach ‚Heimat', in: Politische Studien, Jg. 52, Nr. 378, S. 23-32.

5 Der Begriff *Metropolregion* wird im Folgenden synonym verwendet mit den Begriffen *Agglomeration*, *Ballungsraum*, *Ballungszentrum* und *Verdichtungsraum*.

6 Der Identifikationsbegriff wird im Folgenden synonym verwendet mit den Begriffen *Verbundenheit* und *Zusammengehörigkeitsgefühl*.

7 Vgl. *Blotevogel, Hans H./ Danielzyk, Rainer* 2009: Leistungen und Funktionen von Metropolregionen, in: *Knieling, Jörg (Hrsg.)*: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Hannover, S. 24.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

glomeration funktional definiert und lässt sich anhand spezieller Indikatoren operationalisieren. Zu dieser Begriffsdefinition ist auch die normative Festlegung des Begriffs der Europäischen Metropolregion Deutschlands der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) von 1995 zu subsumieren, nach welcher Verdichtungsräume funktionale Standorte darstellen, die über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen:

> „Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen."[8]

Davon zu unterscheiden ist die organisatorische Begriffsdefinition, nach welcher ein Ballungszentrum einen institutionalisierten Raum der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren darstellt.[9] Das institutionalisierte metropolregionale Arrangement kann dabei in Form eines Verbands, eines eingetragenen Vereins oder durch informelle Formen der Zusammenarbeit ausgestaltet sein.[10]

Auch der Legitimationsbegriff unterteilt sich traditionell in zwei Konzepte:[11] Die input-orientierte Legitimation geht von den „[…] empirisch feststellbaren Präferenzen der realen Mitglieder des Gemeinwesens aus"[12]. Entsprechend dem Motto *Government by the People* gelten politische Entscheidungen als legitim, wenn sie sich auf die Zustimmung des Volkes zurückführen bzw. von den Präferenzen der Bürger ableiten lassen.[13] Die output-orientierte Legitimation dagegen vollzieht einen Wandel von den Präferenzen zu den gemeinsamen Interessen und Problemen der Bürger. Es stehen somit politische Inhalte im Mittelpunkt. Entsprechend Art. 56 des Grundgesetzes sollen Regierende sich ihrer „[…] Kraft dem Wohle des Volkes widmen, seinen Nutzen mehren [und] Schaden von ihm wenden […]". Ziel ist somit ein effektives politisches Agieren der Repräsentanten im Sinne des Gemeinwohls. Bei diesem Prinzip des *Government for the People* steht die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems im Mittelpunkt.[14]

Die Identifikation der Bürger mit unterschiedlich legitimierten Metropolregionen lässt sich, aufbauend auf Konzepten der lokalen und regionalen Verbundenheit, auf drei verschiedenen Ebenen unterscheiden:[15] Bei der kognitiven Dimension geht es um die

8 *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.)* 2007: Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, Bonn, S. 2.

9 *Blotevogel/Danielzyk* 2009 (Fn. 7), S. 24.

10 Im Folgenden wird der institutionell-organisatorische Begriff der Metropolregion verwendet, da die auszuwertenden Bevölkerungsumfragen in den territorial festabgegrenzten Verbandsgebieten der beiden Agglomerationen Stuttgart und Rhein-Neckar erhoben wurden.

11 *Scharpf, Fritz W.* 1997: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: MPIfG Working Paper, Jg. 97, Nr. 9, S. 1-24; *Scharpf, Fritz W.* 2004: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, in: MPIfG Working Paper, Jg. 4, Nr. 6, S. 1-32.

12 *Scharpf* 2004 (Fn. 11), S. 6. Da im Folgenden die verschiedenen Formen der Wahl zu den Versammlungen auf metropolregionaler Ebene durch die Bürger untersucht werden, steht die input-orientierte Legitimation im Fokus.

13 *Scharpf* 1997 (Fn. 11), S. 5.

14 Ebd., S. 7.

15 Vgl. *Esser, Hartmut* 1987: Lokale Identifikation im Ruhrgebiet. Zur allgemeinen Erklärung einer speziellen Angelegenheit, in: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 3, S. 109-118; *Blotevogel, Hans H./Heinritz, Günter/Popp, Herbert* 1989: Regionalbewußtsein. Zum Stand der Diskussion um

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wahrnehmung der Ballungsräume durch die Bürger in Form von Symbolen, Institutionen oder landschaftlichen Merkmalen. Die affektive Ebene dagegen betrachtet die emotionale Besetzung dieser Faktoren auf der Agglomerationsebene durch die Bewohner, beispielsweise in Form eines metropolregionalen Heimatgefühls.[16] Dadurch sind „[…] gewissermaßen der innere Zustand des Individuums und der Zustand des Objekts ‚identisch' […]: Das Schicksal von Identifikationsobjekt und Identifikationssubjekt [ist] gleich"[17]. Davon lässt sich letztlich die konative Dimension unterscheiden, worunter das bürgerschaftliche Engagement, beispielsweise in metropolregionalen Initiativen, zu verstehen ist.

2. Die Metropolitan Governance-Debatte und die input-orientierte Legitimation

Die wissenschaftliche Debatte über die verschiedenen Formen der politischen Lenkung von Metropolregionen wird durch drei zentrale Ansätze dominiert: Der *Metropolitan Reform*-Ansatz, als ältestes Paradigma, stellt die geopolitische Fragmentierung der Agglomerationen in den Betrachtungsmittelpunkt.[18] Darunter ist die große Anzahl an verschiedenen, unabhängigen, politischen Einheiten innerhalb eines Ballungszentrums zu verstehen, die der Bildung eines metropolregionalen Zusammengehörigkeitsgefühls der Bürger gegenüberstehen. Entsprechend dem *Large is Lively*-Prinzip[19] werden zur Überwindung dieser kommunalen Vielfalt strukturelle Reformen in der Agglomeration angestrebt. Dabei lassen sich zwei Modelle unterscheiden:[20] Beim eingliedrigen *Metropolitan Reform*-Ansatz ist das Ziel, die Kommunen im Ballungszentrum zu konsolidieren, während beim zweigliedrigen Modell eine zusätzliche politische Ebene zwischen der kommunalen und der föderalen Dimension geschaffen wird. Im Idealfall sollte diese neu geschaffene *Metropolitan Government* durch die Bürger des Verdichtungsraums

einen Stein des Anstoßes, in: Geographische Zeitschrift, Jg. 77, Heft 2, S. 65; *Fuchs, Dieter/Gerhards, Jürgen/Roller, Edeltraud* 1993: Wir und die Anderen. Ethnozentrismus in den zwölf Ländern der europäischen Gemeinschaft, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 45, S. 238-253; *Gerhards, Jürgen* 2000: Regionale Identifikation und Loyalität zu Gruppennormen, in: *Metze, Regina/Mühler, Kurt/Opp, Karl-Dieter (Hrsg.)*: Normen und Institutionen. Entstehung und Wirkungen, Leipzig, S. 115-136.

16 Da in den ausgewerteten Bevölkerungsumfragen in den Metropolregionen Stuttgart und Rhein-Neckar die affektive Identifikation erhoben wurde, steht diese Dimension im Betrachtungsmittelpunkt.

17 *Esser* (Fn. 15), 1987 (Fn. 15), S. 110.

18 Vgl. *Reed, Thomas H.* 1925: The Region, a New Governmental Unit. The Problem of Metropolitan Areas, in: National Municipal Review, Jg. 14, Heft 7, S. 417–423; *Studenski, Paul* 1930: The Government of Metropolitan Areas in the United States, New York; *Wood, Robert C.* 1961: 1400 Governments. The Political Economy of the New York Metropolitan Region, Cambridge, Massachusetts.

19 *Kelleher, Christine/Lowery, David* 2004: Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts, in: Urban Affairs Review, Jg. 39, Nr. 6, S. 725.

20 *Sharpe, Laurence J.* 1995: The Future of Metropolitan Government, in: *Sharpe, Laurence J. (Hrsg.)*: The Government of World Cities. The Future of the Metro Model, Chichester, S. 11-31; *Lefèvre, Christian* 1998: Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review, in: International Journal of Urban and Regional Research, Jg. 22, Heft 1, S. 9-25.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

direkt gewählt und mit umfassenden metropolregionalen Kompetenzen und Finanzen ausgestattet sein. Das Paradigma geht somit von einer direkten input-orientierten Legitimation aus, die die Bildung eines Zusammengehörigkeitsgefühls der Bürger mit der Metropolregion fördert.

Als Gegenentwurf dazu ist die *Public Choice*-Theorie zu sehen, die zwar ebenfalls ihren Fokus auf die geopolitische Fragmentierung des Verdichtungsraums legt. Diese wird jedoch nun, entsprechend des *Small is Beautiful*-Prinzips[21], als erstrebenswert angesehen, da die im Wettbewerb zueinanderstehenden Kommunen in der Agglomeration förderlich für die Schaffung von öffentlichen Gütern seien.[22] Entsprechend des Paradigmas wird, im Gegensatz zur Bindung an die Metropolregion, somit die Wichtigkeit der Bindung der Bürger an die Kommune impliziert.

Während lange Zeit ein Dualismus zwischen dem *Metropolitan Reform*-Ansatz und der *Public Choice*-Theorie um die beste Form der metropolregionalpolitischen Lenkung die wissenschaftliche Debatte dominierte[23], leitet der *New Regionalism* seine Annahmen aus den empirisch existierenden Ballungsräumen ab.[24] Betont werden nun, im Rahmen des Wandels vom *Government*- zum *Governance*-Ansatz[25], sachbezogene Formen der losen Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der Agglomeration in Netzwerken.[26] Je nach Rahmenbedingungen eigneten sich vielfältige *Metropolitan Governance*-Arrangements. Im Zusammenhang mit der Bildung eines Zusammengehörigkeitsgefühls der Bürger wird die Wichtigkeit der Existenz einer metropolregionalen, charismatischen Führungsperson impliziert. Im Gegensatz zum *Metropolitan Reform*-Ansatz betont somit der *New Regionalism* nicht die Bedeutsamkeit der direkten input-orientierten Legitimation der metropolregionalpolitischen Steuerung durch die Bürger, sondern ergebnisorientiert die Output-Legitimation des Systems auf Agglomerationsebene. Wie sind nun die ballungsraumweiten Versammlungen Stuttgarts und Rhein-Neckars in diesem Zusammenhang einzuordnen?

---

21 *Kelleher, Christine/Lowery, David* 2004 (Fn. 19), S. 721.

22 Vgl. *Tiebout, Charles M*. 1956: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Jg. 64, Heft 5, S. 416-424; *Ostrom, Vincent/Ostrom, Elinor* 1971: Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration, in: Public Administration Review, Jg. 31, Heft 2, S. 203-216; *Bish, Robert L./Ostrom, Vincent* 1973: Understanding Urban Government. Metropolitan Reform Reconsidered, Washington, DC.

23 *Keating, Michael* 1995: Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, in: *Judge, David/Stoker, Gerry/Wolman, Harold (Hrsg.)*: Theories of Urban Politics, London, S. 117-134.

24 *Kübler, Daniel* 2003: 'Metropolitan Governance' oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 8/9, S. 535-541.

25 *Van Waarden, Franz* 1992: Dimensions and Types of Policy Networks, in: European Journal of Political Research, Jg. 21, Heft 1/2, S. 29-52; *Kooiman, Jan (Hrsg.)* 1993: Modern Governance. New Government-Society Interactions, London; *Stoker, Gerry* 1998: Governance as Theory: Five Propositions, in: International Social Science Journal, Jg. 50, Heft 155, S. 17-28.

26 Vgl. *Le Galès, Patrick* 1995: Du Gouvernment des Villes à la Gouvernance Urbaine, in: Revue Française de Science Politique, Jg. 45, Heft 1, S. 57-95; *Savitch, Hank V./Vogel, Ronald K.* 2000: Introduction: Paths to New Regionalism, in: State and Local Government Review, Jg. 32, Heft 3, S. 158-168.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Die metropolregionalen Versammlungen Stuttgarts und Rhein-Neckars

3.1 Regionalversammlung Stuttgart

Den organisatorischen Kern der Metropolregion Stuttgart bildet die direkt gewählte Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart, der sich aus der Stadt Stuttgart und den anliegenden Stadt- und Landkreisen zusammensetzt. Diese *Metropolitan Government*, geschaffen als zusätzliche politische Ebene, wird zeitgleich mit den Kommunalwahlen alle fünf Jahre direkt durch die Bürger des Verbandsgebiets nach dem Verhältniswahlrecht gewählt und ist somit, entsprechend dem zweigliedrigen Modell des *Metropolitan Reform*-Ansatz, direkt input-legitimiert. Das aktive Wahlrecht entspricht dem des kommunalen Wahlrechts, wobei die Wahlberechtigten zusätzlich mindestens drei Monate im Verbandsgebiet ihren Erstwohnsitz innehaben müssen. Derzeit setzt sich die Regionalversammlung aus 87 Mitgliedern zusammen, wobei sieben Ausgleichsmandate bestehen. Gewählt werden dürfen alle Wahlberechtigen eines Wahlkreises ab 18 Jahren. Die Wahlbeteiligung bei der letzten Wahl zur Regionalversammlung Stuttgart im Jahr 2014 betrug 52,6 Prozent. Die CDU erreichte mit 35,0 Prozent prozentual gesehen mehr als doppelt so viele Stimmen wie SPD und Grüne zusammen, die jeweils 17,1 Prozent auf sich vereinen konnten. Die Freien Wähler lagen mit 14,9 Prozent an vierter Stelle. Mit großem Abstand dahinter erreichte die Linkspartei 4,1 Prozent, knapp vor der FDP mit 4,0 Prozent und der Alternative für Deutschland (AfD) mit 3,6 Prozent. Die Republikaner erhielten mit ihren 1,6 Prozent ein Ausgleichsmandat. Gleiches galt für die ÖDP mit 1,5 Prozent und die Piraten mit 1,1 Prozent.

3.2 Verbandsversammlung Rhein-Neckar

Die Verbandsversammlung Rhein-Neckar setzt sich dagegen aus kommunalen Repräsentanten der verschiedenen Städte und Gemeinden der Agglomeration zusammen. 70 der 93 Mitglieder der Verbandsversammlung wurden durch die Mitgliedsgebietskörperschaften entsandt, d.h. sie sind vom jeweiligen Kreistag oder Stadtrat gewählt. Die restlichen 23 Personen sind (Ober-)Bürgermeister von Städten mit mehr als 25.000 Einwohnern und Landräte, die aufgrund ihres Amtes automatisch der Verbandsversammlung angehören und als „geborene Mitglieder“ bezeichnet werden. Somit ist die Verbandsversammlung Rhein-Neckar um sechs Sitze größer als die Regionalversammlung Stuttgart. Da gleichzeitig keine Ausgleichsmandate bestehen, sind jedoch nur fünf Parteien vertreten. Die CDU stellt auch hier mit 46 Mandaten vor der SPD mit 30 Sitzen die größte Fraktion. Die Freien Wähler und Bündnis 90/Die Grünen sind mit jeweils acht Personen und die AfD mit einem Sitz vertreten. Im Gegensatz zum Stuttgarter Raum besteht somit nur eine indirekte Input-Legitimation der metropolregionalen Versammlung durch die ballungsraumweite Gemeinschaft. Wie wirken sich nun diese unterschiedlich input-legitimierten *Metropolitan Governance*-Arrangements auf die Verbundenheit der Bürger mit den Metropolregionen aus?

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Methodik der vergleichenden Untersuchung

Zur vergleichenden Untersuchung der Verbundenheit der Bürger mit den Agglomerationen Stuttgart und Rhein-Neckar wurden qualitative Interviews mit zentralen, ballungsraumweiten Akteuren ausgewertet und quantitative Bevölkerungsumfragen analysiert.

Bezüglich der quantitativen Befragungen stellt in der Metropolregion Stuttgart die Datengrundlage die, von der Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld GmbH durchgeführte, Studie „Verband Region Stuttgart" dar. Die Grundgesamtheit bildet die deutschsprachige Bevölkerung, die im Verbandsgebiet sesshaft und mindestens 16 Jahre alt ist. Die vom 1. bis 4. Juli 2013 nach einem geschichteten, zweistufigen Zufallsverfahren[27] ausgewählten, befragten 1.366 Personen wurden u.a. zu ihrer Verbundenheit mit der Agglomeration Stuttgart befragt.[28]

In der Metropolregion Rhein-Neckar wurden Bevölkerungsumfragen im Rahmen von sogenannten Bürgermonitorings und Rhein-Neckar Bussen durchgeführt. Auch bei diesen bilden die Grundgesamtheit jeweils deutschsprachige Bürger, die mindestens 16 Jahre alt sind und im Verbandsgebiet wohnen. Entsprechend der Stuttgarter Regionalstudie erfolgte die Auswahl der Befragten auch im Rhein-Neckar Gebiet per zweistufigem Zufallsverfahren. Im Rahmen des Bürgermonitorings vom 18. Mai bis 28. Juni 2011 wurden 2.001 Personen telefonisch interviewt.[29] Der Rhein-Neckar-Bus „Metropolregion Rhein Neckar Unternehmungen" befragte vom 17. bis 23. April 2008 2.012 Personen, wobei in diesem Zusammenhang die metropolregionale Zusammengehörigkeit der Bürger entsprechend der Stuttgarter Regionalstudie erhoben wurde. Darüber hinaus wurden acht qualitative Interviews mit ballungsraumweiten Entscheidungsträgern zwischen dem 23. Februar und dem 29. März 2016 durchgeführt.

In der Metropolregion Stuttgart wurden drei Personen des Verbands Region Stuttgart und zwei Personen der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Region Stuttgart persönlich und ein Akteur der Stadt Stuttgart telefonisch befragt. Im Rhein-Neckar-Raum wurden jeweils ein Entscheidungsträger des Verbandes Region Rhein-Neckar und eine Person der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH „face-to-face" interviewt. Zusätzlich beant-

27 Zunächst erfolgte eine zufällige Ziehung von Telefonnummern nach dem Gabler-Häder-Verfahren auf Basis der aktuell zur Verfügung stehenden Telefonbuchdatei. Die zweite Stufe des Zufallsverfahrens erfolgte ebenfalls durch die Auswahl der Zielperson im Haushalt über das *Last Birthday*-Verfahren.

28 Zur Operationalisierung dieser metropolregionalen Verbundenheit wurde folgende Frage beantwortet: „Und wie ist das mit der Region Stuttgart, also Stuttgart und den fünf umliegenden Landkreisen: Fühlen Sie sich dieser Region stark verbunden, verbunden, weniger stark verbunden oder überhaupt nicht verbunden?".

29 Im Gegensatz zur Regionalstudie Stuttgart wird die metropolregionale Identifikation durch die Beantwortung folgender 5-stufiger Likert-Skala gemessen: „Und wie stark fühlen Sie sich mit der Metropolregion Rhein-Neckar verbunden? ‚1' bedeutet wieder sehr stark und ‚5' sehr schwach. Mit den Zahlen dazwischen können Sie abstufen." Obwohl die unterschiedliche Erhebung die Vergleichbarkeit der ballungsraumweiten Verbundenheit zwischen den beiden Metropolregionen einschränkt, ist es weiterhin möglich, statistische Tendenzen und Zusammenhänge aufzuzeigen.

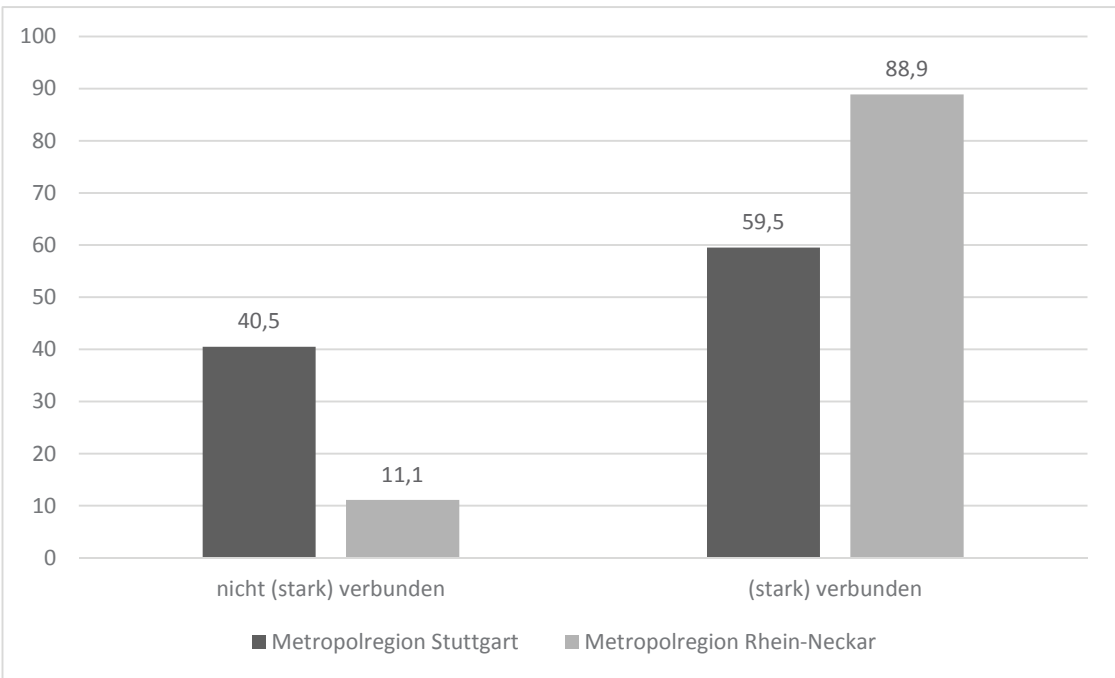
https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

worteten zwei zentrale Akteure der Städte Mannheim und Heidelberg einen per Email zugeschickten Fragebogen schriftlich. Die halbstrukturierten, leitfadenorientierten, persönlichen Interviews dauerten zwischen 35 und 50 Minuten und wurden anonymisiert ausgewertet.[30]

4. Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Beim Vergleich der quantitativen Ergebnisse der ballungsraumweiten Identifikation der Bürger mit ihren Metropolregionen, anhand der Stuttgarter Regionalstudie und des Rhein-Neckar-Busses, zeigt sich, dass diese im Rhein-Neckar-Raum um rund 30 Prozentpunkte über der der Metropolregion Stuttgart liegt (Abbildung 1).

Abbildung 1: Verbundenheit der Bürger mit den Metropolregionen Stuttgart und Rhein-Neckar im Vergleich (in Prozent)



Quelle: Regionalstudie 2013 Stuttgart, Rhein-Neckar-Bus 2008

Auch nach dem Rhein-Neckar Bürgermonitoring von 2011 identifizieren sich 44,2 Prozent der Befragten (sehr) stark mit der Metropolregion, während sich 23,9 Prozent (sehr) schwach mit dieser verbunden fühlen. Beim Vergleich dieser Resultate mit denen von 2007 und 2009 zeigt sich, dass die Identifikationswerte mit zunehmender Zeit steigen. Es ist somit anzunehmen, dass das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger zur Agglomeration Rhein-Neckar noch stärker ist, wenn eine entsprechende Umfrage zeitgleich mit der Regionalstudie Stuttgart 2013 durchgeführt worden wäre.

30 In diesem Zusammenhang werden die acht qualitativen Interviews im Folgenden aufsteigend durchnummeriert zitiert.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bezüglich der Input-Legitimation führt somit die Einrichtung einer *Metropolitan Government* in Form einer direkt gewählten Regionalversammlung in Stuttgart nicht automatisch zu einem vergleichsweise hohen Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger mit ihrem Verdichtungsraum. Ob die Annahmen der Gegner des *Metropolitan Reform*-Ansatzes zutreffen, nach welchen die Bewohner diese metropolregionalen Institutionen als unnötige, zusätzliche „bürokratische Monster" ansehen, welche die individuellen Bedürfnisse nicht berücksichtigen, bleibt spekulativ. Umgekehrt ist es jedoch eher unwahrscheinlich, dass die Einführung einer direkt gewählten Versammlung für den Rhein-Neckar-Raum die Identifikation der Bürger mit dieser Agglomeration weiter erhöhen würde, da diese sich bereits jetzt auf einem absolut gesehen sehr hohen Niveau befindet. Neben den unterschiedlich legitimierten *Metropolitan Governance*-Strukturen werden auf der metropolregionalen Ebene vier weitere Faktoren berücksichtigt: Die territoriale Lage, die Netzwerkeinbindung, die Verbandskompetenzen und die Führungspersonen der beiden Metropolregionen.

Bezüglich der territorialen Lage ist die höhere Verbundenheit der Bürger mit dem Rhein-Neckar-Raum im Vergleich zum Stuttgarter Raum umso bemerkenswerter, da sich die Metropolregion Rhein-Neckar über die drei Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen erstreckt und mit den Kernstädten Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg drei Zentren aufweist. Dagegen besitzt die Metropolregion Stuttgart eine weniger komplexe territoriale Lage, da sie nur in Baden-Württemberg liegt und mit der Landeshauptstadt Stuttgart monozentrisch strukturiert ist. Entsprechend des *Metropolitan Reform*-Ansatzes ist es möglich, dass sich die, im Vergleich zur Metropolregion Rhein-Neckar größere, geopolitische Fragmentierung des Stuttgarter Raumes, gemessen mittels des Zeigler-Brunn-Index[31], negativ auf die Identifikation der Bürger mit dem Ballungsraum auswirkt.[32] Dagegen scheint sich das *Large is Lively*-Prinzip des *Metropolitan Reform*-Ansatzes, nach welchem in größeren Ballungsräumen eine stärkere Verbundenheit der Bürger mit der Agglomeration besteht, nicht zu bestätigen, da die Bevölkerung des Stuttgarter Verbandgebiets mit seinen 2.735.425 Einwohnern deutlich über dem entsprechenden Wert von 2.309.815 Bewohnern im Rhein-Neckar-Raum liegt.[33]

31 *Zeigler, Don J./Brunn Stanley D.* 1980: Geopolitical Fragmentation and the Pattern of Growth and Need, in: *Brunn, Stanley D./Wheeler, James O. (Hrsg.)*: The American Metropolitan System. Present and Future, New York, S. 77-92.

32 Der Fragmentierungsindex nach Zeigler und Brunn (1980) berechnet sich wie folgt: (Anteil der Bevölkerung der Kernstadt an der metropolregionalen Bevölkerung)/(Anzahl Gemeinden pro 100 000 Einwohner) × 1/100.

33 Bevölkerungszahlen der Metropolregion Rhein-Neckar von 2012 (http://www.m-r-n.com/start/investieren-und-wirtschaften/rhein-neckar-in-zahlen.html, 15.07.2016). Bevölkerungszahlen der Metropolregion Stuttgart laut Statistisches Landesamt vom 31.12.2015 (http:// www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Presse/Pressemitteilungen/2016194.pm, 15.07.2016). Auch wenn sich die beiden Bevölkerungszahlen auf unterschiedliche Zeitpunkte beziehen ist beim Betrachten der Bevölkerungsentwicklung der letzten 10 Jahre ausgeschlossen, dass die aktuelle Zahl im Rhein-Neckar-Raum über dem entsprechenden Wert in der Agglomeration Stuttgart liegt.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zweitens haben sich in beiden Ballungsräumen, um die metropolregionalen Verbände herum, sachbezogene Netzwerke zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in verschiedenen Bereichen, entsprechend des *New Regionalism*-Ansatzes, gebildet. So existieren Kooperationen zwischen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und staatlichen Entscheidungsträgern beispielsweise im Bereich der Wirtschaft, des Verkehrs, der Kultur, des Sports, der Gesundheit, der Medien und der Kirche. Aus Sicht zentraler Akteure der Ballungszentren führen diese Arrangements zu gut funktionierenden *Metropolitan Governance*-Strukturen, die sich positiv auf die Verbundenheit der Bürger mit den Metropolregionen auswirken.[34]

Drittens führen umfangreichere metropolregionale Zuständigkeiten nicht automatisch zu einem größeren Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger mit der Metropolregion, da der Verband Region Stuttgart, im Vergleich zum Verband Region Rhein-Neckar, vor allem im Bereich des ÖPNVs, mehr Kompetenzen besitzt. Umgekehrt argumentiert ein Entscheidungsträger, dass es aufgrund der geringeren ballungsraumweiten Aufgaben im Rhein-Neckar-Raum weniger Auseinandersetzungen zwischen den Kernstädten und dem Umland gebe.[35] Zudem würden insgesamt weniger umstrittene Themen auf der Agglomerationsebene diskutiert.

Letztlich könnte ein Grund für die geringere Identifikation der Bürger mit dem Stuttgarter Raum, im Vergleich zum Rhein-Neckar-Dreieck, im Fehlen einer zentralen metropolregionalen Führungsperson liegen. So war zum Zeitpunkt der Umfrage in der Metropolregion Stuttgart das Amt des Regionaldirektors, der durch die Regionalversammlung direkt gewählt wird, krankheitsbedingt nicht besetzt. Zwar wird der, ebenfalls durch die Versammlung direkt gewählte, Verbandsvorsitzende Thomas Bopp (CDU) als starke ballungsraumweite Persönlichkeit angesehen[36], doch die Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Institutionen verlaufe nicht immer reibungsfrei[37]. Im Gegensatz dazu bestehe im Rhein-Neckar-Raum mit der, durch die Verbandsversammlung gewählten, Verbandsvorsitzenden Dr. Eva Lohse (CDU), Oberbürgermeisterin der Stadt Ludwigshafen, eine charismatische Führungsperson, die mit anderen Entscheidungsträgern im Verdichtungsraum gut zusammenarbeite.[38] Entsprechend der Implikationen des *New Regionalism*-Ansatzes scheint somit die Existenz einer zentralen, metropolregionalen Führungsperson förderlich für die Identifikation der Bürger mit der Agglomeration zu sein. Um auch mögliche Einflussfaktoren auf die Verbundenheit der Bürger mit den Metropolregionen Stuttgart und Rhein-Neckar auf kommunaler und individueller Ebene zu berücksichtigen, wurden weitere Merkmale im Rahmen einer multiplen, linearen Regression kontrolliert (Tabelle 1).[39]

34 Interview 1/2/5.
35 Interview 6.
36 Interview 5
37 Stuttgarter Zeitung, http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.aerger-bei-region-stuttgart-tieferriss-in-der-fuehrungsspitze.ce2b7928-6875-4d7d-8b38-6928f5323ac0.html (05.08.2016).
38 Interview 1/2.
39 Die Effekte der einzelnen Regressionskoeffizienten sind jeweils unter Kontrolle der anderen berücksichtigten Faktoren zu interpretieren.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Einflussfaktoren auf die metropolregionale Verbundenheit der Bürger

	Regionalstudie Stuttgart 2013	Rhein-Neckar Bürgermonitoring 2011
Kommunale Verbundenheit	0,207***	0,279***
	(6,969)	(10,776)
Alter	0,042***	0,050***
	(2,774)	(3,034)
Geschlecht: männlich	0,015	0,237***
	(0,307)	(4,707)
Schulabschluss	0,079***	0,046***
	(5,446)	(3,011)
Berufstätig	0,052	0,074
	(1,041)	(1,439)
Deutsche Staatsbürgerschaft	0,133	-0,286*
	(1,330)	(-1,781)
Wohnhaft in der Kernstadt	0,228***	0,356***
	(3,949)	(6,278)
Geboren in der Metropolregion / Gegend	0,092*	0,119**
	(1,782)	(2,212)
Konstante	0,810***	1,405***
	(3,728)	(5,445)
N	1293	1872
R²	0,081	0,109
Korr. R²	0,075	0,105
Absolute t-Werte in Klammern		
*****signifikant auf 1-Prozent-Signifikanzniveau **signifikant auf 5-Prozent-Signifikanzniveau *signifikant auf dem 10 Prozent-Signifikanzniveau**		

Quelle: Eigene Darstellung

Es zeigte sich, dass sich Bürger, die in einem Zentrum einer Agglomeration wohnen, signifikant mehr mit dem Verdichtungsraum verbunden fühlen, im Vergleich zu denjenigen, die im jeweiligen Umland leben. Eine mögliche Erklärung liegt nach einem zentralen Akteur des Rhein-Neckar-Raums darin, dass sich die großen Cluster auf Agglomerationsebene in diesen Kernstädten befinden und somit die Bürger mehr mit ballungsraumweiten Sachfragen konfrontiert sind.[40]

40 Interview 2.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der Untersuchung der sozioökonomischen Merkmale besteht ein stärkeres metropolregionales Zusammengehörigkeitsgefühl bei zunehmend älteren Personen. Auch dieser Zusammenhang ist signifikant. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Bürger, die in den Metropolregionen geboren sind, ebenfalls signifikant mehr mit diesen verbunden fühlen. Darüber hinaus identifizieren sich Bürger mit zunehmend höherem Schulabschluss signifikant mehr mit dem Verbindungsraum. Dies könnte aus dem möglicherweise größeren politischen Wissen und Interesse dieser Bevölkerungsschichten resultieren. Interessanterweise steigt in beiden Agglomerationen das metropolregionale Zusammengehörigkeitsgefühl der Bewohner signifikant an, je mehr sie sich auch mit ihrer Kommune verbunden fühlen. Um diese metropolregionale Identifikation der Bürger weiter zu stärken, gilt es somit Maßnahmen zu ergreifen, die auch die Verbundenheit der Bewohner mit ihrer Kommune stärken.

Schlussfolgernd zeigt sich anhand der Metropolregionen Stuttgart und Rhein-Neckar, dass direkt input-orientiert legitimierte *Metropolitan Governments*, entsprechend dem *Metropolitan Reform*-Ansatz, nicht zwangsläufig zu einer höheren Verbundenheit der Bürger mit ihren Verdichtungsräumen führen. Dagegen scheinen charismatische ballungsraumweite Führungspersonen und gut funktionierende *Metropolitan Governance*-Netzwerke, entsprechend der Implikationen des *New Regionalism,* förderlich für die Bildung eines Zusammengehörigkeitsgefühls auf Agglomerationsebene zu sein. Um die vorliegenden Ergebnisse verallgemeinern zu können, bedarf es zukünftig einer Einbeziehung einer größeren Fallzahl an Ballungszentren. Aber auch ex-ante und ex-post vergleichende Fallstudien von Verdichtungsräumen vor und nach der Einführung einer direkt gewählten *Metropolitan Government* würden einen weiteren, wichtigen wissenschaftlichen Beitrag leisten. Insgesamt wird die metropolregionale Entwicklung von Theoretikern und Praktikern als unumkehrbar angesehen. Aus Sicht von ballungsraumweiten Entscheidungsträgern besteht der Wunsch nach einer noch intensiveren Kooperation auf Agglomerationsebene, um speziell im internationalen Wettbewerb bestehen zu können.[41] Dies sei nur erreichbar, indem sich auch in Zukunft die Bevölkerung dem metropolregionalen Gedanken verschreibt.

41 Interview 2.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„Voice without Vote“: Der Ausschuss der Regionen und seine Rolle im EU-Gesetzgebungsprozess[1]

Diana Panke

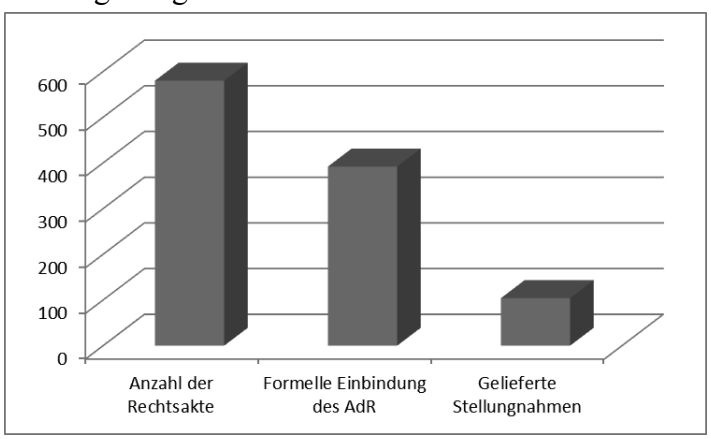
1. Aktivitäten und Einfluss des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen (AdR) ist in vielen Politikbereichen in die europäische Gesetzgebung eingebunden, doch interessanter als die formal-rechtliche Perspektive auf die Rolle des AdR ist es, die Verfassungsrealität zu betrachten. Angesichts dessen steht folgende Frage im Mittelpunkt: Wie aktiv ist der AdR tatsächlich und wie einflussreich ist er in der Mitgestaltung europäischer Richtlinien und Verordnungen?

1.1 Aktivitäten des AdR

Um die Aktivitäten des AdR zu beleuchten, bietet es sich an, zu analysieren, wie oft der AdR formal zur Beratung in das europäische Gesetzgebungsverfahren eingebunden war (im Folgenden „formelle Arbeitsbelastung“) und in welchem Ausmaß der AdR tatsächlich Stellungnahmen zu Gesetzesinitiativen erstellt hat (im Folgenden „tatsächliche Arbeitsbelastung“).

Abb. 1: Formale Einbindung und tatsächliche Arbeitsbelastung des AdR in der EU-Gesetzgebung 2004-2010



Quelle: Eigene Darstellung nach http://ec.europa.eu/prelex; die Daten decken den Zeitraum 2004-2010 ab und stammen aus der Pre-Lex-Datenbank.[2]

1 Dieser Beitrag basiert auf einem Forschungsprojekt „Voice Without Vote- Herausforderungen für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen? Der Einfluss beratender Ausschüsse im Vergleich“, dass von der Fritz Thyssen Stiftung finanziert wurde. Detaillierte Projektergebnisse sind veröffentlicht in *Diana Panke, Christoph Hönnige, Julia Gollub* 2015: Consultative Committees in the European Union. No Vote - No Influence?, Essex.

2 http://ec.europa.eu/prelex (29.08.2016), siehe *Panke, Diana/ Hönnige, Christoph/ Gollub, Julia* 2015 (Fn. 1).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 gibt Einblicke in die *formelle Arbeitsbelastung* des AdR. Angesichts seiner Größe und der personellen und finanziellen Ressourcen hat der AdR eine sehr hohe Arbeitsbelastung.[3] Insgesamt wurden 580 Rechtsakte im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens von 2004 bis 2010 beschlossen (seit dem Vertrag von Lissabon: „ordentliches Gesetzgebungsverfahren"). Für diese 580 Rechtsakte hätte der AdR in 392 Fällen eine Stellungnahme liefern sollen (entspricht 67,6%), davon 222 obligatorische und 170 angeforderte Stellungnahmen. Im Hinblick auf die *tatsächliche Arbeitsbelastung* des AdR zeigt Abbildung 1 ein interessantes Bild. Von den formell erforderten 392 obligatorischen und angeforderten Stellungnahmen im Mitentscheidungsverfahren zwischen 2004 und 2010 lieferte der AdR lediglich in 26,5% der Fälle eine Stellungnahme.[4] Das heißt, während der AdR in 28,8% aller Fälle der Aufforderung, eine obligatorische Stellungnahme zu liefern, nachkommt, liefert der AdR nur in 23,5% aller Fälle in denen das Europäische Parlament (EP), der Ministerrat oder die Europäische Kommission eine Stellungnahme explizit anfordern.

Zwar ist die theoretisch anfallende Arbeitslast (formelle Einbindungsrate) hoch, doch stehen dem AdR nur begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung. Auch sind die Mitglieder zumeist nicht hauptberuflich im AdR tätig, sondern nehmen oftmals Verpflichtungen als Bürgermeister oder Politiker auf lokaler oder regionaler Ebene wahr. Angesichts dessen ist wenig überraschend, dass die Aktivitätsanalyse des AdR zeigt, dass der beratende Ausschuss nur selektiv agiert.

1.2 Einfluss des AdR

Die Übermittlung von Stellungnahmen an den Ministerrat und das Europäische Parlament (EP) zu Sekundärrechtsvorschlägen der Europäischen Kommission ist notwendig, um durch die Beratung der beiden legislativen Kammern der EU, letztlich auch Einfluss auf Politikergebnisse zu erzielen. Da jedoch die Empfehlungen des AdR nicht bindend sind, und von den Mitgliedern des Ministerrats und den Mitgliedern des Parlaments auch ignoriert werden können, führt die aktive Teilnahme am europäischen Gesetzgebungsprozess nicht automatisch zum Einfluss auf europäische Politikinhalte. Angesichts dessen ist es wichtig, folgende Frage zu beantworten: Wie einflussreich ist der AdR in der Mitgestaltung europäischer Richtlinien und Verordnungen und wie lässt sich Varianz im Einfluss erklären?

Um den Einfluss des AdR zu messen, bietet es sich an, jene Akteure zu befragen, an die sich die AdR-Stellungnahmen richten und die die enthaltenen Empfehlungen der Stellungnahmen aufnehmen müssen, damit der AdR Einfluss auf europäische Politiker-

3 Siehe auch *Hönnige, Christoph/ Kaiser, André* 2003: Opening the Black Box: Decision-Making in the Committee of the Regions, in: Regional and Federal Studies 13, S. 1-29; *Panke et al.* 2015 (Fn. 1).

4 64 der gelieferten Stellungnahmen waren obligatorisch, 40 der gelieferten Stellungnahmen angefordert und eine Stellungnahme war die eigene Initiative des AdR (*Panke et al*. 2015 (Fn. 1).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gebnisse erzielen kann: die Mitglieder des EPs und des Ministerrates. Eine Umfrage aus dem Jahre 2010 gestattet folgende Einblicke:[5]

- Etwa 24 % der Mitglieder des EPs und des Ministerrats lesen die Empfehlungen des AdR nicht und weniger als 5% der Adressaten lesen die Stellungnahmen des AdR in der Regel immer.[6]
- Etwa 40% aller Befragten berichten, dass der AdR mit seinen Stellungnahmen zu Sekundärrechtsvorschlägen der Europäischen Kommission keinerlei Einfluss auf ihre eigenen Positionen und auf die europäischen Politikergebnisse hat.[7]
- Der Einfluss des AdR ist zwar gering, aber nicht völlig vernachlässigbar: Auf einer 10er-Skala (1 niedrigster und 10 höchster Einfluss) bewerten 75% der Befragten den Einfluss des AdR auf die jeweils eigene Position und ebenfalls auf das Politikergebnis als 5 oder kleiner, während 25% der Befragten einen höheren Einfluss attestieren.
- Der Mittelwert des AdR-Einflusses auf Mitglieder des Parlaments und des Ministerrats liegt bei 2,80 und auf Politikergebnisse bei 2,88 (von maximal 10).
- Keiner der Befragten erachtet den AdR als sehr einflussreich (keine Werte von 9 und 10) auf Politikergebnisse.

Darüber hinaus zeigt sich ein interessantes Bild, wenn untersucht wird, auf welche Akteure der AdR mit seinen Stellungnahmen den größeren Einfluss ausübt. Prinzipiell sind die Mitglieder des EPs wesentlich responsiver gegenüber dem AdR (Median-Wert von 4 auf einer 10er Skala) als die Mitglieder des Ministerrats (Median-Wert von 1 auf einer 10er Skala).[8] Hingegen ist die Varianz des AdR-Einflusses nach Beteiligungsarten eher gering. Der größte Einfluss wird ausgeübt, wenn es sich um eine *freiwillige Stellungnahme* handelt (Median 3,45), gefolgt von den *angeforderten Stellungnahmen* (Median 3,12) und schließlich den *obligatorischen Stellungnahmen* (Median von 2,91).[9]

Wie lassen sich diese Ergebnisse erklären? Um zu beleuchten, warum der Einfluss des AdR zwar eher begrenzt ist, aber dennoch variiert, bietet es sich an, ein Sender-Empfänger-Modell heranzuziehen, das konzeptuell das Zusammenspiel von Informationsbereitstellung auf der Senderseite und Informationsbedarf auf der Empfängerseite abbildet. Die Grundidee ist dabei, dass der AdR als beratender Ausschuss nur dann Ein-

5 Die Umfrage war repräsentativ und umfasst elf Politikfelder und richtete sich an alle MdEPs und alle Abteilungen ständigen Vertretungen aller EU Mitgliedstaaten (Ministerrat), die in diesen Politikfeldern arbeiteten. Von den 528 kontaktierten Parlamentsmitgliedern wurden 150 Umfragen ausgefüllt (Rücklaufquote von 28,41%) und von den 755 kontaktierten Mitgliedern der ständigen Vertretungen der EU Mitgliedstaaten wurden 323 Umfragen ausgefüllt (Rücklaufquote von 42,78%). Die Gesamtrücklaufquote betrug somit 36,87%; vgl. ausführlich dazu *Panke et al.* 2015 (Fn. 1).

6 Siehe auch *Hönnige, Christoph/Panke, Diana* 2013: The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union?, in: Journal of Common Market Studies 51, S. 452-471.

7 Ebenda.

8 *Panke et. al* 2015 (Fn. 1)

9 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fluss nehmen kann, wenn die Stellungnahme Informationen bereitstellt und dieses Informationsangebot auf eine Informationsnachfrage seitens der Adressaten (Mitglieder des EP und des Ministerrates) treffen.[10] Ferner wird zwischen Kapazitäten, Anreizen und Präferenzen auf der Sender- und auf der Empfängerseite unterschieden, um zu untersuchen, unter welchen Konstellationen es dem AdR mit einer Stellungnahme gelingt, möglichst einflussreich zu sein.

Eine quantitative und qualitative Überprüfung des Sender-Empfängermodells hat folgende Befunde ergeben:[11]

- Die *Liefergeschwindigkeit von Stellungnahmen* ist sehr wichtig. Auf der Sender-Seite ist es von großer Bedeutung, dass die Stellungnahmen schnell formuliert werden und die Mitglieder des EPs und des Ministerrates erreichen, bevor die jeweilige inter-institutionelle Entscheidungsfindung vorangeschritten oder gar bereits abgeschlossen ist. Haben die Entscheidungsträger in den Empfängerinstitutionen bereits eine Position zum Gesetzgebungsvorschlag der Kommission gebildet, bevor die Stellungnahme des AdR eintrifft, findet diese keine Beachtung mehr.
- Neben der Geschwindigkeit, mit der eine Stellungnahme erarbeitet und eingereicht sein muss, spielt auch die *Qualität der Stellungnahme* eine bedeutende Rolle. Wenn die enthaltenen Empfehlungen neue Informationen bereitstellen, etwa in Form neuer fachlicher, politischer oder rechtlicher Expertise, und konstruktive, gut begründete Textänderungen am Gesetzesakt vorschlagen, steigt die Chance des AdR, tatsächlich Einfluss auszuüben. Hingegen finden Stellungnahmen dann keine Beachtung, wenn sie lediglich die Punkte der Kommission wiederholen oder keinerlei neue Informationen und Ideen bereitstellen.
- Sowohl die Qualität einer Stellungnahme als auch die Geschwindigkeit, mit der sie produziert wird, steigt, wenn der AdR dem Gegenstand des Gesetzgebungsvorschlags eine hohe Bedeutung beimisst und dementsprechend die vorhandenen *administrativen und ideellen Kapazitäten* konzentriert.
- Ferner finden Stellungnahmen dann eher Anklang, wenn sie an im Ministerrat und EP vorherrschende Positionen anschlussfähig sind und wenn der AdR zudem noch pro-aktiv für seine Position wirbt (beispielsweise durch die Organisation von Workshops).[12]
- Auf der Empfängerseite ist es für die Chance des AdR, Einfluss zu erlangen, wichtig, dass die Mitglieder des Ministerrats und des EP auch offen für Vorschläge und neue Ideen sind und *Flexibilität in den eigenen Positionen* aufweisen. Dies ist dann eher der Fall, wenn die Akteure selbst über die Position ent-

10 *Panke et al.* 2015 (Fn. 1).

11 Für einen ausführlichen Bericht, siehe *Panke et al.* 2015 (Fn. 1).

12 *Hönnige, Christoph/ Panke, Diana* 2016: Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their Quest for Awareness, in: Journal of European Public Policy 23, S. 624-642.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

scheiden können, die sie im europäischen Gesetzgebungsprozess einnehmen können. Diesbezüglich gibt es einen wichtigen Unterschied zwischen dem EP und dem Ministerrat. Mitglieder des EPs sind nicht weisungsgebunden und können in Reaktion auf eine AdR-Stellungnahme ihre Position verändern. Hingegen sind die Mitglieder des Ministerrats weisungsgebunden. Die Attachés und Diplomaten, die in den Ständigen Vertretungen ihres Landes angesiedelt sind und ihren Staat im Ministerrat vertreten, erhalten ihre Instruktionen und Verhandlungspositionen in der Regel von ihren Fachministerien in den Hauptstädten.[13] Wenn eine AdR-Stellungnahme Empfehlungen ausspricht, die nicht mehr im Verhandlungsmandat der Attachés und Diplomaten liegen, müssen diese an ihre Ministerien herantreten und für eine Positionsänderung werben. Dementsprechend weniger flexibel und responsiv gegenüber AdR-Stellungnahmen sind die Mitglieder des Ministerrats im Vergleich zu den Mitgliedern des EPs.

- Prinzipiell sind Empfänger von Stellungnahmen eher bereit diesen zu folgen, wenn sie selbst *Engpässe an administrativen und ideellen Kapazitäten* (Expertise) haben, denn dann besteht ein Beratungsbedarf durch den AdR.
- Je mehr *Lobbyisten und Interessengruppen in einem Gesetzgebungsprozess* aktiv sind und lokale Fachexpertise einbringen, desto geringer ist der Bedarf der Mitglieder des Ministerrats und des EPs zusätzlich durch AdR-Stellungnahmen beraten zu werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der AdR als beratender Ausschuss zwar Zugang zu Entscheidungsträgern im Ministerrat und dem EP hat, selbst aber keine Stimm- und Vetorechte im europäischen Gesetzgebungsprozess besitzt. Deshalb kann der AdR nur Einfluss ausüben, wenn das in den Stellungnahmen enthaltene Informationsangebot tatsächlich auf eine Nachfrage bei den Entscheidungsträgern im EP und dem Ministerrat trifft, was erfordert, dass Präferenzen, Kapazitäten und Anreize beider Seiten passfähig sein müssen.

2. Fazit

Im Institutionengefüge des europäischen Mehrebenensystems kommt dem AdR als beratendem Ausschuss eine schwierige Rolle zu. Einerseits ist er formell in viele Gesetzgebungsprozesse eingebunden und müsste, um eine Chance zur Einflussnahme zu haben, sehr schnell gute Stellungnahmen entwickeln und an das Europäische Parlament und den Ministerrat schicken. Andererseits hat er zur Aufgabenbewältigung relativ wenige personelle und administrative Kapazitäten zur Verfügung (verglichen mit dem EP

13 *Panke, Diana* 2010a: Developing Good Instructions in No Time – An Impossibility? Comparing Domestic Coordination Practises for EU Policies of 19 Small and Medium-Sized States, in: West European Politics 33, S. 769-789 und *Panke, Diana* 2010b: Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages, Farnham.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 den Mitgliedstaaten im Ministerrat)[14] und muss zudem noch schneller in der internen Entscheidungsfindung sein als EP und Ministerrat.
Welche Schlüsse lassen sich auf dieser Basis ziehen? Durch welche Strategien könnte der AdR die eigene Arbeit optimieren, um möglichst viel Einfluss zu erzielen?

Die größte Herausforderung aller beratenden Ausschüsse ist es, sehr schnell sehr gute Empfehlungen auszusprechen, um dadurch die Positionen der Akteure mit Entscheidungskompetenzen und damit indirekt auch Politikergebnisse beeinflussen zu können.

Um diese Herausforderung im europäischen Entscheidungsprozess angesichts knapper Kapazitäten besser meistern zu können, ist es von Vorteil, wenn der AdR eine klare Priorisierung der anstehenden Gesetzgebungsverfahren bzw. der Politikbereiche vornehmen würde, um bei Kapazitätsengpässen die knappen Ressourcen vornehmlich auf jene Kommissionsvorschläge zu legen, die als besonders wichtig erachtet werden.[15] Diese interne Ressourcenumverteilung hätte das Potenzial, sowohl die Qualität von AdR-Stellungnahmen als auch die Geschwindigkeit, mit der die Stellungnahmen entwickelt werden, zu verbessern. Der Nachteil wäre allerdings, dass die Lücke zwischen formeller Einbindung und tatsächlicher Lieferung von Stellungnahmen mit großer Wahrscheinlichkeit noch weiter auseinander klaffen würde und so der AdR nicht umfassend seinem Mandat nachkommt.

Eine weitere, zusätzliche Möglichkeit, die Arbeit des AdR zu optimieren, wäre auf eine schnellere interne Entscheidungsfindung im AdR hinzuwirken. So könnten beispielsweise das Prinzip der Mehrheitsabstimmung gestärkt und das Konsensprinzip geschwächt werden. Dies würde die Bearbeitungszeit eines Gesetzgebungsvorschlags der Kommission im AdR verkürzen und dem AdR somit erlauben, Stellungnahmen frühzeitiger an den Ministerrat und das EP zu übermitteln. Denn eine Stellungnahme – und sei sie inhaltlich noch so gut –, die die zu beratenden Akteure zu spät erreicht, hat kaum Chancen irgendeinen Einfluss zu erzielen.

Eine Stellungnahme, die die Empfänger im Ministerrat und dem EP zwar schnell erreicht, sodass die dortigen Positionsfindungsprozesse noch nicht abgeschlossen sind, aber keine hohe Qualität aufweist, hat ebenfalls keine Aussicht auf Erfolg. Dementsprechend ist es wichtig, dass der AdR vermeidet, von der Kommission oder anderen Akteuren bereits gemachte Punkte und Vorschläge zu wiederholen, und stattdessen konstruktive, konkrete Änderungsvorschläge macht, die sachlich, rechtlich und wissenschaftlich gut begründet sind.

14 Die finanziellen und personellen Ressourcen des AdR sind im Vergleich zu den beiden legislativen Kammern (EP und Ministerrat) deutlich begrenzter. Im Jahr 2013 hatte der AdR einen Haushalt von 87,3 Mio. Euro. Zum Vergleich: Das EP verfügte über ein Budget von 1,75 Milliarden Euro und der Ministerrat noch 535,5 Millionen Euro (diese Zahlen beinhalten nicht jene Ressourcen, die einzelnen Mitgliedstaaten zur Verfügung haben). Die Unterschiede in den Haushalten schlagen sich auch in den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen wieder. Im Jahr 2013 hatte der Ausschuss der Regionen 295 fest angestellte Mitarbeiter. Der Ministerrat hatte 1392 Verwaltungsstellen zur Verfügung, und das Parlament beschäftigt sogar 2585 administrative Mitarbeiter (siehe auch *Panke, et al.* 2015, Fn. 1).

15 *Panke et al.* 2015 (Fn. 1).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 empirische Erfolgsanalyse[16] hat gezeigt, dass die Mitglieder des EPs sehr viel offener den Empfehlungen des AdR gegenüberstehen, als die Mitglieder des Ministerrates, was daran liegt, dass erstere Akteure selbstständig Positionen verändern und anpassen können. Angesichts dessen kann es sinnvoll sein, dass der AdR sich vor allem auf den Informationsbedarf des EPs einrichtet und beispielsweise gezielt in Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben auf mögliche Probleme und Lösungen eingeht, die aus dem EP heraus entstehen könnten.

Die empirische Analyse zeigt auch, dass die Chancen der Einflussnahme etwas über die Arten der Einbindung des AdR in einen Gesetzgebungsprozess variiert. Tendenziell sind freiwillige Stellungnahmen erfolgreicher als angeforderte Stellungnahmen, während obligatorische Stellungnahmen insgesamt etwas weniger erfolgsträchtig sind. Dementsprechend könnte der AdR seine Erfolgsaussichten verbessern, wenn der Ausschuss vermeiden würde, zu versäumen, dass bei angeforderten Stellungnahmen nicht geliefert wird und wenn der AdR Stellungnahmen in Eigeninitiative einbringt.

Der AdR ist nicht der einzige Akteur, der im europäischen Gesetzgebungsprozess versucht, Informationen gegen Einfluss zu tauschen. Im Gegenteil – der AdR steht in Konkurrenz zu Lobbyisten der Industrie und anderen organisierten Interessen, die oftmals eine noch nähere Stakeholder-Perspektive bieten. Dementsprechend sinken die Einflusschancen des AdR mit zunehmendem ideellen Wettbewerb.[17] Es kann deshalb von Vorteil sein, wenn der AdR sich vor allem bei jenen Gesetzesvorhaben engagiert, in denen es keinen großen Wettbewerb zu Lobbyisten und anderen organisierten Interessen gibt, und so *der* Lieferant für die Stakeholder-Perspektive ist.

Letztlich hat unsere Forschung auch gezeigt, dass es von Vorteil ist, wenn der AdR zusätzlich proaktiv kommuniziert und beispielsweise durch Konferenzen oder Workshops seine in der Stellungnehme enthaltenen Ideen bewirbt. Dies hilft, von den Mitgliedern des EPs und des Ministerrates wahrgenommen zu werden, so dass diese – gegebenenfalls auch ohne selbst die Stellungnahme zu lesen – wissen, welche Empfehlung der AdR ausspricht und aus welchen Gründen diese Empfehlung vorteilhaft ist.

16 *Panke et al.* 2015 (Fn. 1)
17 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4. Beiträge zum deutschen Föderalismus

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union (EULG) – Erste Erfahrungen in der 15. Wahlperiode des Landtags von Baden-Württemberg (2011–2016)

*Stefan Böhm**

1. Einleitung

Die mit dem Vertrag von Lissabon verbundene weitere Ausdehnung der Zuständigkeiten der Europäischen Union hat den Landtag von Baden-Württemberg dazu bewogen, die Beteiligungsrechte des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union deutlich zu stärken. Mit dem am 15. Februar 2011 in Kraft getretenen neu gefassten Artikel 34a der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV)[1] wurde erstmals die Möglichkeit einer Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags eingeführt. Zur Umsetzung der neuen Verfassungsnorm hat der Landtag auf Grundlage von Artikel 34a Abs. 3 LV das Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union (EULG)[2] beschlossen, das am 1. März 2011, also gegen Ende der 14. Wahlperiode, in Kraft getreten ist. Mit Beendigung der 15. Wahlperiode am 30. April 2016 verfügt der Landtag über eine Legislaturperiode Erfahrung in der Anwendung des EULG. Nachfolgend wird die Neuregelung dargestellt und ein erstes Resümee gezogen, wie sich diese in der Praxis bewährt hat.

2. Historie

Die Mitwirkung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union hat in Baden-Württemberg eine jahrzehntelange Tradition. Bereits im Jahr 1989 wurde auf Grundlage eines Landtagsbeschlusses eine Absprache mit der Landesregierung über die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags getroffen.[3] Im Jahr 1995, als Reaktion auf die mit dem Vertrag von Maastricht verbundenen Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union, hat der Landtag als erstes deutsches Landesparlament die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags in die Landesverfassung aufgenommen (Art. 34a LV a.F.).[4] Die damalige Verfassungsregelung sah eine Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren (Art. 34a Abs. 1 LV a.F.). Der Landtag erhielt die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Stellungnahmen

* Der Artikel gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

1 Gesetz vom 07.02.2011, GBl. S. 46.

2 Gesetz vom 17.02.2011, GBl. S. 77.

3 BWLT-Plenarprotokoll 10/23, S. 1755, LT-Drucks. 10/1062.

4 Ergänzung vom 15. Februar 1995, GBl. S. 269.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Landtags waren von der Landesregierung bei Vorhaben zu berücksichtigen, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berührten (Art. 34a Abs. 2 S. 1 LV a.F.). Entsprechendes galt für die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union (Art. 34a Abs. 2 S. 1 LV a.F.). Gemäß Art. 34a Abs. 3 LV a.F. wurden die Details zur Einbindung des Landtags damals in einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag näher ausgeführt.[5]

3. Rechtslage seit dem Jahr 2011

Der Vertrag von Lissabon sowie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabonner Vertrag[6] veranlasste die Landtagspräsidentenkonferenz am 21. Juni 2010 in Stuttgart zur Verabschiedung ihrer „Stuttgarter Erklärung".[7] In der Erklärung treten die Präsidentinnen und Präsidenten angesichts der Veränderungsdynamik der Europäischen Union mit Nachdruck für eine stärkere Mitwirkung der Landesparlamente ein. Die Präsidentinnen und Präsidenten vertreten in der Erklärung die Auffassung, dass es den Ländern obliege, die notwendige Mitwirkung des Landesparlaments in Angelegenheiten der Europäischen Union gegenüber der Landesregierung zur Wahrnehmung der Integrationsverantwortung zu sichern. Zu dieser Mitwirkung gehöre über Informationsrechte hinaus die Möglichkeit, in Angelegenheiten der Europäischen Union landesverfassungsrechtlich eine Bindung der Landesregierung beim Stimmverhalten im Bundesrat vorzusehen.[8]

3.1 Artikel 34a LV

Die von der Landtagspräsidentenkonferenz in der „Stuttgarter Erklärung" vertretene Position haben die Fraktionen des Landtags von Baden-Württemberg gemeinsam aufgegriffen. Deren Initiative mündete in eine Neufassung des Art. 34a LV. In dem Artikel wurden zunächst die Informationsrechte des Landtags dahingehend gestärkt, dass sich die Unterrichtung des Landtags ausdrücklich auch auf Vorhaben der Europäischen Union erstreckt, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betreffen (Art. 34a Abs. 1 S. 1 LV). In Art. 34a Abs. 2 LV wurde dann gemäß der von der Landtagspräsidentenkonferenz in der „Stuttgarter Erklärung" vertretenen Auffassung eine gestufte Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags eingeführt. Danach ist bei einer Übertragung ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden (Art. 34a Abs. 2 S. 1 LV). Werden durch ein Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betroffen, ist die Landesregierung ebenfalls an Stellungnahmen des Landtags

5 Bekanntmachung des Staatsministeriums Baden-Württemberg v. 02.01.1996, GBl. S. 65.
6 BVerfGE 123, 267ff. – Lissabon-Urteil.
7 LT-Drucks. 14/6554.
8 LT-Drucks. 14/6554, Nr. 5.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gebunden, es sei denn, erhebliche Gründe des Landesinteresses stünden entgegen (Art. 34a Abs. 2 S. 2 LV). Mit der Abweichungsklausel soll insbesondere sichergestellt werden, dass die Landesregierung beim europäischen Alltagsgeschäft im Bundesrat kompromissfähig bleibt. Die Bindung gilt auch für Beschlüsse des Landtags, mit denen die Landesregierung ersucht wird, im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass entweder der Bundesrat im Falle der Subsidiaritätsklage oder die Bundesregierung zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhebt (Art. 34a Abs. 2 S. 3 LV). Im Übrigen hat die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren (Art. 34a Abs. 2 S. 4 LV), zu berücksichtigen. „Berücksichtigen" bedeutet, dass die Landesregierung die Position des Landtags bei ihrer Willensbildung im Hinblick auf die entsprechenden Beratungen im Bundesrat einbezieht.[9]

Mit der in Artikel 34a Abs. 2 LV verankerten strikten Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags hat der Landtag staatsrechtliches Neuland betreten. Über diese Regelung wird erstmals eine Bindung des Abstimmungsverhaltens einer Landesregierung im Bundesrat durch die Stellungnahme eines Landtags statuiert. Ob sich diese Bindungswirkung mit dem Grundgesetz vereinbaren lässt, ist umstritten.[10] Bislang lehnt die überwiegende Meinung in der staatsrechtlichen Literatur unter Berufung auf das sogenannte Bundesratsmodell und ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1958[11] ein imperatives Mandat des Landtags gegenüber den Vertretern der Landesregierung im Bundesrat ab. In dem Urteil wird ausgeführt, dass „ein Landesparlament oder gar das Landesvolk zu einem Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrats nicht befugt" sei. Der Landtag hat sich in Kenntnis dieser Rechtsprechung für die Einführung einer Bindungswirkung ausgesprochen, da die Bindung nur im Innenverhältnis des Landes zwischen dem Landtag und der Landesregierung gelten soll.[12] Sollte die Landesregierung im Bundesrat von der Position des Landtags abweichen, so wäre das Abstimmungsverhalten der Landesregierung trotz eines Verstoßes gegen die in der Landesverfassung verankerte Bindung wirksam.[13] Ein Hinübergreifen in die Sphäre des Bundesorgans Bundesrat liege damit nicht vor.[14]
Der Landtag konnte sich bei seiner Entscheidung auf den früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts *Hans-Jürgen Papier* berufen.[15]

9 Vgl. Gesetzesbegründung zu Art. 34a Abs. 2 S. 4 LV, LT-Drucks. 14/7338, S. 7.
10 Dazu ausführlich *Hempfer, Walter* 2014: Zur Mitwirkung des Landtages von Baden-Württemberg in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: *Becker, Ulrich/ Hatje, Armin/ Potacs, Michael/ Wunderlich, Nina (Hrsg.)*: Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, Baden-Baden, S. 63-80 (hier S. 72-76).
11 Urteil vom 30.07.1958, BVerfGE 8, 104, 120 – Volksbefragung.
12 Vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 14/7338, S. 5.
13 Ebd., S. 5.
14 LT-Drucks. 14/7338, S. 5.
15 *Papier, Hans-Jürgen* 2010: Zur Verantwortung der Landtage für die Europäische Union, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 41, Nr. 4, S. 902-908 (S. 907).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 dem am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Artikel 70 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Bayern verfügt inzwischen ein weiteres Landesparlament über die Möglichkeit, eine Landesregierung zu binden, wenn das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union betroffen ist.[16] Während in Baden-Württemberg die Bindungswirkung bereits durch einen einfachen Landtagsbeschluss herbeigeführt werden kann, bedarf es gemäß Artikel 70 Abs. 4 S. 2 der Verfassung des Freistaats Bayern zur Bindung der Staatsregierung eines förmlichen Gesetzes. Im Niedersächsischen Landtag gab es eine Initiative der oppositionellen CDU-Fraktion, eine Bindungswirkung in die Landesverfassung aufzunehmen.[17] Aus anderen Ländern sind dem Verfasser derzeit keine weiteren Initiativen bekannt, in der Landesverfassung die Möglichkeit einer Bindung der Landesregierung vorzusehen. Landesverfassungsrechtliche Regelungen wie in Baden-Württemberg und Bayern haben das Potential, die Kompetenzerosion der Landtage zu stoppen, da sie den Landesparlamenten bei einer Abwanderung ihrer Gesetzgebungskompetenzen nach Europa ein potentielles Vetorecht einräumen.[18]

3.2 EULG

Gemäß Artikel 34a Abs. 3 LV werden die Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtags durch ein Gesetz geregelt. Mit dem am 3. Februar 2011 vom Landtag beschlossenen EULG wurde die frühere Vereinbarung[19] zwischen Landesregierung und Landtag durch ein Gesetz ersetzt. Diese formelle Aufwertung der Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union hat zu einer deutlich gestärkten Einbindung des Landtags durch die Landesregierung sowie zu einer intensiveren Befassung des Landtags mit europäischen Angelegenheiten geführt, auf die nachfolgend noch detailliert eingegangen wird.

Gemäß § 1 Abs. 1 EULG übersendet die Landesregierung dem Landtag auf elektronischem Weg unverzüglich die ihr vom Bundesrat übermittelten Vorhaben der Europäischen Union und gibt ihm rechtzeitig vor den Beratungen des Bundesrats Gelegenheit zur Stellungnahme. In der Praxis hat der Landtag zeitgleich mit der Landesregierung die Möglichkeit, von diesen Dokumenten Kenntnis zu nehmen. Da der Landtag ein Interesse daran hat, auf die landesinterne Willensbildung der Landesregierung im Hinblick auf die Beratung von Vorhaben der Europäischen Union im Bundesrat Einfluss zu nehmen, muss er vor den Ausschussitzungen des Bundesrats, spätestens aber vor den Plenarsitzungen des Bundesrats gegenüber der Landesregierung Stellung nehmen.[20] Gemäß § 2 Abs. 1 EULG unterrichtet die Landesregierung den Landtag zum frühestmöglichen

16 BayGVBl. 2013, S. 640.

17 LT-Drucks. 17/1631.

18 Vgl. *Voßkuhle, Andreas* 2012: Festvortrag anlässlich des 60. Jahrestags der Gründung Baden-Württembergs: Die Rolle der Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess, BWLT-Plenarprotokoll 15/35, S. 1903-1907 (S. 1906) – ohne sich dabei zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 34a LV zu äußern.

19 Vgl. Fn. 5.

20 Vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 14/7339, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zeitpunkt in einem Berichtsbogen über alle Vorhaben der Europäischen Union, die von erheblicher politischer Bedeutung für das Land sind und entweder die Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes betreffen oder wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren. Mit den Kriterien der erheblichen politischen Bedeutung für das Land sowie über die Gesetzgebungszuständigkeit oder die unmittelbare Berührung wesentlicher Interessen des Landes hat der Gesetzgeber einen Filter eingebaut, der verhindern soll, dass sich der Landtag mit Vorhaben der Europäischen Union befassen muss, die eher technischen Charakter haben oder die Gesetzgebung der Länder nur unwesentlich berühren.[21] Damit entscheidet allein die Landesregierung, über welche Vorhaben der Europäischen Union der Landtag zu unterrichten ist, da im EULG keine Verpflichtung der Landesregierung vorgesehen ist, auf Anforderung des Landtags über ein Vorhaben zu unterrichten, wenn er selbst die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 EULG für gegeben hält. In der Praxis bittet die Landtagsverwaltung die Exekutive allerdings um eine Unterrichtung, wenn von einer Fraktion die Auffassung vertreten wird, dass der Landtag über ein bestimmtes Vorhaben der Europäischen Union zu unterrichten sei. In der Regel kommt die Landesregierung einer Bitte um Unterrichtung seitens der Landtagsverwaltung nach.

Die zeitnahe Übermittlung einer inhaltlichen Zusammenfassung sowie einer ersten Einschätzung durch die Landesregierung in einem Berichtsbogen sind von zentraler Bedeutung für die parlamentarische Befassung mit den landesrelevanten Vorhaben der Europäischen Union. Die inhaltliche Aufbereitung erleichtert den Abgeordneten die Beratung der Vorhaben, und die Übermittlung einer ersten Einschätzung durch die Landesregierung im Berichtsbogen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung der im EULG statuierten parlamentarischen Mitwirkungsrechte. Im Berichtsbogen informiert die Landesregierung auch über zu erwartende Folgen des Vorhabens der Europäischen Union für das Land, insbesondere zu Kosten, Verwaltungsaufwand, Umsetzungsbedarf und Kommunalverträglichkeit. Mit der Aufnahme der Kommunalverträglichkeit wollte der Gesetzgeber zum Ausdruck bringen, dass er sich als Hüter der Rechte der Kommunen versteht.[22] Hilfreich für die parlamentarische Befassung ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Landesregierung dem Landtag den Berichtsbogen zuleitet, den die Bundesregierung dem Bundesrat übermittelt (§ 2 Abs. 3 EULG).

In § 3 Abs. 1 EULG wird eine gesonderte Frist für die Unterrichtung über Frühwarndokumente der Europäischen Union festgelegt. Die Landesregierung hat spätestens drei Wochen nach Eingang eines Frühwarndokuments bei der Landesregierung dem Landtag einen Berichtsbogen zu übermitteln. Mit der Frist soll sichergestellt werden, dass dem Landtag die Informationen der Landesregierung so rechtzeitig vorliegen, dass er sich zu dem Frühwarndokument innerhalb der in Artikel 6 des Subsidiaritätsprotokolls zum Vertrag von Lissabon vorgesehenen 8-Wochen-Frist für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge durch die nationalen Parlamente äußern kann.[23] Die Landesregierung

21 Vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 14/7339, S. 7.
22 LT-Drucks. 14/7339, S. 8.
23 LT-Drucks. 14/7339, S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hat den Landtag bei Frühwarndokumenten auch über den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens der Europäischen Union zu unterrichten (§ 3 Abs. 2 EULG) und weist ihn auf die vom Bundesrat erhobenen Subsidiaritätsrügen und –klagen hin (§ 3 Abs. 3 EULG).

Um wichtige Rechtsetzungsvorhaben frühzeitig zu identifizieren, sind die Unterrichtung des Landtags über das jährliche Arbeitsprogramm der Europäischen Union (§ 4 EULG) sowie über die Prioritäten des jeweiligen Ratsvorsitzes der Europäischen Union (§ 7 EULG) von besonderer Bedeutung. Die Landesregierung ist weiterhin zur Unterrichtung des Landtags verpflichtet, wenn im Rat die deutsche Verhandlungsführung auf einen Vertreter der Länder übertragen wird (§ 5 EULG). Diese Fallkonstellation tritt nach Artikel 23 Abs. 6 GG dann ein, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind. Eine Pflicht zur Unterrichtung des Landtags besteht nach § 6 EULG ferner über beabsichtigte Vertragsänderungen sowohl im Rahmen von Regierungskonferenzen der Mitgliedstaaten als auch im Rahmen von im Vertrag von Lissabon geregelten Vertragsänderungsverfahren. Eine Unterrichtung hat auch zu erfolgen, wenn die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) zur Anwendung kommen soll. In § 8 und 9 EULG wird noch die in Artikel 34 Abs. 2 LV vorgegebene Berücksichtigung von Stellungnahmen des Landtags sowie die gestufte Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags geregelt. Weicht die Landesregierung aus erheblichen Gründen des Landesinteresses von Stellungnahmen des Landtags nach § 9 Abs. 2 EULG ab, so muss sie dem Landtag die dafür maßgeblichen Gründe mitteilen (§ 9 Abs. 3 EULG).

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Neuregelung der Mitwirkungsrechte wurde die Landesregierung fraktionsübergreifend ersucht, ergänzend zu den Berichtspflichten des EULG anstelle des zuvor üblichen jährlichen Europaberichts dem Landtag quartalsweise einen Bericht über aktuelle europapolitische Themen vorzulegen.[24] Diese Berichte werden von den Fraktionen regelmäßig für eine Debatte im Plenum zu aktuellen europapolitischen Themen genutzt.[25]

4. Praxis der Mitwirkung des Landtags in der 15. Wahlperiode

Wie hat sich nun in der Praxis die Entscheidung des Gesetzgebers ausgewirkt, die Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag in Angelegenheiten der Europäischen Union durch ein formelles Gesetz zu ersetzen? Zunächst fällt auf, dass sich mit dem EULG die Unterrichtungshäufigkeit der Landesregierung erhöht hat. Behandelte der Landtag in der 14. Legislaturperiode noch lediglich 77 Unterrichtungen der Landesregierung über Vorhaben der Europäischen Union, so stieg die Zahl in der 15. Legislaturperiode auf 130 und damit fast um das Doppelte an.[26] Neben den mit dem EULG

24 LT-Drucks. 14/7515.

25 Zum Beispiel Plenarprotokoll 15/150 vom 18.02.2016, S. 9064-9069 (S. 9069).

26 Alle Unterrichtungen werden in der Parlamentsdokumentation des Landtags veröffentlicht: http://www.statistik-bw.de/OPAL/ (29.03.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 eingeführten Unterrichtungspflichten dürfte ein weiterer Grund für diese deutliche Steigerung sein, dass die Landesregierung nun durch das scharfe Schwert eines Gesetzes zur Einbindung des Landtags verpflichtet ist. Hinzu kommen im Übrigen noch zehn Unterrichtungen über die Prioritäten des Ratsvorsitzes der Europäischen Union gemäß § 7 EULG, die die Landesregierung dem Landtag informationshalber übersandt hat. Keine Unterrichtungen erfolgten in der 15. Wahlperiode zur Übertragung der Verhandlungsführung im Rat auf die Länder (§ 5 EULG) sowie über Vertragsänderungsverfahren, Flexibilitätsklausel und Notbremsemechanismus (§ 6 EULG). Über die auf dem EULG basierenden Unterrichtungen hinaus behandelte der Landtag noch 15 Berichte der Landesregierung über aktuelle europapolitische Themen. Allein die Anzahl der Unterrichtungen in Angelegenheiten der Europäischen Union belegt, wie intensiv sich der Landtag inzwischen mit dem Thema Europa befasst. Von einer „Europablindheit" der Landesparlamente kann also, zumindest im Landtag von Baden-Württemberg, keine Rede mehr sein.

4.1 Bindungswirkung

Ein zentraler Bestandteil des EULG ist die auf Artikel 34a Abs. 2 S. 1 LV basierende Bindungswirkung des § 9 Abs. 1 EULG, wonach die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden ist, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden sollen. Für die 15. Legislaturperiode ist festzustellen, dass es keinen unter § 9 Abs. 1 EULG zu subsumierenden Fall gab. Eine Übertragung ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder, sei es ganz oder teilweise, an die Europäische Union, dürfte in der Praxis nur sehr selten vorkommen. Voraussetzung hierfür wäre eine Änderung der Europäischen Verträge, die auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist. Der eher theoretische Anwendungsbereich dieser Norm ändert jedoch nichts an ihrer Bedeutung. Sollten tatsächlich einmal ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf die Europäische Union übertragen werden, so wäre dies ein Eingriff in die Kernkompetenzen der Länder, welche eine Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags zur Wahrung des demokratisch-parlamentarischen Systems auf Landesebene rechtfertigt.[27] Keine praktische Relevanz hatte auch die Fallkonstellation des § 9 Abs. 2 S. 2 EULG, wonach die Landesregierung ersucht wird, im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass entweder der Bundesrat im Falle der Subsidiaritätsklage oder die Bundesregierung zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhebt.

Interessanter ist die Frage, ob es in der 15. Legislaturperiode einen Fall des § 9 Abs. 2 S. 1 EULG gab, der eine Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags vorsieht, es sei denn, erhebliche Gründe des Landesinteresses stünden entgegen. Voraussetzung ist, dass durch ein Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betroffen sind.

27 Vgl. *Hempfer* 2014 (Fn. 10), S. 72.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 den auf Grundlage von § 2 Abs. 1 EULG an den Landtag übermittelten Berichtsbögen, in denen die Landesregierung über Auswirkungen auf die Gesetzgebungszuständigkeiten Baden-Württembergs informiert, waren bei 14 Unterrichtungen die Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes betroffen. Zu fünf dieser Unterrichtungen hat sich der Landtag inhaltlich positioniert.[28] Um die Bindungswirkung auszulösen, hätte in diesen Fällen eine „im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder unmittelbar betroffen" sein müssen. Der Begriff „im Schwerpunkt" bedeutet, dass ein wesentlicher, ins Gewicht fallender Teil des Vorhabens der Europäischen Union, die genannten Länderbefugnisse betrifft.[29] Ohne diese Einschränkung wäre gemäß der Gesetzesbegründung des EULG jedes Vorhaben, das auch nur am Rande, etwa in einem Paragraphen, die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit berührt, von der Bindungswirkung umfasst.[30] Diese sehr hohen Voraussetzungen dürften zumindest bei der Stellungnahme zur Mitteilung des Innenministeriums[31] zu Katastrophenschutzverfahren in der Union erfüllt sein, da das Vorhaben in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt und der Bundesrat selbst in seinem Beschluss zu dem Vorhaben die Auffassung vertritt, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen gemäß § 5 Abs. 2 S. 1 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) im Schwerpunkt die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen.[32] Liegt kein Fall einer Bindungswirkung vor, so sind die Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben, bei denen die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder wesentlich berührt ist, von der Landesregierung gemäß § 8 EULG zumindest zu berücksichtigen.

4.2 Subsidiaritätskontrolle

Das in Artikel 5 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerte Subsidiaritätsprinzip macht ein Tätigwerden der Union davon abhängig, ob die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler und lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können. Nur wenn dies nicht der Fall ist, darf die Europäische Union bei einer geteilten Gesetzgebungszuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden. Auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips achten gemäß Artikel 5 Abs. 3

28 Stellungnahme des Landtags durch den Innenausschuss vom 29.02.2012 zu Katastrophenschutzverfahren der Union, LT-Drucks. 15/1322; Stellungnahme des Landtags durch den Ständigen Ausschuss vom 29.03.2012 zur Neuregelung des Datenschutzrechts, LT-Drucks. 15/1501; Beschluss des Landtags vom 31.01.2013 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, LT-Drucks. 15/2896; Stellungnahme des Landtags durch den Innenausschuss vom 05.06.2013 zu Europol, LT-Drucks. 15/3555; Beschluss des Landtags von Baden-Württemberg vom 30.01.2014 zu harmonisierten Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten, LT-Drucks. 15/4625.

29 Vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 14/7339, S. 10.

30 Ebd., S. 10.

31 LT-Drucks. 15/1222.

32 BR-Drs. 24/12(B), Ziff. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

UAbs. 2 EUV die nationalen Parlamente. Als nationale Parlamente im Rahmen dieses Prüfverfahrens gelten in Deutschland der Bundestag und der Bundesrat. Die Landtage sind an diesem Prüfverfahren nicht direkt beteiligt, da im Bundesrat bekanntermaßen nur die Landesregierungen vertreten sind. Immerhin sieht Artikel 6 Abs. 1 S. 2 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vor, dass es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments obliegt, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen, in Deutschland also die Landesparlamente, zu konsultieren.[33]

Um eine effektive Einbindung des Landtags im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung von Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union zu gewährleisten, sieht §3 Abs. 1 EULG eine Unterrichtung des Landtags innerhalb von drei Wochen nach Eingang eines Frühwarndokuments bei der Landesregierung vor. Die Landesregierung unterrichtet dabei nur über Frühwarndokumente, die von erheblicher politischer Bedeutung für das Land sind und entweder die Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes betreffen oder wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren (§2 Abs. 1 EULG). In der 15. Legislaturperiode hat der Landtag auf Grundlage von Unterrichtungen der Landesregierung 74 Frühwarndokumente behandelt.[34] Der Landtag unterzieht sämtliche Unterrichtungen über Frühwarndokumente einer Subsidiaritätsprüfung, prüft aber auch bei prälegislativen Vorhaben, zum Beispiel bei Mitteilungen der Europäischen Kommission, ob Subsidiaritätsbedenken bestehen. In der 15. Wahlperiode hat der Landtag in zwölf Fällen Subsidiaritätsbedenken geäußert.[35]

33 Ausführlich zur Einbeziehung der Landesparlamente in das Frühwarnsystem *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, S. 15-27 (S. 24-26).

34 Bei LT-Drucks. 15/3385 und LT-Drucks. 15/7430 handelt es sich um Unterrichtungen zu Frühwarndokumenten, auch wenn sie in den Berichtsbögen nicht entsprechend gekennzeichnet sind.

35 Stellungnahme des Landtags durch den Innenausschuss vom 29.02.2012 zu Katastrophenschutzverfahren der Union, LT-Drucks. 15/1322; Stellungnahme des Landtags durch den Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft vom 01.03.2012 zum europäischen Vergaberecht, LT-Drucks. 15/1323; Stellungnahme des Landtags durch den Ausschuss für Verkehr und Infrastruktur vom 19.09.2012 zur TÜV-Verordnung, LT-Drucks. 15/2332; Stellungnahme des Landtags durch den Ausschuss für Europa und Internationales zur europäischen Bankenaufsicht, LT-Drucks. 15/2490; Plenarbeschluss vom 15.11.2012 zu den Verordnungsentwürfen Medizinprodukte und In-vitro-Diagnostika, LT-Drucks. 15/2660; Plenarbeschluss vom 31.01.2013 zum Richtlinienentwurf Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen und zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, LT-Drucks. 15/2896; Plenarbeschluss vom 31.01.2013 zum Richtlinienentwurf Umweltverträglichkeitsprüfung, LT-Drucks. 15/2896; Plenarbeschluss vom 31.01.2013 zur Mitteilung Online-Glücksspiel, LT-Drucks. 15/2901; Stellungnahme des Landtags durch den Innenausschusses vom 05.06.2013 zu Europol, LT-Drucks. 15/3555; Stellungnahme des Landtags durch den Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft vom 19.09.2013 zum Verordnungsvorschlag Bankenabwicklungsfonds, LT-Drucks. 15/4043; Plenarbeschluss vom 28.11.2014 zum Richtlinienvorschlag zum gemeinsamen Mehrwertsteuersystem in Bezug auf eine Standard-Mehrwertsteuererklärung, LT-Drucks. 15/4362; Plenarbeschluss vom 30.01.2014 zum Bericht der EU-Kommission über harmonisierte Rechnungslegungsgrundsätze im öffentlichen Sektor, LT-Drucks. 15/4625.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Vergleich zur 14. Wahlperiode, in der der Landtag lediglich in fünf Fällen Subsidiaritätsbedenken geäußert hat, stellt diese Zahl eine signifikante Steigerung dar.[36]

Die in Artikel 6 Abs. 1 des Subsidiaritätsprotokolls vorgesehene achtwöchige Frist für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge stellt eine große Herausforderung für eine Subsidiaritätsprüfung durch den Landtag dar. Diese ohnehin knappe Frist wird für den Landtag noch um bis zu drei Wochen verkürzt, da eine Unterrichtung der Landesregierung nach § 3 Abs. 1 EULG innerhalb dieser Frist beim Landtag einzugehen hat. Erst dann kann der Landtag mit der parlamentarischen Befassung beginnen. Bedenkt man, dass der Bundesrat bemüht ist, seine Beschlüsse zu Frühwarndokumenten noch vor Ablauf der achtwöchigen Frist zu fassen, um gegebenenfalls eine Subsidiaritätsrüge zu erheben, so bleibt dem Landtag nur wenig Zeit für die Äußerung von Subsidiaritätsbedenken, die dann von der Landesregierung aufgegriffen und im Bundesrat vertreten werden sollten. Um diesem engen Zeitrahmen gerecht zu werden, haben die Ausschüsse des Landtags die Möglichkeit, zu Frühwarndokumenten aber auch in allen anderen Fällen der Unterrichtung plenarersetzende Beschlüsse zu fassen.[37] Von den zwölf genannten Fällen, in denen der Landtag in der 15. Wahlperiode Subsidiaritätsbedenken geäußert hat, musste er in sechs Fällen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, um noch vor Beschlussfassung durch das Plenum des Bundesrats eine Stellungnahme abgeben zu können. Trotz dieser Möglichkeit ist es, insbesondere während der Sommerpause und der Haushaltsberatungen, eine Herausforderung für den Landtag, die zeitlichen Vorgaben für eine Subsidiaritätsprüfung von Vorhaben der Europäischen Union einzuhalten.

Um eine subsidiaritätsrelevante Stellungnahme innerhalb der engen Zeitvorgaben abzugeben, hat der für die Subsidiaritätsprüfung von Frühwarndokumenten federführende Ausschuss für Europa und Internationales zudem die Möglichkeit, Sondersitzungen des Ausschusses einzuberufen. Von dieser Möglichkeit wurde in der 15. Legislaturperiode jedoch kein Gebrauch gemacht. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang noch, dass die Ausschüsse des Landtags gemäß § 26 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg über die Möglichkeit zur Selbstbefassung innerhalb ihres Geschäftsbereichs verfügen und auch auf dieser Grundlage eine Subsidiaritätsprüfung von Frühwarndokumenten vornehmen könnten. Die Ausschüsse des Landtags, insbesondere der Ausschuss für Europa und Internationales, könnten auf dieser Basis auch ohne vorherige Unterrichtung durch die Landesregierung Subsidiaritätsbedenken zu einem Vorhaben der Europäischen Union äußern. In der 15. Legislaturperiode wurde davon allerdings kein Gebrauch gemacht.

4.3 Der Landtag nutzt seine Mitwirkungsrechte

Über die Subsidiaritätsprüfung von Vorhaben der Europäischen Union hinaus war es dem Landtag in der 15. Wahlperiode ein Anliegen, sich auch inhaltlich zu Vorhaben der

36 LT-Drucks. 14/2142, 14/2248, 14/2452, 14/4876 und 14/6966.

37 Die Möglichkeit zur plenarersetzenden Beschlussfassung in Eilfällen basiert auf einem Landtagsbeschluss vom 16.03.1989, LT-Drucks. 10/1062.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Europäischen Union zu positionieren, um landesrelevante europäische Vorhaben mitzugestalten. Zusätzlich zu den zwölf subsidiaritätsrelevanten Stellungnahmen hat sich der Landtag zu 15 weiteren Vorhaben der Europäischen Union inhaltlich positioniert. Zu den 130 Unterrichtungen der Landesregierung hat der Landtag damit in 27 Fällen Stellung genommen (gegenüber 15 Stellungnahmen in der 14. Wahlperiode). Von den übrigen Unterrichtungen der Landesregierung hat der Landtag Kenntnis genommen.

Über die Ausführung der Beschlüsse hat die Landesregierung den Landtag gemäß § 37 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtags innerhalb von sechs Monaten schriftlich zu unterrichten. Dies gilt auch dann, wenn Stellungnahmen des Landtags keine Bindungswirkung nach § 9 EULG entfalten und auch kein zu berücksichtigender Fall nach § 8 EULG vorliegt. Der Landtag kann auch eine kürzere Frist für den Bericht der Landesregierung bestimmen (§ 37 Abs. 1 S. 2 der Geschäftsordnung).

Die Berichte der Landesregierung zu den Landtagsbeschlüssen werden vom Landtag in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht. Durch diese Vorgehensweise können die Mitglieder des Landtags und auch die Öffentlichkeit überprüfen, ob und inwieweit die Stellungnahmen des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union von der Landesregierung umgesetzt wurden. Über die auf dem EULG basierenden Stellungnahmen hinaus, hat der Landtag die auf den Quartalsberichten der Landesregierung zu aktuellen europapolitischen Themen basierenden Aussprachen zur Europapolitik im Plenum dazu genutzt, sich politisch zu positionieren und hat fünf weitere Entschließungen verabschiedet.[38]

Der Landtag beschränkt sich bei seinen europapolitischen Aktivitäten nicht darauf, Einfluss auf die Positionierung der Landesregierung im Bundesrat zu nehmen. Seit März 2012 hat die Europäische Kommission den Landesparlamenten die Möglichkeit eingeräumt, subsidiaritätsrelevante Landtagsbeschlüsse direkt an die Europäische Kommission zu übermitteln. Die Landtagsbeschlüsse werden innerhalb der Europäischen Kommission vom jeweils zuständigen Kommissar beantwortet. Der Landtag macht von dieser Möglichkeit aktiv Gebrauch und übermittelt alle Beschlüsse in Angelegenheiten der Europäischen Union, verbunden mit der Bitte um Stellungnahme, an die Europäische Kommission. In diesem Zusammenhang sind Stellungnahmen im prälegislativen Bereich von besonderer Bedeutung, da die Einflussmöglichkeiten auf die Europäische Kommission im Konsultationsstadium, also noch vor Veröffentlichung eines konkreten Rechtsetzungsvorhabens, besonders hoch sind. In der 15. Wahlperiode wurden im Landtag 50 prälegislative Vorhaben der Europäischen Union, zum Beispiel Mitteilungen, Grünbücher und Weißbücher, behandelt. In immerhin sieben Fällen hat der Landtag inhaltlich Stellung genommen.[39] Der Landtag beschränkt sich bei seinem direkten Dialog mit den Europäischen Institutionen nicht auf die Europäische Kommissi-

38 LT-Drucks. 15/3167 zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020; LT-Drucks. 15/4667 zur Bankenaufsicht; LT-Drucks. 15/5221 zu TTIP; LT-Drucks. 15/6853 zur Partnerschaft zwischen Baden-Württemberg und Burundi und LT-Drucks. 15/7895 zur Strategie zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion.

39 LT-Drucks. 15/2901, 15/3079, 15/4625, 15/5474, 15/5819, 15/6759 und 15/7819.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

on. Die Beschlüsse des Landtags werden auch an die baden-württembergischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments übermittelt. Sowohl Mitglieder des Europäischen Parlaments als auch hohe Beamte der Europäischen Kommission referierten in der 15. Wahlperiode zu europapolitischen Themen in den Ausschüssen des Landtags. Mit diesen vielfältigen Aktivitäten nimmt der Landtag, über die Subsidiaritätsprüfung europäischer Rechtsetzungsvorhaben hinaus, direkten Einfluss auf die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene.

5. Fazit

Die Regelung der Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union in einem formellen Gesetz hatte einen positiven Effekt auf die parlamentarische Befassung mit dem Thema Europa. Durch die Unterrichtungspflichten des EULG wurde zunächst dem Informationsinteresse der Abgeordneten Rechnung getragen. Nicht zu unterschätzen ist dabei die Rolle, die den Mitgliedern des Landtags bei der Vermittlung europapolitischer Themen in ihren Wahlkreisen zukommt. Abgeordnete der Länderparlamente sind in ihren Wahlkreisen viel präsenter, als es die Mitglieder des Deutschen Bundestags oder des Europäischen Parlaments sein können. Im direkten Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern zu europapolitischen Themen kommt den Mitgliedern der Landesparlamente, angesichts der zunehmend kritischen Stimmen zum europäischen Integrationsprozess, eine wichtige Aufgabe zu. Gestärkt wurden durch die Neufassung von Art. 34a LV und das EULG weiterhin die Einflussmöglichkeiten auf die Landesregierung. Der Landtag hat von diesen Möglichkeiten in der 15. Wahlperiode umfassend Gebrauch gemacht. Er nimmt damit seine parlamentarischen Kontrollrechte im Hinblick auf die europapolitischen Aktivitäten der Landesregierung, insbesondere im Bundesrat, aktiv und selbstbewusst wahr. Das Demokratieprinzip wurde durch das EULG insgesamt gestärkt.

Eine intensivere parlamentarische Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union auf Länderebene gibt es allerdings nicht zum Nulltarif. Im Landtag bringt die intensivere Befassung mit dem Thema Europa einen erhöhten Arbeitsaufwand für Abgeordnete, Fraktionen und die Verwaltung mit sich. Der Landtag hat seine Verwaltung deshalb zu Beginn der 15. Wahlperiode um eine weitere Stelle gestärkt, um insbesondere den Ausschuss für Europa und Internationales bei seiner Arbeit zu unterstützen. Für die Anwendung des EULG in der nächsten Wahlperiode ist vor allem die effektive Mitwirkung des Landtags innerhalb der engen Zeitvorgaben die vom Parlament zu meisternde Herausforderung.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kopftuch und kein Ende? Identität und Integration im deutschen Föderalismus*

Georg Weinmann

1. Einführung

Fragen zur weltanschaulich-religiösen Vielfalt in Deutschland sind seit geraumer Zeit ein wichtiger Bestandteil öffentlicher Debatten. Die Situation von Flüchtlingen aus verschiedenen Krisengebieten der Welt und Bestandsaufnahmen zur inneren bzw. äußeren Sicherheit haben die Auseinandersetzungen in der jüngsten Zeit intensiviert.[1] Im Hinblick auf „den" Islam treten dabei vereinfacht zwei entgegengesetzte Sichtweisen zutage. Zum einen handelt es sich dabei um die Auffassung, der Islam habe sich hierzulande inzwischen zu einem identitätsstiftenden Element entwickelt. Als einer der prominentesten Vertreter dieser Strömung kann der ehemalige Bundespräsident Christian Wulff gelten. In seiner Bremer Rede zum 20. Jahrestag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2010 verlieh er als Staatsoberhaupt dieser Auffassung akzentuiert Ausdruck. Die Thesen wurden kontrovers diskutiert und liefern bis heute Impulse für die bundesdeutsche Migrations- und Integrationsdebatte.[2] Die wohl pointierteste Variante des Gegenpols

---

* Der Autor gibt in diesem Beitrag ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

1 Zur Orientierung: *Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.)* 2016: Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden; *Luft, Stefan* 2016: Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen, München; *Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.)* 2015: Deutschland Einwanderungsland. Begriffe, Fakten, Kontroversen, Stuttgart, 2. Auflage. Zum Integrationsgesetz vgl. *Bundesrat* 2016: Drucksache 352/16, *Bundesregierung* 2016: Pressemitteilung vom 14. April 2016 (https://www.bundesregierung.de/ Content/DE/Pressemitteilungen/ BPA/2016/04/2016-04-14-integration-koalitionsergebnisse.html, 15.04.2016) sowie *Deutscher Bundestag* 2016: Drucksachen 18/8615, 18/8829 und 18/8883; vgl. auch die Meseberger Erklärung zur Integration (https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/05/2016-05-25-meseberger-erklaerung.html; 02.06.2016); zu den Vorstellungen der Opposition im Bundestag vgl. den Antrag von Bündnis 90/Die Grünen „Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt". Bundestagsdrucksache 18/7651; zur föderalen Dimension vgl. *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg.)* 2015: Jahrbuch des Föderalismus 2015. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Tübingen (Themenschwerpunkt „Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik im Bundesstaat", S. 27-132).

2 *Wulff, Christian* 2010: Vielfalt schätzen – Zusammenleben fördern. Rede von Bundespräsident Christian Wulff zum 20. Jahrestag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2010 in Bremen, http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/10/20101003_Rede.html (08.01.2016); hier: S. 6. Zur Einordnung: *Großbölting, Thomas* 2013: Der verlorene Himmel. Glaube in Deutschland seit 1945, Bonn, S. 203-220, 267-271; *Steinberg, Rudolf* 2015: Kopftuch und Burka. Laizität, Toleranz und religiöse Homogenität in Deutschland und Frankreich, Baden-Baden, S. 231-234; *Bayat, Masoumeh* 2016: Die politische und mediale Repräsentation in Deutschland lebender Muslime. Eine Studie am Beispiel der Deutschen Islam Konferenz, Wiesbaden; *Hunger, Uwe/Schröder, Nils J. (Hrsg.)* 2016: Staat und Islam. Interdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden; *Liedhegener, Antonius/Pickel, Gert (Hrsg.)* 2016: Religionspolitik. Politik der Religionen in Deutschland, Wiesbaden sowie *Scholz, Sebastian* 2016: Die politische Rolle von Kirchen im

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zeigt sich auf der parteipolitischen Ebene in einem Diktum der „Alternative für Deutschland“ (AfD). Sie legte in bewusster Anspielung auf die präsidialen Ausführungen programmatisch fest, dass der Islam nicht zu Deutschland gehöre.[3]

Die Wissenschaft reflektiert derartige migrations- und integrationspolitische Standortbestimmungen nicht zuletzt unter dem Blickwinkel langfristiger gesellschaftlicher Veränderungen. „Säkularisierung, Individualisierung und ‘Pluralisierung[‘]“[4] bestimmen in wesentlichen Teilen den Auftrag der Politik, das Verhältnis von Staat und Religion nach den Vorgaben des Grundgesetzes zu gestalten. Mit Blick auf die Verfassungskonformität entsprechender Maßnahmen kann dem Bundesverfassungsgericht eine „maßgebliche Rolle“[5] zuwachsen. Ist der politische Regelungsbedarf im schulischen Bereich angesiedelt, treten die Bundesländer als föderale Akteure ebenfalls an exponierter Stelle in Erscheinung.[6]

Das zweite Kopftuchurteil des Ersten Senats vom 27. Januar 2015[7] spiegelt diese Konstellation deutlich wider. Die Aufsehen erregende Neubestimmung des Grundrechtsschutzes für Kopftuch tragende muslimische Lehrerinnen an öffentlichen bekenntnisoffenen Schulen[8] zieht für einige Bundesländer eine Aktualisierung entsprechender Vorschriften nach sich. Die Gesetzgeber sind aufgerufen, diejenigen Regelungen anzupassen, die sie im Zuge des ersten Kopftuchurteils aus Karlsruhe vom 24. September 2003 erlassen haben.[9] Inhalt und Konsequenzen der Entscheidung durch den

---

vereinten Deutschland. Vor einer Reform des Staatskirchenrechts?, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, 65. Jg., Nr. 2, S. 199-210, hier: S. 207-208.

3 *Alternative für Deutschland* 2016: Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland. Stuttgart, S. 34.

4 *Unruh, Peter* 2015: Das Bundesverfassungsgericht und das Religionsverfassungsrecht, in: *van Ooyen, Robert Chr./Möller, Martin H. W. (Hrsg.)*: Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, Wiesbaden, S.759-784, hier: S. 761.

5 Ebda.

6 Vgl. dazu: *Beyme, Klaus von* 2015: Religionsgemeinschaften, Zivilgesellschaft und Staat. Zum Verhältnis von Politik und Religion in Deutschland, Wiesbaden, S. 236-237.

7 Vgl. BVerG 1BvR471/10, 1 BvR1181/10, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/01/rs20150127_1bvr047110.html (14.03.2016).

8 Vgl. etwa: *Franzius, Claudio* 2015: Vom Kopftuch I zum Kopftuch II. Rückkehr zur Verhältnismäßigkeitsprüfung?, in: Der Staat, 54. Jg., Nr. 3, S. 435-452; *Langenfeld, Christine* 2015: Fängt der Streit um das Kopftuch jetzt erst an?, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 60, S. 420-434; *Rusteberg, Benjamin* 2015: Kopftuchverbote als Mittel zur Abwehr nicht existenter Gefahren. Zur zweiten Kopftuch-Entscheidung des BVerG vom 27.01.2015 - 1 BvR 471/10, 1181/10, in: Juristenzeitung 70, S. 637-644; *van Ooyen, Robert Chr.* 2015: „Kopftuchstreit“ beim Bundesverfassungsgericht reloaded. Zwei Senate, fünf Meinungen und eine verspätete rechtspolitische Wende vom „Etatismus“ zum „Pluralismus“, in: Recht und Politik, 51. Jg., Nr. 2, S. 65-69.

9 Zur Orientierungsfunktion des baden-württembergischen Gesetzentwurfs vgl. *Weinmann, Georg* 2008: Das Kopftuch als Ländersache - Integration durch Vielfalt?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)* 2008: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 267-278, hier: S. 276. Zur zeitlichen Abfolge der landespolitischen Entscheidungen vgl. *Blumenthal, Julia von* 2009: Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung, Baden-Baden, S. 135. Vgl. auch *Berghahn, Sabine* 2009: Deutschlands konfrontativer Umgang mit dem Kopftuch der Lehrerin, in: *Dies./Rostock, Petra (Hrsg.)* 2009: Der Stoff, aus dem Konflikte sind. Debatten um das Kopftuch in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Bielefeld, S. 33-72; *Haupt,*

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ersten Senat stehen deshalb im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen. Dabei wird insbesondere zu betrachten sein, wie es um die Gestaltungsspielräume steht, die das Urteil der Bundesverfassungsrichter den Landesgesetzgebern einräumt, und mit welchen Auswirkungen die höchstrichterlichen Vorgaben sowohl für die gesamtstaatliche Migrations- und Integrationsdebatte verbunden sind als auch für die schulische Praxis vor Ort.

2. Glaubens- und Bekenntnisfreiheit im schulischen Bereich des öffentlichen Dienstes

Die erneute Beschäftigung des Bundesverfassungsgerichtes mit der Kopftuchproblematik hat seinen Ausgangspunkt in zwei arbeitsrechtlichen Kontroversen im öffentlichen Dienst Nordrhein-Westfalens. Mit ihnen ging die Überprüfung des entsprechenden Schulgesetzes einher. Da es sich bei der umstrittenen Rechtsmaterie um zwei ähnlich gelagerte Fälle handelte, kam es im Ersten Senat zu einem parallelen Verfahren.

Im ersten Rechtsstreit ging es um das Arbeitsverhältnis einer türkisch-stämmigen Sozialpädagogin mit deutscher Staatsbürgerschaft, die seit 1997 an einer nordrhein-westfälischen Gesamtschule tätig ist. Bis zur Verabschiedung neuer gesetzlicher Vorschriften konnte sie ihr Kopftuch auch im Dienst ohne Beanstandungen durch den Arbeitgeber tragen. Nach Inkrafttreten entsprechender Vorgaben forderte die Schulbehörde die Beschwerdeführerin auf, während ihrer dienstlichen Tätigkeit auf das Kopftuch zu verzichten. Die Sozialpädagogin ersetzte daraufhin das Kopftuch durch eine Baskenmütze mit Strickbund. Darüber hinaus trug sie hochgeschlossene Bekleidung, so dass Haar, Haaransatz und Ohren vollständig bedeckt wurden. Ein Personalgespräch führte daraufhin zu einer Abmahnung und zur Androhung der Kündigung, sollte keine Verhaltensänderung eintreten. Begründet wurde diese Vorgehensweise von der Schulleitung mit der möglichen Gefährdung des Schulfriedens, die der religiös motivierte Kleidungsstil mit sich bringen könne. Die Beschwerdeführerin klagte daraufhin vor dem Arbeitsgericht. Die angestrebte Tilgung der Abmahnung aus ihrer Personalakte wurde abgelehnt. Im weiteren Verlauf beschäftigten sich sowohl das Landes- als auch das Bundesarbeitsgericht mit dem Fall. Letzteres stellte fest, dass die Vorgaben des nordrhein-westfälischen Schulgesetzes – gerade im Hinblick auf das Bekundungsverbot – nicht gegen geltendes Recht verstießen.[10] Daraufhin entschloss sich die Beschwerde-

Regina 2010: Verfassungsfragen zum muslimischen Kopftuch von Erzieherinnen in öffentlichen Kindergärten, Frankfurt am Main u. a.; *Oestreich, Heide* 2004: Der Kopftuch-Streit. Das Abendland und ein Quadratmeter Islam, Frankfurt am Main u. a.; *Sicko, Corinna* 2008: Das Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Umsetzung durch die Landesgesetzgeber. Zur Vereinbarkeit des an Lehrkräfte gerichteten Verbots religiöser Bekundungen im Dienst mit den Vorgaben des Grundgesetzes, Frankfurt am Main u. a.

10 Vgl. Fn. 8, Rn. 15. Nach Wiedergabe des Karlsruher Ersten Senats vertraten die Richter des Bundesarbeitsgerichtes die Auffassung, dass das „Bekundungsverbot des § 57 Abs. 4 Satz 1 SchulG NW nicht verfassungswidrig [sei]. Die Regelung liege im Rahmen der Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers. Dieser habe die positive Glaubensfreiheit und die Berufsausübungsfreiheit der pädagogi-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

führerin, den Weg nach Karlsruhe zu beschreiten, um eine höchstrichterliche Entscheidung herbeizuführen.

Im zweiten Fall handelte es sich um eine türkisch-stämmige Muslima, die im Angestelltenverhältnis als Lehrerin an einer nordrhein-westfälischen Schule tätig ist und ebenfalls die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Bis zum August 2006 war ihr der Türkisch-Unterricht im Rahmen eines Angebots für Schülerinnen und Schüler auf freiwilliger Basis an mehreren Bildungseinrichtungen mit dem Kopftuch möglich, ohne dass es zu Beanstandungen gekommen wäre. Nach der Aufnahme neuer Vorschriften in das Landesschulgesetz wurde die Pädagogin von ihrem Schulleiter dazu aufgefordert, während ihrer beruflichen Tätigkeit auf ihr Kopftuch zu verzichten. Nachdem die Beschwerdeführerin dazu nicht bereit war, sprach der Arbeitgeber eine Abmahnung und letztendlich die Kündigung aus. Das Verfahren durchlief ebenfalls alle Instanzen und wurde durch das Bundesarbeitsgericht mit der Entscheidung vorläufig beendet, dass die Entlassung rechtens gewesen sei. Daraufhin wandte sich die Beschwerdeführerin ebenfalls an das Bundesverfassungsgericht. Sie wollte auf diesem Wege sowohl die arbeitsgerichtlichen Entscheidungen als auch die relevanten Regelungen im Schulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen letztinstanzlich prüfen lassen.

3. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes

3.1 Das Mehrheitsvotum

Die Entscheidung zu beiden Verfahren erging am 27. Januar 2015. Sie fand im Ersten Senat[11] eine Zustimmung von 6 zu 2 Stimmen. In den Leitsätzen zeigt sich, dass die Abwägung zahlreicher schutzwürdiger Grundrechte vorzunehmen war und sich im Vergleich zum Richterspruch vom 24. September 2003 neue Schwerpunktsetzungen ergaben. So stellte der Erste Senat fest:

> Der Schutz des Grundrechts auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) gewährleistet auch Lehrkräften in der öffentlichen bekenntnisoffenen Gemeinschaftsschule die Freiheit, einem aus religiösen Gründen als verpflichtend verstandenen Bedeckungsverbot zu genügen, wie dies etwa durch das Tragen eines islamischen Kopftuchs der Fall sein kann. (...) Ein angemessener Aus-

schen Mitarbeiter hinter die staatliche Pflicht zur weltanschaulichen Neutralität, das Erziehungsrecht der Eltern und die negative Glaubensfreiheit der Schüler zurücktreten lassen dürfen, um die Neutralität der Schule und den Schulfrieden zu sichern. Die Vermeidung weltanschaulich-religiöser Konflikte in öffentlichen Schulen stelle ein gewichtiges Gemeingut dar. Zu diesem Zweck seien gesetzliche Einschränkungen der Glaubensfreiheit zulässig. Es sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die landesgesetzliche Regelung religiöse Bekundungen von Lehrern in öffentlichen Schulen ohne Rücksicht auf die Umstände des Einzelfalls untersage. Der Gesetzgeber dürfe Gefährdungen des Schulfriedens dadurch vorbeugen, dass er Lehrern bereits das Tragen religiös bedeutsamer Kleidungsstücke oder Symbole verbiete. Er müsse konfliktvermeidende Regelungen nicht an die konkrete Gefahr einer drohenden Auseinandersetzung knüpfen. Vgl. auch: Fn. 8, Rn. 21.

11 Zur veränderten personellen Besetzung des Ersten Senats für das Verfahren vgl. die Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichtes Nr. 22/2014 vom 13.3.2014, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/bvg14-022.html (13.01.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der verfassungsrechtlich verankerten Positionen – der Glaubensfreiheit der Lehrkräfte, der negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der Schülerinnen und Schüler sowie der Eltern, des Elterngrundrechts und des staatlichen Erziehungsauftrags – erfordert eine einschränkende Auslegung der Verbotsnorm, nach der zumindest eine hinreichend konkrete Gefahr für die Schutzgüter vorliegen muss.[12]

Vor diesem Hintergrund wurden die arbeitsgerichtlichen Urteile und das nordrhein-westfälische Schulgesetz in verschiedenen Punkten als nicht verfassungskonform eingestuft. Tangiert war davon unter anderem §57 Abs. 4 Satz 3 SchulG NW, nach dem christlich-abendländischen Kulturwerten eine privilegierte Stellung in der schulischen Bildung zukomme. Das Bundesverfassungsgericht sah in dieser Regelung mit Blick auf die Streitfälle einen Verstoß gegen das Verbot der Benachteiligung aus religiösen Gründen nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 und Art. 33 Abs. 3 GG.

Darüber hinaus ergab sich eine Neubewertung der gesetzlichen Vorschriften zur abstrakten Gefahr einer Beeinträchtigung des Schulfriedens oder der staatlichen Neutralität. Das Verbot religiöser Bekundungen durch das äußere Erscheinungsbild einer Pädagogin bewerteten die Richter als unverhältnismäßig.[13] Der Staat sei auch an die Grundrechte gebunden, „wenn er sich zur Aufgabenerfüllung zivilrechtlicher Instrumente bedient, wie das hier durch den Abschluss privatrechtlicher Arbeitsverträge mit den zur Erfüllung seines Erziehungsauftrags von ihm angestellten Pädagoginnen der Fall ist."[14]
Im Hinblick auf die religiöse Verweisungsfunktion des Kopftuchs oder funktional adäquater Kopfbedeckungen vertreten die Mitglieder des Ersten Senats mehrheitlich die Auffassung, dass diese Kleidungsstücke nicht an und für sich als religiöses Symbol zu verstehen seien. Die Bundesverfassungsrichter stellen vielmehr eine Kontextabhängigkeit in den Vordergrund, wenn sie darauf hinweisen, dass das Kopftuch eine „vergleichbare Wirkung erst im Zusammenwirken mit anderen Faktoren entfalten"[15] könne. Unter dieser Voraussetzung sei auch denkbar, dass die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der Schülerinnen und Schüler beeinträchtigt werde, etwa durch den Umstand, dass eine Kopftuch tragende Muslima im Unterricht für ihre religiöse Überzeugung werbe und somit über das äußere Erscheinungsbild hinaus durch verbale Konnotationen für eine symbolische Aufladung der Kopfbedeckung sorge. Sei ein „gezielter beeinflussender Effekt"[16] nicht feststellbar, verletze die individuelle Ausübung der Glaubensfreiheit in Form des Tragens eines Kopftuchs auch nicht die negative Glaubensfreiheit der Schülerinnen und Schüler. Darüber hinaus stehe die individuelle Ausübung des Grundrechts auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der staatlichen Pflicht zur Wahrung weltanschaulich-religiöser Neutralität nicht entgegen, weil es sich bei der äußeren Bekundung der religiösen Identität durch eine Kopfbedeckung im Rahmen einer pädagogischen Tätigkeit im öffentlichen Dienst nicht um „ein dem Staat zurechenbares glau-

12 BVerG 1BvR471/10, 1 BvR1181/10 (Fn. 8), S. 1.
13 Vgl. Ebda. (Fn. 8), Rn. 80-82.
14 Vgl. Ebda. (Fn. 8), Rn. 84. Zu den Ausnahmeregelungen für „substantielle Konfliktlagen" und ihrer verfassungskonformen Ausgestaltung vgl. Rn. 114.
15 BVerG 1BvR471/10, 1 BvR1181/10 (Fn. 8), Rn. 94.
16 BVerG 1BvR471/10, 1 BvR1181/10 (Fn. 8), Rn. 107.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bensgeleitetes Verhalten“[17] handele. Zusammenfassend stellt der Erste Senat fest, dass allein aus dem Tragen einer religiös konnotierten Kopfbedeckung noch nicht darauf geschlossen werden könne, dass die entsprechende Pädagogin „gegen die Menschenwürde, die Gleichberechtigung nach Art. 3 GG, die Freiheitsgrundrechte oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung auftrete.“[18] Vielmehr sei das Kopftuch Teil der gesellschaftlichen Realität, die sich auch in der Schule reflektiere. Darüber hinaus sei zu bedenken, dass nach den bis dahin gültigen Vorgaben des nordrhein-westfälischen Schulgesetzes das Tragen eines Kopftuchs die Übernahme in den Schuldienst gefährden könne. Das Verbot derartiger Kleidungsstücke versperre im Extremfall also den Zugang zum Beruf und verstoße damit gegen das Recht auf freie Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 GG.[19]

Als Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten, dass der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichtes im Vergleich zum Kopftuchurteil vom 24. September 2003 das Grundrecht auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit mit Blick auf die anderen als schutzwürdig angesehenen Grundrechte aufgewertet hat. Darüber hinaus spielt die Kontextabhängigkeit bei der Interpretation des Kopftuchs als religiösem Symbol eine wesentliche Rolle. Zu beiden Punkten waren im Ersten Senat unterschiedliche Sichtweisen festzustellen. Sie führten deshalb zur Darlegung einer abweichenden Meinung durch zwei seiner Mitglieder. Aber auch in der (Fach-)Öffentlichkeit und in der Politik waren die konträren Standpunkte Gegenstand lebhafter Diskussionen.[20]

3.2 Das Minderheitenvotum

Im Ersten Senat sprachen sich Bundesverfassungsrichter Schluckebier und seine Kollegin Hermanns gegen die Verfassungsinterpretation ihrer Kollegen aus und formulierten ein Minderheitenvotum[21], das sich in wesentlichen Punkten von der Mehrheitsmeinung unterscheidet. Unter anderem heißt es darin:

> Die vom Senat geforderte einschränkende Auslegung des §57 Abs. 4 Satz 1 SchulG NW dahin, dass nur eine hinreichend konkrete Gefahr für den Schulfrieden und die staatliche Neutralität ein Verbot religiöser Bekundungen durch das äußere Erscheinungsbild von Pädagogen zu rechtfertigen vermag, wenn es um die Befolgung eines imperativ verstandenen religiösen Gebots geht, misst den zu dem individuellen Grundrecht der Pädagogen gegenläufigen Rechtsgütern von Verfassungsrang bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu geringes Gewicht bei. Sie vernachlässigt die Bedeutung des staatlichen

17 BVerG 1BvR471/10, 1 BvR1181/10 (Fn. 8), Rn. 107.; vgl. auch Fn. 30.

18 BVerG 1BvR471/10, 1 BvR1181/10 (Fn. 8), Rn. 118.

19 Ebda., Rn. 96.

20 Vgl. etwa: *Deggerich, Markus/Friedmann, Jan/Hipp, Dietmar* 2015: Sieg mit Tücken, in: Der Spiegel 13/2015, S. 60-61; *Gaschke, Susanne* 2015: Kulturkampf im Klassenzimmer, in: Welt am Sonntag vom 22.03.2015, S. 12; *Müller, Reinhard* 2015: Ist der Schulfrieden in Gefahr?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.03. 2015, S. 2; *Schenk, Arnfrid* 2015: Habt keine Angst vor uns, in: Die Zeit vom 03.06.2015, S. 65-66. Zu den unterschiedlichen Interpretationen des Kopftuchs vgl. *von Blumenthal* (Fn. 10), S. 118.

21 Zum Plenumsverfahren nach §16 BVerGG vgl. *Hong, Matthias* 2015: Ein Gericht oder zwei Gerichte? Der Kopftuch-Beschluss, das Plenumsverfahren und der Grundsatz „stare decisis“, in: Der Staat, 54. Jg, Nr. 3, S. 409-434.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

> Erziehungsauftrags, der unter Wahrung der Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität zu erfüllen ist, sowie den Schutz des elterlichen Erziehungsrechts und der negativen Glaubensfreiheit der Schüler. Damit beschneidet der Senat zugleich in nicht akzeptabler Weise den Spielraum des Landesschulgesetzgebers bei der Ausgestaltung des multipolaren Grundrechtsverhältnisses, das gerade die bekenntnisoffene öffentliche Schule besonders kennzeichnet. Der Senat entfernt sich so auch von den Maßgaben und Hinweisen der sogenannten Kopftuch-Entscheidung des Zweiten Senats vom 24. September 2003 (BVerGE 108, 282), die dem Landesgesetzgeber gerade für den Bereich der öffentlichen Schule die Aufgabe zuschreibt, gesetzlich zu regeln, inwieweit er religiöse Bezüge in der Schule zulässt oder wegen eines strikteren Neutralitätsverständnisses aus der Schule heraushält.[22]

Darüber hinaus vertraten die beiden Angehörigen des Ersten Senats die Auffassung, dass die Auslegung des Bundesarbeitsgerichtes keine Privilegierung des christlichen und des jüdischen Glaubens widerspiegele und somit als grundgesetzkonform zu betrachten sei. Mit Blick auf die zunehmende kulturelle und religiöse Vielfalt in Deutschland vertreten die beiden Verfassungsrichter die Meinung, dass ein Landesgesetzgeber Vorschriften erlassen könne, um zur Konfliktvermeidung in der Schule bereits „vorbeugend möglichen Beeinflussungen der Schülerinnen und Schüler entgegenzuwirken, um nicht fernliegende Konflikte zwischen Pädagogen und Schülern sowie deren Eltern, aber auch innerhalb der Schülerschaft von vorherein zu vermeiden.“[23] Insofern habe auch der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen den Spielraum ausgestaltet, den ihm die Entscheidung des Zweiten Senats vom 24. September 2003 zugestanden habe. Darüber hinaus handele es sich bei dem Schüler-Lehrerverhältnis um ein

> spezifisches Abhängigkeitsverhältnis (...), dem Schüler und Eltern unausweichlich und nicht nur flüchtig ausgesetzt sind. Das Maß der Betroffenheit unterscheidet sich grundlegend von dem, das beim Zusammentreffen verschiedener religiöser Bekenntnisse und Bekundungen im gesellschaftlichen Alltag gegeben ist, und mit dem Menschen in einer pluralistischen Gesellschaft umgehen und das sie dulden müssen, auch wenn sie dem im Einzelfall, etwa im öffentlichen Raum[,] nur begrenzt entgehen können.[24]

Des Weiteren fungierten Pädagogen als Amtsträger, die in besonderer Weise der staatlichen Neutralität verpflichtet seien. Durch ihre Rolle als Vorbild unterstützten sie Kinder und Jugendliche nicht nur beim Erwerb von Kulturtechniken, sondern auch bei der Entwicklung ihrer Persönlichkeit und des Sozialverhaltens. Das besondere Abhängigkeitsverhältnis sowie die erst im Entstehen begriffene Kritik- und Urteilsfähigkeit erschwere den Schülerinnen und Schülern eine umfassende Auseinandersetzung mit der religiös konnotierten Kleidungspraxis von Pädagoginnen. Im Konfliktfall seien deshalb praktische Probleme und eine daraus resultierende Überforderung der Verantwortlichen auf schulischer Ebene denkbar. Dazu zählen aus Sicht der beiden Bundesverfassungsrichter beispielsweise „Befunderhebungs- und Beweisführungsprobleme“[25], die sich

22 Vgl. BVerG 1BvR471/10, 1 BvR1181/10 (Fn. 8); Abweichende Meinung des Richters Schluckebier und der Richterin Hermanns, Rn. 2.
23 BVerG 1BvR471/10, 1 BvR1181/10 (Fn. 8), Rn. 6.
24 Ebda., Rn. 11.
25 BVerG 1BvR471/10, 1 BvR1181/10 (Fn. 8), Rn. 16.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 eine „Personalisierung des etwaigen Konflikts“[26] abträglich auf die Erfüllung des Erziehungsauftrags in der Schule auswirken könnten.

Diese Ausführungen fanden in der öffentlichen Diskussion eine breite Resonanz. Aufgegriffen wurden unter anderem die Fragen, was unter „Schulfrieden“ genau zu verstehen sei und welche Merkmale „konkreten Gefahren“ zugeschrieben werden müssen, damit Schulleitungen gegebenenfalls angemessen reagieren können. Um derartigen Unsicherheiten im Konfliktfall zu begegnen, seien neue formale Abläufe vonnöten. Diese könnten einer weiteren Bürokratisierung des Schulalltags auf Kosten der pädagogischen Arbeit Vorschub leisten. Darüber hinaus berge die Konfliktlösung vor Ort die Gefahr in sich, verfassungsrechtlich problematische Kompetenzzuschreibungen vorzunehmen.[27] Sollte die Praxis derartige Bedenken bestätigen, könnten nach Auffassung einiger Beobachter auf lange Sicht laizistische Elemente beim Umgang mit der Kopftuchfrage an Bedeutung gewinnen. Die „anspruchsvolle deutsche Tradition der Verschränkung und wohlwollenden Koexistenz von Kirche, Religion und Staat“[28] sähe sich dann mit neuen Herausforderungen konfrontiert.

Auffallend kritisch äußerte sich zu dem Urteil auch der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, Hans-Jürgen Papier. Seine Bedenken setzen an verschiedenen Punkten an. So weist er unter anderem darauf hin, dass die Grenzen der Religionsfreiheit bei der Ausübung eines öffentlichen Amtes enger zu ziehen seien als in der Rolle einer Privatperson. Darüber hinaus sei es bei der Umsetzung der grundgesetzlich garantierten „Gleichbehandlung aller Glaubens- und Weltanschauungsrichtungen“ vonnöten, beim äußeren Erscheinungsbild von Pädagoginnen und Pädagogen im Dienst wichtige Unterscheidungen vorzunehmen:

> Werden etwa Amtsträger der Kirchen als Lehrkräfte an öffentlichen Schulen tätig und tragen sie bei Wahrnehmung dieser Tätigkeit statusbedingt ihre kirchliche Amtstracht, dann ist das etwas anderes, als wenn im Staatsdienst stehende Lehrkräfte, die weder ein kirchliches Amt ausüben noch über eine

26 BVerG 1BvR471/10, 1 BvR1181/10 (Fn. 8), Rn. 16.

27 Heiner Adamski stellt fest: „Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ist ein pauschales Kopftuchverbot verfassungswidrig. Länder mit einem solchen Verbot in ihren Landesgesetzen sind nun zur Änderung der Gesetze gezwungen. Sie müssen nicht-pauschale Regelungen treffen. Diese Regelungen müssen aber so sein, dass Schulen ihren Pädagoginnen das Tragen des Kopftuchs als religiöses Symbol verbieten können, wenn das Kopftuch den Schulfrieden oder die staatliche Neutralität beeinträchtigt - aber das Verbot darf eben nicht pauschal sein. Dieser Zwang wird zu einer gewissen Ratlosigkeit in den Kultus- und Schulbürokratien führen. Was muss denn in einem Gesetz stehen, das Kopftücher muslimisch gläubiger Lehrerinnen und auch andere religiöse (nichtmuslimische) Symbole nicht verbietet und den Schulen in individuellen Fällen doch ein Verbot ermöglicht? Und: Wie kann so ein Gesetz ohne Störungen des Schulfriedens ausgeführt werden? Sollen die Schulen etwa in Gestalt eines Schulleiters ermächtigt werden, das Grundrecht der Religionsfreiheit - das soeben vom Bundesverfassungsgericht zum Maßstab gemacht worden ist - in Einzelfällen doch einschränken?“ (*Adamski, Heiner* 2015: Staatsneutralität oder Religionsfreiheit? Die Rechtsprechung zum Kopftuch an Schulen, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, 64. Jg., Nr. 3, S. 403-416 (mit Materialien), hier: S. 409.

28 Vgl. *Wefing, Heinrich* 2015: Fängt der Streit ums Tuch erst an?, http://www.zeit.de/2015/12/kopftuchurteil-bundesverfassungsgericht (30.03.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

> Amtstracht verfügen, durch die Bekleidung ihre Religion oder Weltanschauung in der Schule äußerlich bekunden.[29]

Die Unterstützung für das Minderheitenvotum zeigt, dass die kontroversen Elemente der Kopftuchfrage nach wie vor eine beachtliche Brisanz entfalten. Diese Dynamik erwächst nicht nur aus der Wertgebundenheit von Argumentationssträngen. Sie geht auch auf die Grundsätze und Langzeitwirkungen zurück, die sich mit dem ersten Kopftuchurteil aus dem Jahre 2003 verbinden. Die Vorgaben des Zweiten Senats vom 27. Januar 2003 haben auf Länderebene zu unterschiedlichen Verfahren und Ergebnissen im Umgang mit dem komplexen Regelungsgegenstand geführt. Nach dem Urteil des Ersten Senates standen bzw. stehen diese Konventionen teilweise wieder auf dem Prüfstand.

4. Reaktionen der Länder

Die betroffenen Bundesländer haben unterschiedlich auf die neue Rechtslage reagiert. So betonten Vertreter Bayerns und des Saarlands, dass sich aus dem Karlsruher Urteil kein unmittelbarer Handlungsbedarf ergebe.[30] Die Bremer Senatorin für Kinder und Bildung informierte in einem Rundbrief vom 24. März 2015 darüber, dass das Schulgesetz ebenfalls nicht geändert werden, die bestehende Regelung lediglich verfassungskonform ausgelegt werden müsse. Sie sah in den Leitlinien der Bundesverfassungsrichter vielmehr eine Bestätigung der Bremer Rechtsauffassung und stellte fest: „Wir haben Schulen der Vielfalt. Daher trägt das Urteil der Realität Rechnung. Die plurale Gesellschaft wird sich damit verstärkt in unseren Schulen abbilden."[31]

Auch in Niedersachsen hat sich die Landesregierung dazu entschlossen, die gesetzlichen Vorgaben unverändert bestehen zu lassen. Das Kultusministerium wies jedoch in einem Runderlass darauf hin, dass nun auch Lehrerinnen mit Kopftuch Unterrichtsverpflichtungen übernehmen dürfen.[32] Keinen Änderungsbedarf sah darüber hinaus die Senatsverwaltung von Berlin. So vertrat der Innensenator im Oktober 2015 die Auffassung, dass das „Neutralitätsgesetz für Beschäftigte im Schuldienst und in Kindertagespflegeeinrichtungen sowie für Beamtinnen und Beamte der Polizei, der Rechtspflege und des Justizvollzugs" in seiner verabschiedeten Form in Kraft bleiben werde. Allerdings wies im Vorfeld dieser Verlautbarung der Wissenschaftliche Parlamentsdienst darauf hin, dass die laizistisch orientierten Regelungen einem pauschalen Kopftuchverbot gleichkämen. Zumindest im Hinblick auf das pädagogische Personal sei die Verfas-

29 *Papier, Hans-Jürgen* 2016: „... und wie hälst du's mit der Religion?" Der deutsche Staat und die religiösen Werte, in: Politische Studien 465, S. 17-29, hier: S. 24-25.

30 Vgl. *Follmar-Otto, Petra* 2015: Schule als Ort religiöser und weltanschaulicher Freiheit und Vielfalt, in: aktuell 7/2015 (Newsletter des Deutschen Instituts für Menschenrechte), S. 8 sowie *Janisch, Wolfgang* 2016: Berliner Kopftuch-Regel, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.4.2016, S. 6.

31 Vgl. Pressemitteilung der Senatspressestelle vom 24.3.2015, http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?id=135189 (09.12.2015).

32 Vgl. *Deutsche Islam Konferenz* 2016: Generelles Kopftuchverbot verfassungswidrig – Wie reagieren die Länder?, http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Magazin/SchwerpunktKopftuch/Urteile/Ein_Jahr_Beschluss/ein-jahr-beschluss-node.html (30.03.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sungskonformität der Vorschriften deshalb in Frage gestellt.[33] An diesem Punkt setzte jüngst die Klage einer Kopftuch tragenden Muslima an, die nicht in den Grundschuldienst des Landes Berlin übernommen worden war und eine finanzielle Entschädigung geltend gemacht hatte. Im April 2016 lehnte das Gericht dieses Ansinnen mit der Begründung ab, dass das Neutralitätsgesetz eine pädagogische Tätigkeit im Primarschulbereich verbiete, wenn die Bewerberin durch das Kopftuch ihre religiöse Überzeugung artikuliere. Die bisherigen Entwicklungen deuten darauf hin, dass auch in diesem Fall die nächste Instanz angerufen werden wird.[34] Im Falle Hessens hat das Kultusministerium durch einen Erlass bestimmt, dass das Schulgesetz künftig nach Maßgabe der Karlsruher Entscheidung auszulegen sei. Die Privilegierung christlich-abendländischer Symbole wurde bereits im Dezember 2007 durch eine Entscheidung des hessischen Staatsgerichtshofes für ungültig erklärt und bietet somit keinen Ansatzpunkt mehr für eventuelle richterliche Überprüfungen.[35] Nordrhein-Westfalen hat im Zuge der Karlsruher Entscheidung das Schulgesetz mit Wirkung zum 1. August 2015 angepasst. Die Schule wird nun als ein „Raum religiöser wie weltanschaulicher Freiheit" definiert. Aufgehoben wurde darüber hinaus die Privilegierung christlich-abendländischer Symbole.[36]

Die beschriebenen Fälle machen deutlich, dass zahlreiche Landesregierungen bestrebt waren, den Erfordernissen des Bundesverfassungsgerichtes durch Anpassungen unterhalb der Gesetzesschwelle gerecht zu werden. Bei einigen Verfahren wurden jedoch Regelungen wie die Privilegierung christlich-abendländischer Kulturwerte beibehalten (Bayern, Saarland). In diesen Fällen muss sich noch zeigen, inwieweit die entsprechenden Passagen der Schulgesetze einer (höchst-)richterlichen Überprüfung standhalten können. Die künftigen Entwicklungen werden nicht zuletzt durch den Umstand geprägt werden, dass die unklaren oder gar widersprüchlichen Aussagen beider Entscheidungen aus Karlsruhe zu einer Verunsicherung bei den Landesgesetzgebern führen können.

Zu den möglichen Folgen stellt Hans Michael Heinig fest:

> Beide Senate widersprechen sich jeweils in wesentlichen Punkten. Der Gesetzgeber weiß nicht mehr, an wessen Entscheidung er sich orientieren soll (die lex posterior-Regel greift nicht bei Gerichtsentscheidungen). (...) Wenn beide Senate wie zwei unabhängige Gerichte agieren, die nur zufällig unter der gleichen Adresse erreichbar sind (...), leidet die Primärfunktion des Rechts, die normative Erwar-

33 *Deutsche Islam Konferenz* 2016 (Fn. 32); Vgl. auch die Pressemitteilung der Berliner Senatskanzlei vom 27.10.2015, https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.391654.ph (29.11.2015).

34 Vgl. *Bubrowski, Helene* 2016: Neutralität im Klassenzimmer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.04.2016, S. 4.

35 Vgl. Fn. 32, S. 2 sowie zur regionalen Kontroverse: *Trautsch, Matthias/Toefer, Stefan* 2015: Kopftuch hat in der Schule nichts zu suchen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.03.2015, http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/nach-bverfg-urteil-kein-kopftuch-in-der-schule-13487121.html (14.06.2016).

36 Vgl. *Follmar-Otto* 2015 (Fn. 30), S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tungsstabilisierung. Die Rechtssicherheit und die Verlässlichkeit im Kalkül politischer Entscheidungen in Reaktion auf verfassungsgerichtliche Rechtsprechung nehmen Schaden.[37]

Wie das Beispiel Baden-Württembergs zeigt, ist die Anpassung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes auf Länderebene noch nicht vollständig abgeschlossen. Die Neufassung des Schulgesetzes hat sich nicht nur wegen widerstreitender Positionen im politischen Spektrum verzögert, sondern auch auf Grund der neuen Machtkonstellation, die sich aus der Landtagswahl am 16. März 2016 ergeben hat.

5. Baden-Württemberg: Wie gelingt die Quadratur des Kreises?

Baden-Württemberg verabschiedete nach dem ersten Urteil des Bundesverfassungsgerichtes mit den Stimmen von CDU, SPD sowie der FDP eine gesetzliche Grundlage für das Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen. Die damalige Oppositionspartei Bündnis 90/Die Grünen votierte unter dem Fraktionsvorsitzenden Winfried Kretschmann für die Einzelfalllösung. Nach dem Urteil des Ersten Senats war den nun regierenden Parteien Bündnis 90/Die Grünen und der SPD daran gelegen, ebenfalls eine fraktionsübergreifende Lösung zu finden. Die damalige Opposition aus CDU und FDP zeigte sich offen für dieses Verfahren. Die Gesetzesänderungen zielten im Wesentlichen auf die Streichung des Privilegiums Christianum und die Aufhebung des pauschalen Kopftuchverbots für muslimische Lehrerinnen ab, solange keine konkrete Gefahr für den Schulfrieden und die staatliche Neutralität besteht.[38]

Dass trotz des integrativen Vorgehens keine einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte, ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Zum einen bestehen nach wie vor große Meinungsverschiedenheiten im Hinblick auf die Interpretation des Kopftuchs als religiösem Symbol. In diesem Zusammenhang sprach der damalige stellvertretende CDU-Landesvorsitzende und Landtagsabgeordnete Winfried Mack von „falsch verstandener Toleranz“ [39] der Bundesverfassungsrichter. Darüber hinaus stellten die Oppositionsparteien fest, dass die Beratung des Gesetzentwurfes mehr Zeit[40] in Anspruch nehme als von den Regierungsparteien veranschlagt. Diese waren vor allem bestrebt, durch eine rasche Verabschiedung der neuen Vorschriften für Rechtssicherheit ab dem Schuljahr 2015/16 zu sorgen. An diesem verfahrenstechnischen Punkt entzündete sich oppo-

37 *Heinig, Hans Michael* 2015: Ein neues Kapitel in einer unendlichen Geschichte? Verfassungsrechtliche, prozessrechtliche und religionspolitische Anmerkungen zum Kopftuchbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Januar 2015, Göttingen, S. 17.

38 Vgl. *Landtag von Baden-Württemberg* 2015: Gesetzesentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD. Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg und des Kindertagesbetreuungsgesetzes. Drucksache 15/7061 (24.06.2015).

39 Vgl. *Ruf, Reiner* 2015: Unmut in der CDU über Kopftuch-Urteil, in: Stuttgarter Zeitung vom 27.3.2015, http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.staat-und-religion-unmut-in-der-cdu-ueber- kopftuch-urteil.3753b05c-3077-455c-b6d9-fa761f4ae4b5.html (02.02.2016).

40 Vgl. dazu: *Laux, Henning/Rosa, Hartmut* 2015: Clockwork Politics – Fünf Dimensionen politischer Zeit, in: *Straßheim, Holger/Ulbricht, Tom (Hrsg.)* 2015: Zeit der Politik. Demokratisches Regieren in einer beschleunigten Welt, Baden-Baden, S. 52-70.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sitioneller Protest. Den Regierungsparteien wurde vorgeworfen, durch das Einbringen des Gesetzentwurfes seitens der Fraktionen eine breitere Auseinandersetzung mit dem Thema verhindern zu wollen. Hätte die Regierung die Gesetzesänderung eingebracht, wäre eine Anhörung obligatorisch gewesen.[41] Letztendlich wurde dieser Konflikt beigelegt, indem man sich auf eine Anhörung[42] aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen zur Kopftuchthematik einigte. Die Stellungnahmen der Kirchen sorgten in diesem Zusammenhang aus Sicht der Landesregierung für eine veränderte Ausgangslage, die in Form eines Rechtsgutachtens sorgfältig zu prüfen sei. Allerdings herrschte Unklarheit darüber, ob der Landtag oder das Kultusministerium in dieser Richtung federführend tätig werden sollte. Des Weiteren tauchten Zweifel auf, ob die Expertise noch in der laufenden Legislaturperiode hätte abgeschlossen und Eingang in das aktuelle Verfahren finden können.[43]

Nach der letzten Landtagswahl hat die neue Koalitionsregierung aus Bündnis 90/Die Grünen und der CDU im Hinblick auf die Kopftuchproblematik folgendes Vorgehen vereinbart:

> Der Erhalt des geordneten und friedlichen Schullebens ist uns wichtig. Unter Einbeziehung der Kirchen werden wir den Kopftuch-Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) im Schulgesetz und im Kindergartengesetz (sic!) umsetzen. Dabei soll die Neuregelung die Gefahr laizistischer Fehldeutungen vermeiden und der religiösen und weltanschaulichen Freiheit in der Schule weiterhin Raum geben.[44]

Diese Formulierung spiegelt zum einen das Anliegen der christlichen Kirchen wider, Religionen im Schulleben auch künftig fest verankert zu wissen. Zum anderen deutet die allgemeine Formulierung darauf hin, dass unterschiedliche Auffassungen zwischen den Koalitionspartnern[45] voraussichtlich in einer Kompromissformel zusammengeführt

41 Vgl. Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, http://www.staatsanzeiger.de%2Fstaatsanzeiger%2Fnachricht%2Fartikel%2Fkopftuch-verschwindet-aus-dem-schulgesetz%2F&usg=AFQjCNHfv72KuoowFC1GklGqk_VFTliydg&bvm=bv.127521224,d.d24 (05.02.2016).

42 Vgl. *Landtag von Baden-Württemberg* 2015: Mitteilung des Präsidenten des Landtags. Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg und des Kindertagesbetreuungsgesetzes; hier: Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD – Drucksache 15/7061; Drucksache 15/7377 (14.09.2015).

43 Vgl. *Rieger, Arnold* 2016: Landtag schweigt zum Kopftuch, in: Stuttgarter Nachrichten, http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.klage-wegen-kopftuch-landtag-schweigt-zum-kopftuch.0e96d2d4-b41e-43d5-8733-a54289242e14.html (05.02.2016).

44 *Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg/Christlich Demokratische Union Baden-Württemberg* 2016: Baden-Württemberg gestalten: verlässlich, nachhaltig, innovativ. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg 2016-2021. Entwurf. Stuttgart, S. 72.

45 Verlängert man die Kopftuchkontroverse in den migrations- und integrationspolitischen Raum, so stellt Sandra Kostner in ihrer Bilanz der grün-roten Regierungspolitik in Baden-Württemberg mit Blick auf unterschiedliche Positionen zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der CDU fest: „Insgesamt lässt sich festhalten, dass erstens das Integrationsverständnis der CDU vorwiegend auf dem Prinzip der Eigenverantwortung gründet, während das Verständnis von Grün-Rot in erster Linie vom Prinzip der gesellschaftlichen Verantwortung getragen wird. Zweitens spielt eine auf den Erhalt einer identitätsstiftenden Wertegemeinschaft abzielende identifikatorische Integration im Verständnis der CDU eine viel bedeutsamere Rolle für gelingende Integrationsprozesse als für Bündnis 90/Die

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

werden müssen, die nicht zuletzt die Handschrift des zweiten Karlsruher Kopftuchurteils tragen wird. Im baden-württembergischen Kontext entfaltet die Entscheidung der Bundesverfassungsrichter bereits ohne die neue Fassung des Schulgesetzes seine Wirkung. In einem Schreiben an die Regierungspräsidien und die kommunalen Landesverbände wies das Kultusministerium im Mai 2015 darauf hin, „dass das Tragen eines Kopftuchs an sich grundsätzlich weder ein Hinderungsgrund für die Einstellung noch für die Ausübung der Tätigkeit einer Lehrerin an einer öffentlichen Schule ist."[46] Dieser Hinweis macht deutlich, dass bei der Umsetzung des Karlsruher Richterspruchs die (Verwaltungs-)Praxis der politischen Entscheidungsfindung vorausgeeilt ist. Es bleibt abzuwarten, inwieweit der pragmatische Ansatz auch im Falle einer muslimischen Erzieherin verfolgt wird, die wegen des Tragens eines Kopftuchs an ihrem Arbeitsplatz, einer Kindertagesstätte in kommunaler Trägerschaft, abgemahnt wurde und sich deshalb zur Verfassungsbeschwerde entschlossen hat.[47]

6. Fazit

Das zweite Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichtes tangiert zahlreiche gesetzliche Regelungen, die einige Bundesländer auf Grundlage der ersten Karlsruher Entscheidung vom 24. September 2003 erlassen hatten. Ob es sich bei dem Richterspruch vom 27. Januar 2015 um punktuelle Korrekturen des ersten Beschlusses handelt, um ergänzende Ausführungen im Sinne einer Präzisierung oder um fundamentale Änderungen auf breiter Front, ist nach wie vor umstritten. Die unterschiedlichen Einschätzungen hängen nicht zuletzt davon ab, welche Aspekte des Urteils in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken.

Für die Bundesländer, die ohne gesetzliche Regelung auskommen und Kopftuch-Kontroversen in Form von Einzelfallentscheidungen angehen, ist die zweite Karlsruher Entscheidung bislang ohne weitreichende Folgen geblieben. Das anlassorientierte Vorgehen ist von einem pragmatischen Grundzug geprägt und vertraut weitgehend auf Konfliktlösungsmechanismen innerhalb der jeweiligen Kultusverwaltung. Auch die Zusammensetzung von Kollegien minimiert mancherorts die Anzahl arbeits-, disziplinar- oder gar verfassungsrechtlicher Klärungsprozesse. Dass eine gesetzliche Regelung mit laizistischer Ausrichtung ein Bundesland nicht grundsätzlich gegen Kontroversen vor Gericht immunisieren kann, zeigt der beschriebene Streitfall in Berlin. Hier ist absehbar, dass höhere Instanzen eingeschaltet werden. Auch eine erneute Entscheidung der Karlsruher Verfassungsrichter ist nicht ausgeschlossen. In Ländern wie Nordrhein-Westfalen, die dem gesetzlichen Anpassungsbedarf bereits nachgekommen sind oder die sich wie

Grünen (...)." (*Kostner, Sandra* 2016: Integrationspolitik: Neuausrichtung und/oder Kontinuität?, in: Der Bürger im Staat, 65. Jg., Nr. 4, S. 214-222; hier: 217. Zu parteiprogrammatischen Cleavages in Bezug auf die Kopftuchthematik siehe für den bundesweiten Vergleich die Typologien in: *von Blumenthal* 2009 (Fn. 10), S. 133 und S. 135).

46 Zitiert nach *Rieger* 2016 (Fn. 44).

47 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Baden-Württemberg noch im Prozess einer verfassungskonformen Ausgestaltung der Vorgaben befinden, hat sich als Begleiterscheinung die Debatte zum Verhältnis von Religion, Gesellschaft, Staat und Politik intensiviert. Derartige Diskussionen strahlen auch auf Bundesländer wie Bayern oder das Saarland aus, die derzeit keinen Handlungsbedarf als Folge des zweiten Richterspruchs aus Karlsruhe sehen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass im Freistaat die Kontroverse um die Zulassung des Kopftuchs für Rechtsreferendarinnen durch das Verwaltungsgericht Augsburg eine Breitenwirkung entfaltet, die auch den erzieherisch-schulischen Bereich tangieren kann.[48]

Maßgeblich bestimmt werden entsprechende Debatten von den symbolischen und funktionalen Zuschreibungen, die das Kopftuch erfährt. Es wird dadurch zu einer „Projektionsfläche“[49] für ein breites Spektrum an migrations- und integrationspolitischen Vorstellungen. Ob der vom Ersten Senat festgestellte ursprünglich neutrale Charakter des Kopftuchs als Ausgangspunkt für eine tiefergehende Beschäftigung mit dem Islam dienen kann, wird deshalb kontrovers diskutiert. Bislang verlaufen entsprechende Suchbewegungen wellenartig und schlagen sich in föderaler Vielfalt nieder. Sie werden geprägt durch das Zusammenspiel von sozialen Entwicklungen, konstitutionellen Vorgaben, politischen Schwerpunktsetzungen, (höchst-)richterlichen Entscheidungen, sowie der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung.[50] Das Kopftuchurteil des Ersten Senats zeigt erneut die enge Verflechtung dieser Komponenten bei der Gestaltung von Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland. Die genannten Elemente bilden auch das Kräftefeld, in dem sich staatliche Bildungs- und Erziehungseinrichtungen beim Umgang mit dem Kopftuch bewegen. In der Regel treten diese dann als lernende Systeme in Erscheinung, die in unterschiedlicher Intensität mit der Interdependenz von Aushandlungsprozessen, Verwaltungspraxis und pädagogischem Wirken konfrontiert sind.

48 Vgl. Pressemitteilung des Bayerischen Verwaltungsgerichtes Augsburg vom 30.06.2016, http://www.vgh.bayern.de/media/vgaugsburg/presse/pm_2016-06-30_kopftuchverbotunzulässig.pdf (30.06.2016) sowie Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 30.06.2016, https://www.justiz.bayern.de/presse-und-medien/pressemitteilungen/archiv/2016/81.php (30.06.2016) und Süddeutsche Zeitung vom 01.07.2016, S. 1, 4, 45.

49 *Steinberg* 2015 (Fn. 3), S. 236.

50 Zum supranationalen Kontext vgl. etwa den Fall Samira Achbita und Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vs. G4S Secure Solutions NV, der vor dem Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg verhandelt wird (*Gerichtshof der Europäischen Union* 2016: Pressemitteilung Nr. 54/16 vom 31.5.2016, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-05/cp160054de.pdf (02.06.2016). Zu den konträren Rechtsauffassungen zweier Generalanwältinnen im Hinblick auf das Kopftuchverbot in Unternehmen vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.07.2016, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Kompetenzen und Kompromissen – Genese der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Hinblick auf eine Anschlusslösung 2020

Volker Ratzmann[1]

1. Einleitung

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern stellen seit jeher einen der wichtigsten Pfeiler unseres föderalen Systems dar. Sie sind nicht zuletzt Garant für die Stabilität des deutschen Föderalismus. Gleichwohl sind die Verhandlungen über diese Beziehungen schon immer geprägt durch komplizierte, langwierige und oft auch ergebnislose Beratungen. Aufgrund der Ende 2019 auslaufenden Regelungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen bedarf es nun einer adäquaten Anschlusslösung. Mit Hinblick auf mögliche Änderungen im Grundgesetz diesbezüglich drängt die Zeit, das Projekt noch in dieser Legislaturperiode abzuschließen. Trotz ihrer unterschiedlichen Interessenlage, haben sich die 16 Länder auf einen Vorschlag geeinigt. Dennoch erscheint eine Annäherung mit dem Bund im Moment in weiter Ferne. Die komplizierte Geschichte der Entscheidungsfindung in den Bund-Länder Finanzbeziehungen geht weiter.

2. Geschichte der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Diese Divergenzen nahmen bereits nach Kriegsende ihren Anfang. Während die westalliierten Mächte und die Ministerpräsidenten der Länder sich eher für ein dezentrales Finanzwesen einsetzten, forderten Mitglieder des Parlamentarischen Rates, angeführt vom einstigen preußischen Finanzminister in der Weimarer Republik, Hermann Höpker-Aschoff, eine zentralistische „top-down"-Regelung der Staatsfinanzen. Der damalige Kompromiss bildet bis heute das Fundament der Bund-Länder Finanzbeziehungen.[2] Bei der Steuerverwaltung implementierte man für die Einkommen- und Körperschaftsteuer das Prinzip des örtlichen Aufkommens. Dem Bund wurde jedoch zugestanden, Teile dieser Steuern in Anspruch zu nehmen.[3] Falls es einzelnen Länder nicht möglich war mit ihren Mitteln auszukommen, sah man einen horizontalen Finanzausgleich vor.

Nach und nach führte der Wettbewerb um Wählerstimmen jedoch zu einer Verlagerung von Länderkompetenzen zum Bund. Um Subventionsprogramme im ländlichen Raum oder für den Wohnungsbau zu schaffen, war es notwendig, durch Änderungen des Grundgesetzes in Länderkompetenzen einzugreifen.[4] Dies gipfelte in der großen

1 Unter Mitarbeit von Oberregierungsrat Dr. Sebastian Schäfer und Herrn Manuel Schmid.

2 *Blankart, Charles B* 2011: Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München, S. 700.

3 *Ullmann, Hans-Peter* 2005: Der deutsche Steuerstaat: Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute, München, S.184.

4 *Blankart* 2011 (Fn. 2), S. 702.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Finanzreform von 1969, im Zuge derer man aus Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer Verbundsteuern machte, die anteilig an Bund, Länder und Kommunen gingen. Die Beschlüsse, die man damals traf, sind zu großen Teilen auch heute noch gültig. So beschloss man mit einem Umsatzsteuervorabausgleich und Bundesergänzungsmitteln, den Länderfinanzausgleich weiter zu intensivieren und schuf somit das heute noch zum Tragen kommende Stufenmodell des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Dieses Konstrukt aus dem Jahr 1969 erfuhr 1995 nach der Wiedervereinigung und den auslaufenden Sonderregelungen für die neuen ostdeutschen Bundesländer seine Nagelprobe. Das Volumen des Länderfinanzausgleichs wächst seitdem beständig und somit auch die Zahllast der Geberländer. Verschärfend kommt hinzu, dass mit Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Hamburg nur noch vier Geberländer zwölf Nehmerländern gegenüberstehen (wobei Hamburgs Zahllast im Vergleich zu den anderen drei Bundesländern relativ gering ausfällt). Mit der Föderalismusreform II hat man einen ersten Schritt zur Neuordnung geschaffen, in dem die Länder durch die damals getroffenen Regelungen ab dem Jahr 2020 ihre Haushalte ohne strukturelle Neuverschuldung ausgleichen müssen. Doch jetzt muss der nächste Schritt folgen.

3. Föderalismusreform II

2009 hatte man bereits im Zuge der Föderalismusreform II gute Anfänge gemacht die antiquierten Regelungen, die teilweise noch von der großen Finanzreform 1969 herrührten, anzupassen, doch zu einer wirklich grundlegenden Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen kam es noch nicht. Dennoch wurden wichtige Ergebnisse erzielt. Die Einführung einer Regelung zur strukturellen Neuverschuldung und damit einhergehend ein Stabilitätsrat waren notwendig, um die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht zum Kippen zu bringen, insbesondere vor dem Hintergrund der divergenten Entwicklung der Pro-Kopf-Schuldenlast der einzelnen Länder. Art. 109a GG beschreibt die Aufgaben des Stabilitätsrates mit der „regelmäßigen Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder, sowie die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen […]“. Der Rat trifft nach Bedarf zusammen, jedoch mindestens zweimal jährlich und entscheidet mit der Stimme des Bundes und einer Zweidrittelmehrheit der Länder, wobei ein Land nicht stimmberechtigt ist, wenn über dessen Haushaltslage abgestimmt wird. Bund und Ländern wird dadurch ein Werkzeug an die Hand gegeben, mit welchem dem Finanzföderalismus in Deutschland gut gedient ist. Zwar sind die Sitzungen vertraulich und nicht öffentlich, Entscheidungen des Rates finden jedoch auch in der Öffentlichkeit Gehör. So zeigt die Ermahnung Bremens im Juni 2016, dass der Stabilitätsrat funktioniert und den Finanzföderalismus in Deutschland stärkt. Die Haushaltsautonomie der Länder bleibt auch bei notwendigen Sanierungsmaßnahmen der Haushalte bestehen. So sind Vorschläge zur Sanierung des Haushaltes vom Land oder Bund zu machen, deren Umsetzung dabei nicht über die alleinige Kompetenz der betroffenen Gebietskörperschaft hinausgehen darf. Die Funktionalität des föderalen Mechanismus kann nur gewährleistet werden, wenn zu großen systemisch bedingten Schieflagen vorgebeugt wird. Folgerichtig waren dementsprechend auch die Konsoli-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dierungshilfen, die man einzelnen Bundesländern zusprach. Mit der konjunkturellen Komponente im neuen Absatz 3 in Art. 109 GG wurde auch die notwendige Flexibilität verankert. So wird auch weiterhin einer grundsätzlichen Autonomie der Länder bezüglich ihrer Haushalte entsprochen. Eine generelle Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde jedoch nicht erreicht. Da die Förderung der ostdeutschen Länder im Rahmen des „Aufbau Ost" beziehungsweise Solidarpakt II genauso 2019 auslaufen wie die gesetzliche Grundlage des bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs, ist eine Neuordnung allerdings zwingend geboten. 2009 hatte man die Chance verpasst, langfristige Planungssicherheit zu schaffen. Eine Beibehaltung des Status quo über 2019 ist möglich[5], kann aber weder im Sinn der Länder noch des Bundes sein.

4. MPK-Beschlüsse vom 03.12.2015: Position des Bundes und Forderungen der Länder

Eine grundlegende Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ist angesichts der teils antiquierten Paragrafen und den aktuell bevorstehenden Aufgaben notwendig. Die Ausgleichszahlungen, die Länder wie Bayern oder Baden-Württemberg leisten, steigen von Jahr zu Jahr. Aber auch die finanziellen Belastungen, die von den Ländern zu tragen sind, haben sich deutlich erhöht.

Noch auf ihrer Jahrestagung im Oktober 2012 in Weimar beschlossen die Regierungschefinnen und -chefs einen umfangreichen Katalog von Maßnahmen, deren Umsetzung eine tiefgreifende Neustrukturierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingeleitet hätte, da vorgesehen war, nicht nur den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne neu zu regeln, sondern alle Finanzströme zwischen den Ländern und dem Bund umfassend zu analysieren und entsprechend der bestehenden Aufgaben neu zu verteilen.

Bereits die Bewertung des Maßnahmenkatalogs durch die Finanzministerkonferenz förderte die tiefgreifenden Divergenzen zwischen den Ländern zu Tage. Die im Forum zusammengeschlossenen Nehmerländer einte die Ablehnung gegen die von den Geberländern geforderte Entlastung. Nordrhein-Westfalen beharrte auf der Abschaffung des Umsatzsteuervorwegabzugs, da es sich dadurch zu Unrecht in die Reihe der Nehmerländer gestellt sah.[6] Die fünf neuen Länder schließlich wehrten sich gegen Steuerautonomie und bangten um den Wegfall der Sonderergänzungszuweisungen.[7]

Jenseits dieser inhaltlichen Auseinandersetzung scheiterte der Versuch, die Verhandlungen zu strukturieren und Bundestag und Bundesregierung frühzeitig in den Verhandlungsprozess einzubeziehen. Die Länder und insbesondere die Finanzministerien beharrten darauf, einbezogen zu sein. Erst im Herbst 2014 nahmen die festgefahrenen

5 *Funk, Albert* 2016a: Durchbruch oder Abbruch?, in: Der Tagesspiegel, 19.05.2016.

6 U.a. *Von Altenbockum, Jasper* 2015, Was man hat, das hat man, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.07.2015.

7 *Heinemann, Friedrich, Janeba, Eckhard, Moessinger, Marc-Daniel, Schröder, Christoph und Streif, Frank* 2014: Föderalismus-Präferenzen in den deutschen Landesparlamenten, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 15 (1), 56-74.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Verhandlungen wieder Fahrt auf, als das sogenannte Scholz-Schäuble Papier des Ersten Bürgermeisters Hamburgs und des Bundesfinanzministers in die Öffentlichkeit gelangte. Darin wurde unter anderem vorgeschlagen, einen Teil vom Volumen des Solidaritätszuschlags zum Abbau der kalten Progression zu verwenden, den Stabilitätsrat zu stärken und ein gemeinsames Schuldenmanagement von Bund und Ländern aufzubauen. Vor allem wurden Stadtstaaten und Kommunen damit gelockt, dass der Bund ab 2020 die Kosten, die für die Unterkunft von Langzeitarbeitslosen und Grundsicherungsempfängern und das Wohngeld anfallen, übernehmen werde.[8] Im März 2015 legte dann Baden-Württemberg ein Modell vor, mit dem versucht wurde, die unterschiedlichen Interessen zum Ausgleich zu bringen und das vor allem dem Grundsatz Rechnung trug, dass eine Einigung nur gelingen könnte (und kann) wenn kein Land durch eine Neuordnung Geld verliert. Teil des sogenannten „Kretschmann-Schmid-Vorschlags" waren eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder, eine Reduktion des Finanzkraftmaßstabs im Umsatzsteuerausgleichmodell zwischen den Ländern und eine Entlastung der Geberländer durch die Herabsetzung der Belastungsobergrenze.

Die Einigung unter den Ländern gelang nach langen und zähen Verhandlungen mit dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3.12.2015. Trotz massiver Kritik aus dem Bund (Bundestag und Bundesregierung) halten bislang alle Länder daran fest und machen ihr Modell zur Grundlage weiterer Verhandlungen.

Die Position der Länder ist dabei eindeutig: Der horizontale Länderfinanzausgleich im engeren Sinne gemäß Art. 107 Absatz 2 GG, die Stufe drei des bisherigen Länderfinanzausgleichs, soll abgeschafft werden. In diesem Zuge würde auch der Umsatzsteuervorwegausgleich abgeschafft. Die neue Regelung sähe vor, die Finanzkraft im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auszugleichen. Somit würden Konflikte zwischen den Ländern insofern verringert werden, als dass es keine Ausgleichzahlungen zwischen den Ländern mehr geben würde. Das Maß für den Umsatzsteueranteil eines Bundeslandes soll die Einwohneranzahl darstellen, wobei hier auch gemäß der jeweiligen Finanzkraft eines Landes in Form von Zu- bzw. Abschlagszahlungen modifiziert werden kann. Der Ausgleichstarif soll linear erfolgen und mit einer Festsetzung von 63% geringer als bisher ausfallen. Weiterhin wird der Bund über eine Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gemäß Art. 107 Absatz 2 Satz 3 GG und Beibehaltung bzw. Erweiterung der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) stärker mit einbezogen. Der Stabilitätsrat soll gestärkt und die Kommunen mit 5 Milliarden Euro pro Jahr ab 2018 entlastet werden. Außerdem sollen die Kredite an die Konsolidierungsländer prolongiert und vom Bund ab diesem Jahr mitgetragen werden.

Der Bund kommt den Ländern in seinem Modell bei einigen Forderungen entgegen. So sollen finanzielle Hilfen für Bremen und das Saarland bereitgestellt werden, allerdings nicht in der von den Ländern geforderten Höhe von 800 Millionen Euro. Die Position des Bundes sieht ebenfalls die Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs und die

8 *Funk, Albert* 2014: Die Schäuble-Scholz Connection, in: Der Tagesspiegel, 19.09.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Einführung eines linearen Ausgleichstarifs vor, nennt jedoch für diesen noch keinen prozentualen Wert, sondern spricht von einer moderaten Absenkung. Bei der Stärkung des Stabilitätsrates herrscht jedoch weitestgehend Konsens. Die finanzielle Entlastung der Kommunen ab 2018 wurde bereits im Koalitionsvertrag der Großen Koalition von 2013 zugesagt. Insgesamt stellt der Bund für alle Reformelemente einen Betrag von sieben Milliarden Euro in Aussicht. Aus Ländersicht kann dies nicht zufriedenstellend sein, denn sowohl Länder als auch Kommunen stehen in naher Zukunft vor großen finanziellen Belastungen, die auf Basis der Vorschläge des Bundes und den aktuellen Regelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen so nicht sachgerecht und nachhaltig zu meistern wären.

4.1 Belastungen durch Aufnahme von Flüchtlingen

Die Flüchtlingskrise stellt die Länder und Kommunen vor erhebliche finanzielle Belastungen, die nicht nur Unterbringung und Versorgung betreffen, sondern sich auf viele Bereiche der Haushalte der Länder auswirken. Vor allem die Länder, die bereits Unterstützung über den Länderfinanzausgleich erfahren, ächzen enorm unter dieser finanziellen Last. Allein das Land Baden-Württemberg musste zur Bewältigung der Lasten aus dem Zustrom von Schutzsuchenden im Jahr 2015 2,7 Mrd. € in den Haushalt einstellen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Bund die Maßnahmen in großen Teilen vorgibt, aber bei der Finanzierung der Kosten die Länder die Hauptlast zu tragen haben. Ein Entgegenkommen des Bundes ist hier deshalb unbedingt zu leisten. Die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3.12.2015 zeigen auf, wie einer adäquaten Neuordnung Rechnung zu tragen wäre. Eine Umgehung der Neuverschuldung über Kreditaufnahme durch einen horizontalen Länderfinanzausgleich im engeren Sinne kann und darf nicht die Lösung sein. Eine stärkere Einbeziehung des Bundes über die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und die teilweise erweiterten Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) ist deshalb zwangsläufig. Aufgrund einer stärkeren Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuerverteilung soll dies aber nicht zu einer einseitigen Belastung führen. In Bezug auf die Mehrkosten durch die Flüchtlingskrise ist der Bund den Ländern zwar etwas entgegen gekommen. Die jetzt für drei Jahre gewährten je 2,5 Mrd. € für alle Länder, sind angesichts der oben genannten Belastungen für Baden-Württemberg allein nicht ausreichend die Mehrbelastungen der Länder adäquat auszugleichen. Der Bund täte gut daran, den Ländern hier entgegenzukommen, um diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe gut zu bewältigen und den neu Zugewanderten bessere Chancen bei der Integration bieten zu können. Momentan gehen die Länder für sich von einer Mehrbelastung zwischen 20 und 25 Milliarden Euro aus, der Bund errechnet für sich 15 Milliarden Euro.[9] Eine zu einseitige finanzielle Belastung der Länder diesbezüglich, könnte der ohnehin schon angespannten politischen Lage in Deutschland, die auch die Landtagswahl in Baden-Württemberg wesentlich beeinflusste, weiteren Vorschub leisten, indem die Länder aufgrund zu hoher finanzieller Belastungen an anderer

9 *Funk, Albert* 2016*:* Unerfreulicher Abend im Kanzleramt, in: Der Tagesspiegel, 23.04.2016.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Stelle Ausgaben einsparen müssen. Sinnvoll wäre die Etablierung eines atmenden Mechanismus, der in Abhängigkeit von den jeweiligen Zugangszahlen diejenigen Kosten hälftig zwischen Bund und Ländern aufteilt, die sich als Sonderbelastung nicht über die normale Kompetenzverteilung den Ländern zuordnenden lassen. Schule, Polizei und Justiz gehören zum Kompetenzbereich der Länder, das Vorhalten von Aufnahmeeinrichtungen in Erwartung steigender Flüchtlingszahlen sicher nicht.

4.2 Wegfall des Solidarpaktes II

Ende 2019 endet mit dem Solidarpakt II die finanzielle Unterstützung der neuen Bundesländer und Berlins, die aufgrund ihrer strukturell bedingten Wirtschaftsschwäche auf Unterstützung angewiesen sind. Eine finanziell eigenständige Bewältigung ihrer Angelegenheiten ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Es stellt sich deshalb auch hier die Frage, wie der zeitnahe Wegfall der hierfür notwendigen finanziellen Mittel aufzufangen ist, gerade wenn man bedenkt, dass 2020 die in der Verfassung festgeschriebene Schuldenbremse für die Länder greift. Im MPK-Beschluss vom 3.12.2015 wurde festgelegt, dass die ostdeutschen Flächenländer weiterhin Zuweisungen in Höhe von mehr als 2 Mrd. € erhalten sollen. Des Weiteren sollen Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene in verfassungsrechtlich abgesicherter Form in Höhe von ca. 1,54 Mrd. € gewährt werden. Davon würden insbesondere die strukturschwachen ostdeutschen Bundesländer profitieren.

5. Kritik am Vorschlag der Länder

Sowohl vom Bund, als auch aus Teilen der Wissenschaft[10] gab es als Reaktion auf den Vorschlag der Länder viel Kritik. Es wird von einem „Kuhhandel auf Kosten der Steuerzahler“ gesprochen oder den Ländern „gravierende Defizite ihrer Selbstwahrnehmung und mangelnde Wertschätzung der föderalen Institute“[11] vorgeworfen. Der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Winfried Kretschmann, bezeichnete den Finanzausgleich hingegen als „Ausdruck des Solidaritätsprinzips“[12]. Diesem Solidaritätsprinzip entspricht der Vorschlag der Länder. Nach zähen und schwierigen Verhandlungen hat man sich endlich auf einen Kompromiss einigen können, der kein Land schlechter stellt, die aktuellen Problemstellungen zufriedenstellend beantwortet und eine nachhaltige Lösung ab 2020 erwirkt. Dabei wird man der starken finanziellen Belastung der süddeutschen Länder durch den Status quo gerecht, berücksichtig die Probleme struktur-

10 U. a. *Ökonomen des Kronberger Kreis* 2016: Immer drauf auf den Steuerzahler, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 12.06.2016.

11 *Korioth, Stefan* 2016: Mehr Geld gegen Selbstentmachtung?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.06.2016

12 *Kretschmann, Winfried* 2016: Unser Finanzausgleich kann allen schmecken, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 19.06.2016.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schwacher Bundesländer und der Stadtstaaten und belastet den Bund in einem verträglichen Ausmaß.

Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble kritisiert den Ländervorschlag, da dieser den Finanzausgleich noch komplizierter machen würde und ausschließlich der Bund für den Finanzausgleich sorgen würde. Durch die Integration des horizontalen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne in die bisher vorgeschaltete Stufe der Umsatzsteuerverteilung wird der bisherige intransparente Umsatzsteuervorwegausgleich jedoch überflüssig und der Finanzausgleich damit weniger komplex. Aus zwei getrennten horizontalen Ausgleichsstufen wird somit eine und der Grad an Transparenz wird deutlich erhöht.[13] Ein weiterer Vorteil der Integration ist der Umstand, dass Ausgleichsleistungen nicht mehr in Ausgaben- bzw. Einnahmekategorien zu unterteilen sind. Hier wird ein dem Sachverhalt ohnehin nicht mehr angemessenes Instrument abgeschafft. Dies wird zu einer erheblichen Minderung des Konfliktpotenzials zukünftiger Verhandlungen über die Bund-Länder Finanzbeziehungen führen. Das Ländermodell würde die Einnahmen von Anfang an nach bestimmten Kriterien verteilen und nicht erst eine Verteilung vornehmen um danach eine weitere horizontale Verteilung folgen zu lassen. Die Verteilung von Steuern zwischen Bund, Ländern und Kommunen bleibt bestehen. Dass die Steuerautonomie der Länder, für die sich Baden-Württemberg einsetzte, nicht Teil des Vorschlags ist, ist zwar zu bedauern, liegt jedoch in der Natur dieses Kompromisses, bei dem alle Seiten Zugeständnisse machen mussten.

6. Fazit

Nach mehr als drei Jahren zähen und schwierigen Verhandlungen zwischen den Ländern untereinander und den Ländern mit dem Bund, liegt nun ein für beide Seiten fairer Vorschlag auf dem Tisch. Es bleibt nicht mehr viel Zeit die Verhandlungen, die so wichtig sind für unser föderales System und zukunftsfähige Staatsfinanzen, zu einem erfolgreichen Ende zu bringen. Diese Zeit sollte genutzt werden.

13 *Schäfer, Thomas* 2016: Teilen unter Partnern: Warum der Bund dem neuen Finanzausgleich zustimmen sollte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.07.2016.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5. Europäische Länderberichte

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Armutsbekämpfung im Bundesstaat – die Sozialhilfe der Schweiz

*Eva Maria Belser**

1. Einführung

Vor kurzem wandte sich die Gemeinde Rekingen im aargauischen Bezirk Zurzach im *Strichpunkt*, dem offiziellen Publikationsorgan der Gemeinde, mit der überraschenden Bitte an die Bevölkerung, „künftig von Mietverträgen mit Asylanten Status B abzusehen“[1]. Hinter dem ungewöhnlichen Vorgehen, zu dem sich zuvor schon andere Gemeinden entschlossen hatten, steht die Befürchtung vor allem kleinerer Gemeinden, die Sozialhilfekosten würden ansteigen und die Gemeindekassen belasten. Nachdem einige Flüchtlinge die kantonale Unterkunft verlassen mussten, erwartete der Gemeinderat offenbar, dass allzu viele von ihnen in das weniger als 1000 Einwohner zählende Rekingen ziehen könnten. Flüchtlinge seien überdurchschnittlich häufig arbeitslos, hielt der Gemeinderat fest. Zwar trage der Kanton während der ersten fünf Jahre die dadurch verursachten Sozialhilfekosten, doch danach müsse die Gemeinde übernehmen. Da Rekingen ohnehin schon den zweithöchsten Steuerfuss im Kanton Aargau habe, würden neu zuziehende Flüchtlinge „die Gemeinde existenziell bedrohen“, machte der Gemeinderat geltend. Noch rabiater ging der Gemeinderat der Glarner Gemeinde Oberwil-Lieli zur Sache, der ein Haus, das als Unterkunft für Asylsuchende hätte dienen sollen, kurzerhand abreißen ließ, um nicht „künftige Sozialhilfebezüger“ in die Gemeinde zu ziehen.[2]

Auch außerhalb des Asylbereichs sorgen seit einiger Zeit Vorfälle für Schlagzeilen, bei denen Gemeindebehörden Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger zum Wegzug aus ihrer Gemeinde motivieren oder von der Wohnsitznahme abzuhalten versuchen. Der bekannteste Fall betrifft die St. Gallische Gemeinde Rorschach, wo eine Sozialhilfebezügerin, die sich in der Stadt St. Gallen abgemeldet hatte, mehrfach daran gehindert

* Dieser Text stützt sich teilweise auf andere Publikationen der Autorin im Bereich der Sozialhilfe, namentlich auf *Belser, Eva Maria* 2015: Die Harmonisierung der Sozialhilfe: Braucht es neue Bundeskompetenzen?, in: Newsletter IFF 3/2015; *Egbuna-Joss, Andrea/Belser, Eva Maria* 2015: Ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe? Institutionelle Überlegungen zum Harmonisierungsbedarf in einem grundrechtssensiblen Bereich, in: SKMR-Newsletter Nr. 26 vom 19. Mai 2015 sowie *Belser, Eva Maria/Bächler, Thea* 2015: Unterstützung in wirtschaftlichen Notlagen, Der grundrechtliche Anspruch auf Sozial- und Nothilfe, in: Soziale Sicherheit CHSS 6/2015, S. 307-312; *Dies.*: L’aide sociale et l’aide d’urgence en tant que droits fondamentaux, in: Sécurité sociale CHSS 6/2015, S. 307-312.

Die Autorin dankt MLaw Fabrizio Crameri und MLaw Liliane Minder, RA, für ihre wertvolle Unterstützung bei der Fertigstellung dieses Texts.

1 Vgl. Strichpunkt, Mitteilungsblatt der Verwaltung2000, Nr. 05/2016, S. 16, abrufbar unter: www.verwaltung2000.ch/cms/index.phd?aid=257 (11.07.2016).

2 Vgl. *Aschwanden, Erich* 2016: «Asylwesen in den Gemeinden – Rekingen sieht Flüchtlinge als «existenzielle Bedrohung», in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 13. Juli 2016.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

worden war, sich in der Gemeinde Rorschach anzumelden und Vermieter aufgefordert worden waren, der Frau keinen Mietvertrag auszustellen.[3] Um nicht attraktiv für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger zu sein, sind einzelne Kantone und Gemeinden auch dazu übergegangen, Sozialhilfeleistungen zu senken, ihren Bezug an strengere Voraussetzungen und Kontrollen zu knüpfen und vermehrtes Gewicht auf Gegenleistungen zu legen. Zur Entlastung der Gemeindefinanzen werden schließlich teilweise auch unrealistisch tiefe „ortsübliche" Mieten festgelegt, zu denen sich in Wirklichkeit auf dem Gemeindegebiet kaum Wohnungen finden lassen, sowie bauliche und raumplanerische Maßnahmen ergriffen, um Dörfer, Quartiere und Städte „aufzuwerten" und für ärmere Menschen unerschwinglich zu machen. Zwar haben viele Kantone und Gemeinden ihre Sozialhilfesysteme in den letzten Jahren tiefgreifend umgebaut und alte Fürsorgesysteme in moderne Institutionen der Armutsbekämpfung verwandelt. Unter dem Eindruck steigender Sozialhilfekosten, zunehmenden Spardrucks und mediatisierter Sozialhilfemissbrauchsfällen haben einzelne Kantone und Gemeinden jedoch auch Maßnahmen ergriffen, die darauf zielen, den Zugang zur Sozialhilfe zu erschweren und die Bedingungen des Bezugs möglichst abschreckend zu gestalten.[4]

Diese und andere Vorkommnisse geben der langjährigen Forderung nach einer Harmonisierung oder Vereinheitlichung der Sozialhilfe neuen Auftrieb.[5] Der zunehmende Druck, der auf der Sozialhilfe laste, so wird argumentiert, überfordere Kantone und Gemeinden und führe zu einem negativen Wettbewerb. Nachdem der Bundesrat mit Hinweis auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung stets ablehnend auf Vorstösse reagiert hatte, überwies der Nationalrat im Jahre 2014 das Postulat „Rahmengesetz für die Sozialhilfe", das den Bundesrat beauftragte, in einem Bericht aufzuzeigen, inwiefern ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe die Mängel des heutigen Systems beheben könnte.[6] Der bundesrätliche Bericht, der im Jahre 2015 veröffentlicht wurde, zeigt verschiedene Möglichkeiten auf, wie die Ziele der Sozialhilfe mit den Grundsätzen des Föderalismus in Einklang gebracht werden könnten.[7] Sowohl der Bericht als auch die Reaktionen auf diesen verdeutlichen, dass zwar die meisten Akteure eine (zusätzliche)

3 Vgl. etwa *King, Jessica* 2015: „Sozialhilfe Schikane für Bezügerin in Rorschach", in: Beobachter vom 23. Januar 2015; *Hosp, Janine* 2015: „Rorschach will die Sozialhilfebezügerin nicht", in: Tagesanzeiger vom 26. Februar 2015 sowie *Heijers, Jeroen* 2015: „Fall Rorschach – Gemeinden schieben sich die Sozialhilfe-Bezüger zu", in: 20 Minuten vom 28. Januar 2015.

4 Vgl. zum Ganzen *Fluder, Robert/Stremlow, Jürgen* 1999: Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen, Bern.

5 Vgl. Motion Humbel 2011: Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung, 11.3638; Motion Weibel 2012 bzw. 2014: Rahmengesetz für Sozialhilfe, 12.3013 bzw. 14.4070.

6 Postulat Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (13.410) vom 6. November 2013, Rahmengesetz für die Sozialhilfe.

7 Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen (Handlungsbedarf und –möglichkeiten): Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats „Rahmengesetz für die Sozialhilfe" vom 6. November 2013, 25. Februar 2015; vgl. dazu etwa *Spiess, Angelika* 2015: Ist die Zeit reif für eine bundesrechtliche Regelung der Sozialhilfe?, in: Newsletter IFF 2/2015.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Harmonisierung der Sozialhilfe wünschen, sich aber über das zukünftige Maß kantonaler und kommunaler Autonomie uneinig sind.[8]

In diesem Beitrag soll aufgezeigt werden, dass die Sozialhilfe der Schweiz tatsächlich vor großen Herausforderungen steht, ein Bundesrahmengesetz aber nur einen geringen Beitrag zu deren Bewältigung leisten würde. Die besonderen Schwierigkeiten, mit denen sich die Sozialhilfe als letztes soziales Netz konfrontiert sieht – vor allem angesichts der Tatsache, dass immer mehr Menschen langfristig auf wirtschaftliche Unterstützung angewiesen sind – lassen sich nicht ohne weiteres dadurch lösen, dass die Zuständigkeiten von einer unteren staatlichen Ebene auf eine höhere verschoben werden.

Im Folgenden soll zunächst das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz kurz vorgestellt und auf die föderalistische Aufgabenteilung eingegangen werden (2.). Im Anschluss daran werden die Vorschläge des Bundesrats vorgestellt und auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die mit ihrer Umsetzung verbunden wären (3.). Schließlich werden einige Möglichkeiten erwogen, die eine grundrechtskonforme sowie kostengünstige Sozialhilfe sicherstellen könnten, ohne die Vorzüge föderalistischer Vielfalt preiszugeben (4.). In den Schlussbemerkungen wird davon abgeraten, dem Zentralisierungsreflex vorschnell nachzugeben und daran erinnert, dass Kantonen und Gemeinden durchaus auch Zuständigkeiten in Rechtsgebieten zugestanden werden können, die im politischen Kreuzfeuer stehen (5.).

2. Das mehrstufige System der sozialen Sicherheit

Die Sozialstaatlichkeit gehört zu den materiellen Leitprinzipien der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft[9], die zwar – wie alle Struktur- und Leitprinzipien – nicht ausdrücklich erwähnt werden, sich aber aus dem Sinn und Geist sowie einzelnen Verfassungsnormen ergeben und auf deren Auslegung zurückwirken.[10] Während die Präambel in der berühmt gewordenen Wendung des Schriftstellers Adolf Muschg festhält, dass sich die Stärke des Volks am Wohl der Schwachen misst, nennt der Zweckartikel die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt als verbindliches Staatsziel (Art. 2 Abs. 2 BV). Der Grundrechtskatalog ist zwar arm an sozialen Grundrechten, die den Staat zu Leistungen verpflichten, hält aber in Art. 12 BV fest, dass Anspruch auf Hilfe und Betreuung hat, wer in Not gerät. Die menschenrechtlichen Ansprüche auf soziale Sicherheit, die der UNO-Pakt I gewährleistet, wurden in der Schweiz dagegen

8 Vgl. für eine Zusammenfassung der wichtigsten Stellungnahmen: Bundesratsbericht 2015 (Fn. 7), S. 57 ff.

9 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101 (im Folgenden BV).

10 Vgl. etwa *Tschannen, Pierre* 2011: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. S. 86 ff.; *Belser, Eva Maria* 2015, in: *Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/Epiney, Astrid (Hrsg.)*: Bundesverfassung, Basler Kommentar, Art. 2 N 13 sowie *Aubert, Jean-François* 2003, in: *Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal (Hrsg.)*: Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Art. 2 N 8.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 in den Katalog justiziabler Grundrechte aufgenommen, sondern als Sozialziele verankert, für deren Erfüllung sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten einzusetzen haben, aus denen aber keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können (Art. 41 BV).[11] Während die Verfassung die Zuständigkeit für die Sozialversicherungen dem Bund zuweist, liegt die Sozialhilfe in der Verantwortung der 26 Kantone. Die soziale Sicherheit in der Schweiz ist somit einerseits dadurch gekennzeichnet, dass sie zwar grundrechtliche Rahmenbedingungen anerkennt, im Übrigen aber von programmatischen Pflichten ausgeht und die Ausgestaltung der Voraussetzungen und Leistungen wirtschaftlicher Unterstützung im Wesentlichen dem Gesetzgeber überlässt. Sie ist anderseits geprägt von einer historisch gewachsenen Arbeitsteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

2.1 Die eidgenössischen Sozialversicherungen – ein engmaschiges Netz mit Löchern

Die Zuständigkeiten für die sozialen Sicherungssysteme, die im Verlaufe des 20. Jahrhunderts entstanden sind, um Menschen gegen die wirtschaftlichen Folgen wie Alter, Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit abzusichern, liegen heute im Wesentlichen beim Bund (Art. 111 ff. und Art. 116 f. BV). Er ist nach dem sog. Dreisäulenprinzip für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversorgung verantwortlich, den Schutz vor den Folgen von Krankheiten und Unfällen, den Erwerbsersatz bei Dienstpflicht und Mutterschaft, die Arbeitslosenversicherung sowie die Familienzulagen. Das engmaschige, aber fragmentierte Netz der Bundessozialversicherungen beruht auf verschiedenen Versicherungssystemen – z.B. der Alters- und Hinterlassenen- (AHV), der Invaliditäts- (IV), der Kranken- (KV), Unfall- (UV) und Arbeitslosenversicherung (ALV) – die je eigene Voraussetzungen, Bedingungen und Leistungen kennen.[12] Im Jahre 2000 wurde zwar ein Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts geschaffen, der die Leistungen der einzelnen Versicherungen aufeinander abstimmen sollte[13], doch ist nicht zu übersehen, dass jeder Versicherungszweig weiterhin seiner eigenen Dynamik folgt und Einnahmen und Ausgaben oft mit Mitteln und Wegen im Ausgleich zu halten versucht, der zu Kostenverschiebungen auf andere Akteure der sozialen Sicherheit führt.

11 Vgl. z.B. *Gächter, Thomas/Werder, Gregori* 2015, in: Basler Kommentar (Fn. 10), Art. 41 N 6 sowie 9 ff.

12 Die Leistungen der einzelnen Bundessozialversicherungen werden in erster Linie durch Abzüge beim Erwerbseinkommen und durch Prämien finanziert, doch beteiligen sich je nach Versicherungszweig auf unterschiedliche Weise auch Bund und Kantone an den Kosten der sozialen Sicherheit (etwa durch die Übernahme von Leistungen, die Beteiligung an Infrastrukturkosten oder die Verbilligung von Prämien). Vgl. zum Ganzen etwa *Meyer, Ulrich* 2016: Wesenselemente, geschichtliche Grundzüge, Bedeutung der Bundessozialversicherung, in: *Meyer, Ulrich (Hrsg.)*, 3. Aufl., Rz. 104 ff.

13 Vgl. Art. 1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, (ATSG; SR 830.1) sowie dazu *Kieser, Ueli* 2016: Verfahrensrechtliche Bestimmungen, in: *Meyer, Ulrich (Hrsg.)*, 3. Aufl., Rz. 1 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wer die Anspruchsvoraussetzungen der Bundessozialversicherungen nicht erfüllt (z.B. wegen selbständiger Erwerbstätigkeit oder fehlender Vermittlungsfähigkeit), diese nicht mehr erfüllt (z.B. weil die Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung abgelaufen ist) oder sich trotz Versicherungsleistungen in einer wirtschaftlichen Notlage befindet, ist auf Sozialhilfe angewiesen. Lücken im Bundessozialversicherungsschutz (z.B. im Bereich der Pflegebedürftigkeit), erhöhte Schwellen beim Zugang zu Leistungen (z.B. im Bereich der unklaren Krankheitsbilder), Leistungskürzungen und andere (Spar-) Maßnahmen des Bundes wirken sich deshalb unmittelbar auf die kantonale Sozialhilfe aus.[14]

2.2 Die kantonale Sozialhilfe – ein Auffangnetz mit Tücken

Als letztes Auffangnetz unter dem (zunehmend löchrigen) Netz der Bundessozialversicherungen gilt die Sozialhilfe, die in der Zuständigkeit der Kantone liegt (Art. 3 und 115 BV) und die für die Ausgestaltung und die Finanzierung der subsidiären Existenzsicherung verantwortlich ist. Die föderalistische Vielfalt wird dadurch erhöht, dass die meisten Kantone (namentlich die Kantone der deutschsprachigen Schweiz) die Zuständigkeit für die Sozialhilfe den Gemeinden zuweisen; die Leistungen und Leistungsbedingungen der Sozialhilfe variieren deshalb nicht nur von Kanton zu Kanton, sondern auch von Gemeinde zu Gemeinde. Im Unterschied zu den Bundessozialversicherungen werden die Kosten der kantonalen Sozialhilfe nicht durch die Prämien der Versicherten, sondern die allgemeinen Haushaltsmittel gedeckt. Zunahmen bei den Sozialhilfeausgaben führen deshalb zu Sparmaßnahmen in anderen kantonalen oder kommunalen Zuständigkeitsbereichen oder zu Steuererhöhungen.

Die Sozialhilfe sichert die Existenz von Menschen, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht über ausreichende Mittel verfügen, um für ihre Bedürfnisse aufzukommen. Leistungsabbau in vorgelagerten Bereichen der sozialen Sicherheit wirken sich deshalb direkt auf die kantonale Sozialhilfe als subsidiären Mechanismus der Existenzsicherung aus. Das Gleiche gilt für demografische Veränderungen der Bevölkerungsstruktur, namentlich den Zuzug von Personen, die sich aufgrund sprachlicher oder anderweitiger Hindernisse nicht ohne weiteres in den schweizerischen Arbeitsmarkt integrieren lassen, sowie den Wandel des Arbeitsmarkts, der im Zuge der Globalisierung und der ungebrochenen Technologisierung Arbeitsplätze für ältere Personen und solche mit geringen Qualifikationen oder reduzierter Leistungsfähigkeit zum Verschwinden bringt. Schliesslich belasten auch die Prekarisierung zahlreicher Arbeitsplätze (z.B. durch befristete Stellen und Arbeit auf Abruf) und die oft sehr tiefen Löhne im Bereich der unqualifizierten Arbeit die Sozialhilfe, die immer öfter und immer langfristiger sog. *working poor* unterstützt. Die Sozialhilfe, die ursprünglich als Überbrückungshilfe für vorübergehende soziale Notlagen konzipiert war, hat sich unter diesen Einflüssen zu einer wichtigen Säule der sozialen Sicherheit der Schweiz entwickelt, auf die gegenwärtig

14 Vgl. dazu etwa *Hehli, Simon* 2010: „Verteil-Kampf: Städte laufen Sturm gegen Invaliden-Reform", in: Blick vom 23. August 2010.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

250.000 Personen oft dauerhaft angewiesen sind.[15] Gut drei Prozent der Wohnbevölkerung waren in den letzten Jahren auf Sozialhilfe angewiesen. Obwohl die Kosten der Kantone und Gemeinden seit den 90er Jahren stark angestiegen sind, bleiben sie mit jährlich zwei Milliarden Schweizer Franken, im Vergleich zu den Gesamtkosten der Sozialversicherungen von ca. 135 Milliarden, allerdings moderat.[16]

Während die politischen Auseinandersetzungen über den sozialstaatlichen Umgang mit Risiken im Bereich der Sozialversicherungen zu einer Vielzahl eidgenössischer Zuständigkeiten und zu einer Vielfalt eidgenössischer Sozialversicherungsgesetze geführt haben, enthält das Bundesrecht kaum Regeln zur Sozialhilfe. Die Bundesverfassung sieht lediglich vor, dass Bedürftige von ihrem Wohnkanton (und nicht von ihrem Heimatkanton) zu unterstützen sind und dass der Bund Ausnahmen und Zuständigkeiten regeln kann (Art. 115 BV).[17] Mit dem Erlass des Zuständigkeitsgesetzes hat der Bund von seiner beschränkten Kompetenz im Bereich der Sozialhilfe Gebrauch gemacht. Nach Zuständigkeitsgesetz gilt als bedürftig, „wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann". Mit dieser offenen und unbestimmten Definition überlässt es der Bundesgesetzgeber im Wesentlichen den Kantonen, festzulegen, wann Bedürftigkeit vorliegt und unter welchen Umständen sie als behoben gelten kann. Diese ist nach Gesetz denn auch „nach den am Unterstützungsort geltenden Vorschriften und Grundsätzen" zu beurteilen.[18] Um Sozialhilfewettbewerb zu verhindern, verbietet das Zuständigkeitsgesetz die Abschiebung: „Die Behörden dürfen einen Bedürftigen nicht veranlassen, aus dem Wohnkanton wegzuziehen, auch nicht durch Umzugsunterstützungen oder andere Begünstigungen, wenn dies nicht in seinem Interesse liegt."[19]

Obwohl Art. 115 BV auf den ersten Blick nur eine bundesrechtliche Kollisionsregel vorzusehen scheint, ist weitgehend unbestritten, dass die Kantone verpflichtet sind, Sozialhilfe auszurichten.[20] Schon in der bundesrätlichen Botschaft war festgehalten wor-

15 Am häufigsten von Armut betroffen sind Kinder, junge Erwachsene und alleinerziehende Personen sowie Personen ausländischer Nationalität oder ohne Berufsausbildung. Oft erschweren zusätzliche Schwierigkeiten, wie gesundheitliche Probleme, Suchterkrankungen, Familienpflichten, mangelnder Bildungsstand, unzureichende Integration, die (Wieder-)Eingliederung in einen angespannten Arbeitsmarkt.

16 Bundesratsbericht 2015 (Fn. 7), S. 5.

17 Die Bestimmung geht auf Teilrevisionen der Bundesverfassung aus dem Jahre 1975 zurück, die darauf zielten, Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit bedürftiger Personen aufzuheben. Vgl. etwa *Biaggini, Giovanni* 2007: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Mit Auszügen aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie BGG, Art. 115 N 1.

18 Art. 2 Abs. 1 und 2 Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1). Die in der Verfassung erwähnten „Ausnahmen" begründen in drei Fällen Bundeszuständigkeiten: bei Auslandschweizerinnen und -schweizern (Art. 40 Abs. 2 BV), bei Arbeitslosen (Art. 114 Abs. 5 BV) sowie bei Personen, die dem Asylgesetz unterstehen (Art. 121 Abs. 1 BV).

19 Art. 10 Abs. 1 ZUG. Im Fall einer Abschiebung bleibt der Unterstützungswohnsitz des Bedürftigen am bisherigen Wohnort so lange bestehen, als er ihn ohne den behördlichen Einfluss voraussichtlich nicht verlassen hätte, längstens aber während fünf Jahren (Art. 10 Abs. 2 ZUG). Vgl. dazu unten.

20 Vgl. *Biaggini* 2007 (FN 17), Art. 115 N 4; *Gächter, Thomas/Filippo, Martina* 2015, in: Basler Kommentar (FN 10), Art.115 N 20.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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, dass sich hinter der Bestimmung zur Unterstützung Bedürftiger mehr als nur eine Konfliktregel für interkantonale Kompetenzstreitigkeiten verberge.[21] Lehre und Rechtsprechung sind sich denn auch einig, dass die Kantone von Verfassungs wegen verpflichtet sind, die wirtschaftliche Existenz aller Personen zu sichern, die sich rechtmäßig auf ihrem Territorium aufhalten und eine Sozialhilfe auszurichten, die über die grundrechtlich gesicherte Nothilfe (Art. 12 BV) hinausgeht.

Als Recht auf Nothilfe grundrechtlich geschützt ist nicht ein Mindesteinkommen, sondern ein Minimum an „Überlebenshilfe" in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung. Während die bundesverfassungsrechtlich gewährleistete Nothilfe damit nur sichert, „was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag"[22], hat die kantonalrechtliche Sozialhilfe darüber hinauszugehen und namentlich eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Unter welchen Bedingungen die Bedürftigkeit als gegeben und der Kanton zu Leistungen verpflichtet ist und wann sie als behoben gelten kann, ergibt sich jedoch nicht aus Bundesrecht, sondern bleibt den Kantonen zur Regelung überlassen. Weil die Sozialhilfe während langer Zeit eher der karitativen Hilfe als dem Recht zugeordnet wurde und – wie viele kantonale Rechtsbereiche – von der Lehre eher stiefmütterlich behandelt wurde, besteht keine Einigkeit über die Begriffe der Bedürftigkeit, das notwendige Ausmaß und die Bedingungen der wirtschaftlichen und persönlichen Unterstützung und ihr Zusammenwirken mit den Sozialversicherungen und dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt. Neben bundesrechtlichen (Minimal-)Standards fehlt es auch an einheitlichen Regeln zu Fragen der Gegenleistungen, Sanktionen, Kürzungen und Einstellungen der Leistungen.

Der Harmonisierung dienen seit längerer Zeit die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (sog. SKOS-Richtlinien), die als Empfehlungen eines privaten Vereins zwar nicht direkt verbindlich sind[23], in einigen Kantonen aber zum Bestandteil des kantonalen Rechts oder auf andere Weise zur Referenzgröße erklärt worden sind.[24] Um die demokratische Legitimität der Richtlinien und ihre Verbindlichkeit zu erhöhen, ist seit dem Herbst 2015 die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) für deren Erlass zuständig.[25] Obwohl die SKOS-Richtlinien für eine Annäherung der unterschiedlichen Sozialhilfesysteme gesorgt haben, bleibt weitergehend unklar, wie sich die grundrechtlich geschuldete Nothilfe und die darüber hinausgehende Sozialhilfe zueinander verhalten und wann eine verbotene Abschiebung vor-

21 Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (Botschaft BV), BBl 1997 1 S. 328; vgl. aber Bundesratsbericht 2015 (Fn. 7), S. 18.

22 BGE 138 V 310 E. 2.1; vgl. auch BGE 130 I 71 E. 4.1; BGE 131 I 166 E. 3.1 sowie *Müller, Lucien* 2014, in: *Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.)*: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Art. 12 N 25 ff.; *Gächter/Werder* 2015, in: Basler Kommentar (Fn. 10), Art. 12 N 24 ff.

23 *Wizent, Guido* 2014: Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Ein Handbuch, Diss. Basel, S. 159 f., vgl. zum Ganzen etwa: *Hänzi, Claudia* 2011: Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel.

24 *Wizent* 2014 (Fn. 23), S. 162.

25 Vgl. dazu http://skos.ch/uploads/media/2015_MM_Vernehmlassung-d.pdf (11.07.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

liegt. Außerdem wird zusehends in Frage gestellt, ob unverbindliche Richtlinien reichen, um den mit dem stetig wachsenden Kostendruck verbundenen negativen Sozialhilfewettbewerb zu verhindern. Vor allem die Tatsache, dass die Sozialhilfe kleine ländliche sowie große städtische Gemeinden stark belasten kann[26], sowie der Umstand, dass die Grenze zwischen zulässigen Maßnahmen der Kosteneffizienz und unlauteren Manövern der Abschiebung umstritten ist, gehören zu den Gründen für die Forderung nach schweizweiter Vereinheitlichung bzw. Harmonisierung der Sozialhilfe.

3. Die Harmonisierungsvorschläge des Bundesrats

In seinem Bericht aus dem Jahre 2015 hält der Bundesrat fest, dass die Sozialhilfe nicht länger nur als letztes Auffangnetz dient, sondern zu einer wichtigen Säule der sozialen Sicherheit der Schweiz geworden ist. Es sei unbestritten, dass es die Sozialhilfe brauche, um Personen zu unterstützen, die sich in einer wirtschaftlichen Notlage befänden und dennoch keinen Anspruch auf (hinreichende) Leistungen der Sozialversicherungen (mehr) hätten. Auch die Grundprinzipien der Sozialhilfe sind weitgehend anerkannt: Danach dient die Sozialhilfe dazu, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern („Prinzip der Menschenwürde"), und kommt erst zum Zug, wenn anderweitige öffentliche oder private Unterstützung fehlt („Subsidiaritätsprinzip"). Sie vermittelt dem Einzelfall angepasste Leistungen, die auf die Autonomie und eine bestmögliche berufliche und soziale Integration der Betroffenen zielen („Individualisierungsprinzip") und verlangt die Mitwirkung der bedürftigen Personen („Prinzip von Leistung und Gegenleistung").[27]

Die Herausforderungen, mit denen sich die Sozialhilfe konfrontiert sieht, erfordern aber nach bundesrätlichem Bericht, dass Sozialhilfe besser auf andere Leistungen abgestimmt und in zentralen Punkten einheitlich geregelt wird. Unterschiede der Leistungen seien zwar durchaus gerechtfertigt, wenn sie auf unterschiedliche Lebenshaltungskosten (z.B. Mieten) zurückzuführen seien. Weil sie jedoch in allen anderen Fällen zu Ungleichheiten bei der Existenzsicherung führten sowie unnötige Wanderbewegungen und unerwünschte Lastenverschiebungen auslösten, sei eine Harmonisierung bei den Leistungsvoraussetzungen, den Mindestleistungen, den Leistungen der sozialen und beruflichen Integration sowie bei der Koordination der Sozialhilfe mit den Sozialversicherungen und anderen kantonalen Bedarfsleistungen anzustreben. Der Bundesrat hält dabei zwar fest, dass die kantonalen Zuständigkeiten außer Frage ständen, erachtet aber gleichzeitig einen neuen und verbindlichen Rahmen für die Existenzsicherung als unerlässlich; er schließt seinen Bericht mit der Feststellung, dass „die fehlende Verbindlichkeit bei der Sozialhilfe als nicht mehr zeitgemäß" zu erachten sei[28].

26 Vgl. dazu etwa *Minor, Liliane* 2014: „Sozialhilfe kostet Hagenbuch mindestens fünf Steuerprozent", in: Tagesanzeiger vom 15.09.2014.

27 *Wizent* 2014 (Fn. 23), S. 209 f., S. 228 ff., S. 251 ff.

28 Bundesratsbericht 2015 (Fn. 7), S. 47 ff. sowie 59. Zum Ganzen auch *Schoenenberger, Michael* 2015: „Sozialhilfe – Bundesrat will einheitliche Regeln", in: NZZ vom 22. Februar 2015.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Da die Sozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfegesetze durchaus verbindlich ausgestaltet ist, ist der Bundesrat offenbar der Ansicht, dass das Fehlen eines verbindlichen interkantonalen Sozialhilferechts nicht mehr zeitgemäss sei und fordert die Kantone auf, für einen verbindlichen Rahmen zu sorgen. Gleichzeitig zieht er aber auch die „Allgemeinverbindlicherklärung" eines interkantonalen Sozialhilfekonkordats, die Zusammenarbeit im Rahmen von Zielvereinbarungen sowie die Schaffung eines eidgenössischen Rahmengesetzes in Erwägung. Gegen diese Vorschläge ist allerdings einzuwenden, dass sie nicht nur eine Änderung der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung voraussetzen, sondern Möglichkeiten der Rechtsvereinheitlichung ins Spiel bringen, die sich, wo sie bereits vorgesehen sind, nicht bewährt haben.

3.1 Die Allgemeinverbindlicherklärung als trojanisches Pferd

Die Nachteile, die mit der Allgemeinverbindlicherklärung eines Sozialhilfekonkordats verbunden wären, sind so zahlreich, dass diese Variante von vornherein nicht weiterverfolgt werden sollte. Aus praktischer Sicht fällt zunächst ins Gewicht, dass ein solches Vorgehen viel Zeit in Anspruch nimmt und unflexibel ist. Es setzt voraus, dass Bund und Kantone sich darüber verständigen, in welchen Bereichen die bestehende Vielfalt zu überwinden ist, und die Kantone sich in einem Konkordat auf alle jene Punkte einigen, die einer Vereinheitlichungs- bzw. Harmonisierungspflicht unterstehen. Um im Rahmen einer Allgemeinverbindlicherklärung auch jene Kantone auf das Konkordat zu verpflichten, müsste sodann Art. 48a BV revidiert werden, der neu auch die Sozialhilfe als einen der Bereiche aufführen müsste, in dem der Bund – trotz kantonaler Zuständigkeit – tätig werden und einen interkantonalen Vertrag für verbindlich erklären kann.

Der Bundesrat stellt folgende Formulierung zur Diskussion:

> *Art. 48a Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht*
> 1 Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten: […]
> j. (neu) Deckung des Existenzminimums und Integration

Mit der Formulierung „Deckung des Existenzminimums und Integration" geht der Vorschlag weit über eine Harmonisierung der Sozialhilfe hinaus und betrifft zahlreiche andere kantonale und kommunale Leistungen, die der Armutsbekämpfung und der (Wieder-)Eingliederung dienen. Da Art. 48a BV nicht direkt anwendbar ist und das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich[29] nicht auf Konkordate der interkantonalen Rechtsvereinheitlichung zugeschnitten ist, müsste außerdem ein eidgenössisches Gesetz die Voraussetzungen der Allgemeinverbindlicherklärung und das Verfahren regeln.[30]

29 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003, (FiLaG; SR 613.2).

30 Vgl. z.B. *Waldmann, Bernhard* 2015: Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, in: Newsletter IFF 1/2015, S. 14 f. sowie *Biaggini, Giovanni* 2008: „Vertragszwang" im kooperativen Föderalismus: Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 109/2008, S. 345-377, S. 345 ff. je m.w.H.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gegen eine Allgemeinverbindlicherklärung, die in Form eines Bundesbeschlusses erfolgen müsste (Art. 48a Abs. 2 BV), könnte schließlich das Referendum ergriffen werden. Dies würde zu weiteren Verzögerungen – sowie im Falle eines erfolgreichen Referendums – zu einem Scheitern des Vereinheitlichungsprozesses führen.[31]

Hinzu kommt, dass die Allgemeinverbindlicherklärung nur vordergründig als mildere Maßnahmen gegenüber einer Bundesgesetzgebung erscheint. Sie hätte zur Folge, dass der Bund – ohne in der Sache zuständig zu sein – Kantone zur Einhaltung sozialhilferechtlicher Normen zwingen könnte und Kantone an ein Konkordat gebunden wären, auf das andere Kantone sich geeinigt, das sie selber aber abgelehnt haben. Gegen ein solches Vorgehen sprechen föderalistische, rechtsstaatliche und demokratische Bedenken. Geht man davon aus, dass tatsächlich ein gewichtiges Bedürfnis nach Vereinheitlichung der Existenzsicherung besteht, weil die Gestaltung der Sozialhilfe die Kraft der Kantone übersteigt oder einer einheitlichen Regelung bedarf (vgl. Art. 43a Abs. 1 BV), so wäre deshalb eine eidgenössische Regelung vorzuzuziehen. Eine solche könnte innert nützlicher Frist geschaffen und bei Bedarf an neue Bedürfnisse angepasst werden. Sie hätte außerdem den Vorteil, eindeutige Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vorzusehen, auf einem klaren Vereinheitlichungswillen des Verfassungsgebers zu beruhen und angemessene Gestaltungs- und Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung, der Kantone und des Stimmvolks sicherzustellen.

3.2 Die subsidiäre Bundeskompetenz als Sackgasse

Da die Zuständigkeit für die Sozialhilfe nach der Verfassung bei den Kantonen liegt, würde die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe ebenfalls eine Revision der Verfassung voraussetzen.[32] Nach dem Vorschlag des Bundes könnte es sich dabei um eine bedingte Zuständigkeit handeln, die erst dann zum Zuge käme, wenn die Vereinheitlichungsbemühungen der Kantone gescheitert wären.

Der Bundesrat stellt folgende verfassungsrechtliche Bestimmung zur Diskussion:

> *Art. 115 Deckung des Existenzminimums und Integration (Neuer Titel)*
> 1. Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten.
> 2. Die Kantone legen die Grundsätze fest, um allen Personen in der Schweiz eine würdevolle Existenz und die gesellschaftliche Integration zu gewährleisten. Sie regeln insbesondere:
> a. die Harmonisierung der Leistungen der Sozialhilfe, die Bedingungen für den Bezug von Sozialhilfeleistungen sowie die minimalen Leistungen
> b. die Koordination der übrigen kantonalen Bedarfsleistungen untereinander sowie mit der Sozialhilfe
> c. die berufliche und soziale Integration
> d. die Harmonisierung der Bedarfsleistungen (z. B. Alimentenbevorschussung)
> e. die geeignete Berücksichtigung des Erwerbseinkommens bei der Bemessung der Leistungen

31 Vgl. zum Ganzen etwa *Schweizer, Rainer J./Abderhalden, Ursula* 2014: in: St. Galler Kommentar (Fn. 22), Art. 48a N 6 ff. sowie *Jaag, Tobias* 2013: Kooperativer Föderalismus – verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: AJP 2013, S. 774-781, S. 774 ff.

32 Vgl. etwa *Tschannen* 2011 (Fn. 10), S. 292 f.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Grundsätze der Sozialhilfe und der Bedarfsleistungen zustande, so kann der Bund die notwendigen Vorschriften erlassen.
4. Bei der Vorbereitung von Erlassen des Bundes, welche die Zuständigkeit der Kantone betreffen, kommt der Mitwirkung der Kantone besonderes Gewicht zu.

Eine neue Verfassungsnorm dieser Art hätte den Vorteil, jene Bereiche zu bezeichnen, die einer Harmonisierungs- und Koordinationspflicht unterstehen. Sie hätte jedoch den Nachteil, dass sie die Kantone in wesentlichen Bereichen der Sozialhilfe zur Zusammenarbeit zwingen und ihren Handlungsspielraum namentlich bei der beruflichen und sozialen Integration beschränken würde. Der eidgenössische Druck zur horizontalen Zusammenarbeit würde außerdem der Verlagerung des Gesetzgebungsgewichts von der kantonalen Legislative auf die Exekutive weiter Vorschub leisten.[33]

Die Bedingtheit der vorgeschlagenen Bundeskompetenz wirft zusätzliche Fragen auf. Kompetenzen dieser Art, die wie Damoklesschwerter über kantonalen Zuständigkeitsbereichen schweben, bestehen bereits im Bereich des Schulwesens (Art. 62 Abs. 4 BV), bei den Hochschulen (Art. 63a Abs. 5 BV) und bei der musikalischen Bildung (Art. 67a BV). Auch wenn diese in einzelnen Bereichen die interkantonale Harmonisierung befördert haben mögen[34], so wäre es angesichts der zahlreichen umstrittenen Fragen doch falsch davon auszugehen, dass sich bedingte und subsidiäre Kompetenzen des Bundes bewährt hätten. Im Bereich der Schulbildung ist nämlich weiterhin umstritten, wann von einem Scheitern der kantonalen Harmonisierung auszugehen ist und der Bund intervenieren darf bzw. muss. Genügt es z.B., dass die Kantone sich in einer einzelnen Frage, z.B. dem Fremdsprachenunterricht, nicht einigen können?[35] Wieviel Zeit haben die Kantone zur Einigung zur Verfügung? Ist für eine erfolgreiche Harmonisierung der Beitritt sämtlicher Kantone zum Konkordat erforderlich oder genügt auch ein autonomer Nachvollzug der Kantone in Bezug auf die wichtigsten Harmonisierungsgrundsätze?[36]

33 Vgl. z.B. *Waldmann, Bernhard/Borter, Emanuel* 2013: Rechtsvereinheitlichung als Gefahr für den Schweizerischen Föderalismus?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2013, Baden-Baden, S. 363 ff. mit zahlreichen Hinweisen.

34 Vgl. *Schweizer/Aberhalden* 2014 (Fn. 22), Art. 48a N 13 ff.; *Waldmann, Bernhard* 2015, in: Basler Kommentar (Fn. 10), Art. 48a N 11 ff. sowie z.B. das Sonderpädagogik-Konkordat, das Stipendien-Konkordat oder das Hochschulkonkordat.

35 Vgl. zur Debatte über den Fremdsprachenunterricht etwa Antwort des Bundesrates vom 21. Mai 2014 zu 14.3153 – Interpellation (R. Comte), „Enseignement d'une deuxième langue nationale. A quand la fin de la recreation?"; *Waldmann, Bernhard* 2014: „Beschränkte Bundeskompetenz, Gastkommentar zum Fremdsprachenunterricht", in: NZZ vom 25. November 2014; *Ders.* 2015 (Fn. 28), S. 1 ff.; *Ehrenzeller, Bernhard* 2015: „Bundeskompetenz ist keine Leerformel, Gastkommentar zum Fremdsprachenstreit", in: NZZ vom 13. Januar 2015.

36 Vgl. zum ebenfalls nicht abschliessend geklärten Verhältnis zwischen Allgemeinverbindlicherklärung und bedingter Bundeskompetenz z.B. *Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel* 2013: Droit constitutionnel suisse, 3. Aufl., Bern, S. 368 f.; *Biaggini, Giovanni* 2013: Der Bund in der ambivalenten Rolle des Konfliktlösers und Streitschlichters – eine wenig beachtete Facette des Föderalismus, in: ZBl 116/2015, S. 57-58, S. 57 f.; *Gächter, Thomas* 2010: Welche Gestaltungsspielräume verbleiben den Kantonen im Rahmen des HarmoS-Konkordats?, in: *Auer, Andreas (Hrsg.)*: Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfsteine, Zürich, S. 59 ff.; *Belser, Eva Maria* 2012: Bildungspolitik in der Schweiz, in: *Rudolf Hrbek et al.*

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Da den ungewissen Vorteilen offensichtliche Mängel gegenüberstehen, ist von der Schaffung einer weiteren bedingten Zuständigkeit abzusehen. Sie schaffte Unklarheit darüber, wer für die Lösung der drängenden Probleme im Bereich der Sozialhilfe verantwortlich ist und führte zu Unsicherheiten über die Frage, auf welcher staatlichen Ebene die Auseinandersetzungen über die Zukunft der Sozialhilfe zu welchem Zeitpunkt zu führen sind. Sie begünstigte außerdem die Vermischung von Sach- und Zuständigkeitsfragen, erlaubte strategische Verzögerungstaktiken und führte – durch eine den Zielen der Föderalismusreform zuwiderlaufende Verflechtung der Verantwortlichkeiten[37] – dazu, dass sich die kantonale Ebene (oder einzelne Kantone) nicht mehr, der Bund dagegen noch nicht für zuständig erachtete, das letzte Netz der sozialen Sicherheit an neue Herausforderungen anzupassen.

4. Die Möglichkeiten der Harmonisierung im Rahmen der geltenden Verfassung

Die rechtlichen und politischen Auseinandersetzungen über die Frage, wie Armut wirksam und nachhaltig verhindert, gemildert und überwunden werden kann, erscheinen gegenwärtig als untrennbar mit Fragen des Föderalismus verbunden. Dabei scheint die Kritik am Verhalten (einzelner) Kantone und Gemeinden fast unweigerlich zur Forderung zu führen, die Kompetenzen der Kantone und Gemeinden einzuschränken und den Bund mit neuen Aufgaben zu betrauen. Handlungs-, Gesetzgebungs- und Koordinationsbedarf sollten jedoch nicht unbesehen mit Zentralisierungsbedarf gleichgesetzt werden. Vielmehr spricht viel dafür, sich den Herausforderungen, mit denen sich die Sozialhilfe konfrontiert sieht, zunächst auf jener bundesstaatlichen Ebene zu stellen, auf der sie nach geltendem Verfassungsrecht angesiedelt sind. Durch eine (Rahmen-) Zuständigkeit des Bundes wird weder der Streit um die Kostenentwicklung und Leistungshöhe der Sozialhilfe gelöst, noch die berufliche und soziale Integration armutsbetroffener Menschen erleichtert. Eine Harmonisierung der Sozialhilfe erleichtert zwar die Abstimmungen auf Leistungen der Bundessozialversicherungen und ist in diesem Rahmen anzustrengen. Angesichts der Vielfalt kantonaler und privater Unterstützungsleistungen können aber Fehlanreize und unerwünschte Schwelleneffekte dadurch alleine nicht verhindert werden. Bevor die verfassungsrechtlichen Instrumente der Allgemeinverbindlicherklärung interkantonaler Verträge oder der bedingten Bundeskompetenz, deren Bewährung noch aussteht, auf den Bereich der Sozialhilfe übertragen oder neue Bundeszuständigkeiten geschaffen werden, sollte die Aufmerksamkeit deshalb zunächst jenen Mechanismen geschenkt werden, die es bereits heute erlauben würden, grundrechtliche Ansprüche besser zu schützen und unerwünschten Wettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden zu verhindern.

(Hrsg.): Bildungspolitik in Föderalstaaten und der Europäischen Union: Does Federalism Matter?, Baden-Baden, S. 63 ff.

37 Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2001 2295, S. 2329 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4.1 Der schweizweite Schutz der Armutsbetroffenen durch die Grundrechte

Die Zuständigkeit der Kantone für die Ausgestaltung der Sozialhilfe bedeutet nicht, dass die Leistungen bedürftiger Personen und die Bedingungen, unter welchen sie diese beziehen, im alleinigen Ermessen der Kantone und Gemeinden ständen. Diese sind vielmehr an den verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmen gebunden, der eine Vielzahl programmatischer Pflichten (z.B. die Sozialziele, der UNO-Sozialpakt) und justiziabler Rechte vorgibt. Namentlich die allgemeine Rechtsgleichheit und das Verbot der Diskriminierung (Art. 8 BV), das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) und auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV), die Niederlassungs- (Art. 24 BV) und die Berufswahlfreiheit (Art. 27 Abs. 2 BV) sowie die Verfahrensgarantien (Art. 29 ff. BV) geben Kantonen und Gemeinden verbindliche Leitplanken vor, die für eine Harmonisierung der Sozialhilfe sorgen.[38] Es ist die Aufgabe des Bundesgerichts, diese verfassungsrechtlichen Leitplanken zu präzisieren und sicherzustellen, dass das übergeordnete Recht seine richtungsweisende Wirkung entfaltet. Gerade dies scheint jedoch nur auf unzureichende Weise zu gelingen: Hohe Hürden beim Zugang zu den Gerichten sowie eine weitgehende Zurückhaltung des Bundesgerichts bei der Überprüfung kantonaler Entscheide lassen es als fraglich erscheinen, ob das Gericht seine zentrale Rolle bei der schweizweiten Durchsetzung der Grundrechte gegenwärtig so wahrnimmt, dass die verfassungsrechtlichen Leitplanken hinreichend harmonisierend auf das Sozialhilferecht einwirken.[39]

Zu den Hürden, die den Rechtsschutz im Bereich der Sozialhilfe erschweren, gehören die Kosten, die mit Beschwerdeverfahren verbunden sind. Zwar hat jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, einen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint, und auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand, wenn dies zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist (Art. 29 BV).[40] Diese Garantien erweisen sich allerdings in der Praxis nicht selten als unwirksam. Zum einen wird im Bereich der Sozialhilfe besonders häufig von der Aussichtslosigkeit des Rechtsbegehrens ausgegangen; zum andern gelten im Bereich der Existenzsicherung oft Sachverhalts- und nicht Rechtsfragen als umstritten, was zur Ablehnung der Gesuche um unentgeltliche anwaltliche Vertretung führt.[41]

38 Vgl. dazu insb. *Suter, Alexander* 2015: Armut und Diskriminierung, Eine Untersuchung zum Diskriminierungsschutz für bedürftige Menschen in der Schweiz, Diss. Basel; *Wizent* 2014 (Fn. 23); *Gächter, Thomas* 2007: Soziale Grundrechte, Das nackte Überleben – oder mehr?, in: Ius.full Nr. 3/4 2007, S. 138-145, S. 138 ff.; *Amstutz, Kathrin* 2002: Das Grundrecht auf Existenzsicherung: Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung, Diss. Bern.

39 Vgl. die grundsätzlichen Ausführungen zur Beschwerdelegitimation einer Gemeinde im kantonalen Verfahren im Rahmen der Sozialhilfe in BGE 140 V 328.

40 Vgl. auch Art. 65 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021), sowie *Waldmann* 2015: Basler Kommentar (Fn. 10), Art. 29 N 60 ff.

41 Vgl. dazu etwa *Heusser, Pierre* 2009: Rechtsschutz für die Schwächsten zu schwach, in: plädoyer 1/2009, S. 34-42, S. 34 ff. m.w.H.; *humanrights.ch* 2015: Die unentgeltliche Rechtspflege in der Sozialhilfe, http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/bildung/sozialrechte/unentgeltliche-rechtspflege-sozialhilfe (Stand: 23.7.2015) sowie zum Ganzen *SKMR* 2016: Studie „Zu-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger führen die kantonalen Verfahren deshalb oft selbst. Wenn sie es dabei versäumen, den Sachverhalt korrekt feststellen zu lassen oder wenn sie (grund-)rechtliche Fragen übersehen, wirkt sich dies – da neue Vorbringen vor Bundesgericht nicht zulässig sind – auch nachteilig auf den Rechtsschutz vor dem höchsten Gericht aus.[42] Dieses legt seinem Urteil – abgesehen von Fällen offensichtlicher Unrichtigkeit oder Rechtswidrigkeit – den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat. Das Recht wendet es zwar grundsätzlich von Amtes wegen an, doch prüft es die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem Recht nur insofern, als der Beschwerdeführer solche Rügen vorgebracht und begründet hat (qualifizierte Rügepflicht).[43]

Auch die geringe Bereitschaft des Bundesgerichts, durch Leitentscheide harmonisierend auf die Sozialhilfe einzuwirken, steht dem verlässlichen schweizweiten Schutz der Grundrechte entgegen. Zwar hat das Bundesgericht mit der Anerkennung des – damals – ungeschriebenen Rechts auf Sicherung der Existenz einen wegweisenden Entscheid gefällt[44] und mit einigen weiteren Urteilen die grundrechtskonforme Ausgestaltung der Nothilfe in den Kantonen und Gemeinden angeleitet.[45] Geht es um die über die Nothilfe hinausgehende Sozialhilfe, führt der Respekt vor der kantonalen Zuständigkeit allerdings dazu, dass nur eine rudimentäre Prüfung der Verfassungskonformität stattfindet, die sich im Ergebnis oft auf eine Willkürprüfung beschränkt.

In einem Entscheid aus dem Jahre 2013 hatte das Bundesgericht beispielsweise die Frage zu beurteilen, ob und unter welchen Umständen die Ausrichtung materieller Hilfe mit der Auflage verbunden werden darf, einen zeitlich befristeten Arbeitseinsatz an einem Testarbeitsplatz zu leisten. Dabei bestätigte es zunächst, dass die Sozialhilfe gegenüber der Nutzung der eigenen Arbeitskraft nur subsidiär zur Anwendung komme und es sich bei der Auflage der Gemeinde, eine zumutbare Arbeit aufzunehmen, um eine Anspruchsvoraussetzung für staatliche Leistung handle. Wer zumutbare Arbeit verweigere, habe deshalb nicht nur mit Kürzungen, sondern mit der Einstellung von Sozialhilfe zu rechnen.[46] Das Gericht hielt sodann fest, dass sich das kantonale Gericht, das einen Sozialhilfebezüger unter Androhung der Leistungseinstellung zur Testarbeit bei der Citypflege verpflichtet hatte, an der Regelung des kantonalen Sozialhilfegesetzes orientiert „und diese kantonale Norm willkürfrei ausgelegt und angewandt" habe. Es bejahte das öffentliche Interesse „an der Vermeidung von auf längere Sicht sozialhilfeabhängigen Personen" und hielt fest: „Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt,

gang zur Justiz in Diskriminierungsfällen", verfügbar auf http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/geschlechterpolitik/publikationen/diskriminierungsstudie.html (11.07.2016).

42 Vgl. z.B. Urteil des BGer 8C_805/2014 vom 27.2.2015, E. 4.2.2: Soweit der Beschwerdeführer „letztinstanzlich neu vorbringt, sein Gesundheitszustand lasse einen Umzug nicht zu, ist dies als unzulässiges Novum (Art. 99 Abs. 1 BGG) nicht zu hören".

43 Art. 105 und 106 Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110), sowie dazu BGE 138 I 274, E. 1.6.

44 BGE 121 I 367.

45 Vgl. namentlich BGE 130 I 71 sowie zuletzt BGE 141 I 1.

46 BGE 139 I 218, E. 3.5.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts nicht als willkürlich erscheinen".[47] Auch die Rüge des Beschwerdeführers, die Arbeitspflicht führe zu einer unverhältnismäßigen Beschränkung der persönlichen Freiheit, prüfte das Gericht nicht im Einzelnen. Der Beschwerdeführer hatte geltend gemacht, ein zweimonatiger Einsatz bei der Citypflege sei nicht geeignet, die Arbeitsmotivation eines Informatikers abzuklären, vielmehr sei sogar eine kontraproduktive Wirkung zu befürchten. Das Gericht räumte zwar ein, dass die Anordnungen der Sozialhilfebehörde das Grundrecht der persönlichen Freiheit tangieren könne, ging aber davon aus, dass die Verpflichtung zur Annahme einer konkreten Arbeit oder zur Teilnahme an Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen „in der Regel jedoch eine verhältnismässige Weisung" darstelle. Das Verwaltungsgericht habe die Verpflichtung zur Teilnahme im Testarbeitsprogramm denn auch „ohne Willkür" als zumutbare Maßnahme im Sinne des Sozialhilfegesetzes betrachten dürfen.[48]

Ähnlich zurückhaltend verhielt sich das Bundesgericht bei der Überprüfung von Mietzinslimiten, die sich einschränkend auf die Niederlassungsfreiheit und die persönliche Freiheit auswirken können. Die Sozialhilfebehörden hatten einen Langzeitarbeitslosen unter Androhung einer Leistungskürzung angewiesen, in eine billigere Wohnung zu ziehen. Nach dem Bundesgericht hat das kantonale Gericht „gestützt auf die glaubhaften Darlegungen" des Gemeinderats „willkürfrei festgestellt, dass es in der Region B. mehrere entsprechende Wohnungsangebote gibt"; da zumindest eine dieser Wohnungen auf dem Gemeindegebiet von B. liege, erübrigten sich weitere Ausführungen zur Niederlassungsfreiheit.[49] Zusammenfassend stellte das Gericht fest, dass die Ausführungen des Beschwerdeführers die Sachverhaltsfeststellungen nicht als klar unrichtig oder unvollständig erscheinen ließen, die Anwendung des kantonalen Rechts nicht als willkürlich zu erachten sei und das kantonale Gericht willkürfrei schliessen durfte, der Beschwerdeführer könne zur Suche nach einer preisgünstigeren Wohnung verpflichtet werden.[50] Eine eigentliche Prüfung, ob das Verhalten der Behörde den Voraussetzungen an Grundrechtseinschränkungen genügte (Art. 36 BV), namentlich eine Verhältnismässigkeitsprüfung, nahm das Bundesgericht nicht vor.

Als das Bundesgericht im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle die Zulässigkeit sogenannter Generalvollmachten zu beurteilen hatte, legte es auch beim Umgang mit einer verfassungswidrigen kantonalen Sozialhilfenorm grosse Zurückhaltung an den Tag. Es sah mit folgender Begründung von der Aufhebung der aus Sicht des grundrechtlichen Datenschutzes problematischen Norm ab:

> „Im Bereich Sozialhilfe sind grundsätzlich Personen beschäftigt, welche aufgrund ihrer Ausbildung in der Lage sind, zwischen für den Sozialhilfeanspruch erforderlichen und nicht erforderlichen Informationen zu differenzieren. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass es sich dabei eher um Personen handelt, welche sich aufgrund eines Interesses an sozialen Themen zu diesem Betäti-

47 BGE 139 I 218, E. 4.2.

48 BGE 139 I 218, E. 4.3 und 4.4 m.w.H., vgl. auch das Urteil des BGer 8C_573/2013 vom 25.11.2013.

49 Urteil des BGer 8C_805/2014 vom 27.2.2015, E. 4.2.2. mit Verweis auf *Wizent* 2014 (Fn. 23), S. 308 ff.

50 Urteil des BGer 8C_805/2014 vom 27.2.2015, E. 4.5.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

> gungsfeld hingezogen fühlen. Das […] spricht dagegen, dass diese Personen die erteilten Vollmachten sachfremd anwenden. Ausbildungsstand und Interessenlage lassen die Gefahr missbräuchlicher Verwendung solcher Vollmachten daher als sehr gering erscheinen."[51]

Nicht berücksichtigt blieb dabei die Tatsache, dass es dennoch zu Verletzungen der Privatsphäre kommen kann und es vulnerablen Personen schwer fällt, sich dagegen zur Wehr zu setzen.

Ein Blick auf die – wenig umfangreiche – Rechtsprechung im Bereich der Sozialhilfe zeigt, dass die gerichtliche Durchsetzung verfassungs- und völkerrechtlicher Grundrechte mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Dies wirkt sich einerseits negativ auf den Grundrechtsschutz armutsbetroffener Personen aus, anderseits erfüllen die Grundrechte damit auch die Funktion nur unzureichend, für alle Akteure des mehrstufigen sozialen Sicherheitssystems die verfassungsrechtlichen Leitplanken zu klären und die Schranken zulässiger (Spar-)Maßnahmen aufzuzeigen. Kommt es zu einem höchstrichterlichen Entscheid im kantonalen Zuständigkeitsbereich, so scheitert die Beschwerde im Ergebnis oft an der eingeschränkten Überprüfung. Willkür wird in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur in den seltensten Fällen bejaht. Sie liegt nach Lehre und Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Art und Weise der Rechtsanwendung vorzuziehen gewesen wäre, sondern vielmehr erst dann, wenn ein Entscheid „offensichtlich unhaltbar ist"[52], „mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht"[53] oder „eine Norm oder einen umstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt"[54]. Die beschränkte Kognition des Bundesgerichts ist zwar in der Verfassung angelegt (Art. 189 BV). Danach bildet die Verletzung kantonaler Bestimmungen nur dann einen zulässigen Beschwerdegrund, wenn diese zu einer Verletzung von Bundes- oder Völkerrecht führt.[55] Im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit überprüft das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung kantonalen Gesetzesrechts nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür. Ob die als vertretbar erkannte Auslegung mit den Grundrechten der Bundesverfassung und des Völkerrechts vereinbar ist, wäre dagegen mit freier Kognition zu klären.[56] Eine auf Willkür beschränkte Überprüfung trägt zwar der Autonomie der Kantone Rechnung, schwächt aber die Durchsetzung der Grundrechte im Bereich der Sozialhilfe und führt dazu, dass Grundrechtseinschränkungen, die von Bund bzw. von Kantonen und Gemeinden vorgenommen werden, nach unterschiedlichen Maßstäben überprüft werden. Die höchstrichterliche Zurückhaltung stellt außerdem nicht nur die Verwirklichung der Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung in Frage (Art. 35 Abs. 1 BV), sondern gefährdet – indem sie Zentralisierungsbestrebungen Aufschwung gibt – gleichzeitig auch die kantonale Autonomie.

51 BGE 138 I 331, E. 7.4.3.2.
52 Z.B. BGE 140 III 167, E. 2.1.
53 Z.B. BGE 140 III 167, E. 2.1.
54 Z.B. BGE 140 III 167, E.2.1, vgl. zum Ganzen *Biaggini* 2007 (Fn. 17), Art. 9 N 3 ff.
55 Vgl. Art. 95 ff. BGG; BGE 133 II 249 E. 1.2.1; BGE 136 I 241 E. 2.4 sowie BGE 134 V 199 E. 1.1.
56 Vgl. etwa 131 I 113 E. 3.2 sowie dazu *Biaggini* 2007 (Fn. 17), Art. 9 N 9.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4.2 Die Verhinderung negativen Sozialhilfewettbewerbs durch das Abschiebeverbot

Erleichterungen beim Zugang zur unentgeltlichen Rechtspflege und zur unentgeltlichen Rechtsverbeiständung und die Bereitschaft des Bundesgerichts, den Kantonen klare Maßstäbe für die Ausgestaltung der Sozialhilfe an die Hand zu geben, könnte die harmonisierende Wirkung des Verfassungsrechts erhöhen und die rechtliche Situation der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger verbessern.

Ähnliches lässt sich für den negativen Wettbewerb sagen, den manche Kantone und Gemeinden mit unterschiedlichen Mitteln betreiben und der dazu führt, dass Armut nicht behoben oder in ihren Wirkungen gemildert, sondern verlagert wird. Um unlauteres Verhalten der Kantone zu verhindern, verbietet das Zuständigkeitsgesetz die Abschiebung.[57]

Das interkantonale, im Zuständigkeitsgesetz verankerte, Abschiebeverbot kommt in analoger Weise auch im innerkantonalen Verhältnis zur Anwendung[58] und wäre deshalb durchaus geeignet zu verhindern, dass Gemeinden bedürftige Personen in andere Gemeinden (oder Kantone) abschieben oder ihre Wohnsitznahme verhindern. Aus ähnlichen Gründen, wie auch die Durchsetzung der Grundrechte nur auf unzureichende Weise erfolgt, fehlt es jedoch auch an einer strikten Durchsetzung des Abschiebeverbots.

Als das Bundesgericht im Jahre 2015 die Zulässigkeit der Anordnung einer Gemeinde an einen Sozialhilfebezüger zu beurteilen hatte, in eine günstigere Wohnung umzuziehen, hielt das höchste Gericht zwar fest, dass die Niederlassungsfreiheit berührt sein könne, wenn eine Gemeinde eine bedürftige Person in eine andere Gemeinde abschiebe und eine unerlaubte Abschiebung vorliege, wenn am Unterstützungsort keine günstigere Wohnung verfügbar sei. Komme es zu einem Umzug, könne sich die Gemeinde deshalb zur Wehr setzen, wenn die Sozialhilfebehörden bei der Festlegung der anrechenbaren Wohnkosten die ortsüblichen Mietzinsansätze unterschritten hätten. Weil sich aber auf dem Gemeindegebiet zumindest eine günstigere Wohnung finde, würden „sich weitere Ausführungen zur Problematik des Verbots der Abschiebung erübrigen", hielt das Gericht fest.[59] Es liege im Ermessen der Gemeinde, die ortsüblichen Wohnkosten festzulegen. Der Beschwerdeführer lege nicht überzeugend dar, inwiefern der Beschwerdegegner dieses in bundesrechtswidriger Weise überschritten habe. Die Feststellung des kantonalen Gerichts, der Wohnungsmarkt habe sich nicht derart verändert, dass die von der Gemeinde herangezogene Mietzinslimite überholt wäre, ist „in Aufführung einer eigenen, stichprobenartigen Wohnungssuche per Internet, nicht willkürlich und daher nicht zu beanstanden".[60]

Die Vorwürfe, Gemeinden würden billigen Wohnraum durch raumplanerische oder bauliche Maßnahmen beseitigen, Grundeigentümer zu Sanierungen auffordern oder die

57 Vgl. Art. 10 ZUG sowie dazu oben.

58 Vgl. etwa Urteil des BGer 8C_805/2014 vom 27.2.2015, E. 4.2.1.

59 Urteil des BGer 8C_805/2014 vom 27.2.2015, E. 4.2.1. und 4.2.2. mit Verweis auf *Wizent* 2014 (Fn. 23), S. 308 ff.

60 Urteil des BGer 8C_805/2014 vom 27.2.2015, E. 4.3.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Mietzinslimite bei einem einzigen (oder wenigen) günstigen Angebot ansetzen (das möglicherweise sogar von der Gemeinde verwaltet wird)[61], bleiben damit ohne höchstrichterliche Antwort.

5. Schlussbemerkung

Das dynamische und globalisierte gesellschaftliche Umfeld fordert die Armutsstrategien aller Staaten heraus. Liberalisierung und Globalisierung führen zu einer weltweiten Neuverteilung der Arbeit und lassen in den reichen Dienstleistungsstaaten gering qualifizierte Arbeitsplätze verschwinden. Die Technisierung und Roboterisierung der Arbeit, die nicht zuletzt durch die im Zuge der Finanzkrise eingeleitete Zinspolitik und die Anreize zu Investitionen einen weiteren Schub erfahren haben, führen zu weiteren Umwälzungen der Arbeitswelt, die die Sockelarbeitslosigkeit aller Voraussicht nach ansteigen lassen werden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob ein gesetzlich und institutionell fragmentiertes System der sozialen Sicherheit diesen Herausforderungen gewachsen ist oder ob Planungs-, Koordinations- und Steuerungsdefizite durch Verschiebungen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten zu begegnen sind.

Die für die Ausrichtung und die Finanzierung der Sozialhilfe zuständigen Kantone und Gemeinden nutzen ihre Zuständigkeiten und die Handlungsspielräume der SKOS-Richtlinien auf unterschiedliche Weise. Die kantonalen und kommunalen Unterschiede bei der Existenzsicherung sind aber nicht nur auf unterschiedliche Leistungen der Sozialhilfe zurückzuführen, sondern ergeben sich auch aus deren Zusammenwirken mit anderen bedarfsabhängigen Leistungen, etwa der Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung, der Arbeitslosenhilfe, den Unterstützungsleistungen für Familien oder der Ausbildungsstipendien, sowie der Ausgestaltung der kantonalen und kommunalen Steuern.[62] Dieser komplexen Struktur ist Rechnung zu tragen, wenn eine weitergehende Harmonisierung im Bereich der Armutsbekämpfung ins Auge gefasst wird. Ohne weiteres weitergehend zu vereinheitlichen ließe sich nur die finanzielle Sozialhilfe, die auf eine wirtschaftliche Grundsicherung zielt. Aufgrund der unterschiedlichen Wohn- und Lebenshaltungskosten müssten dabei aber weiterhin lokal unterschiedliche Ansätze gelten. Mit (noch) größeren Herausforderungen und Risiken wäre die Vereinheitlichung der persönlichen Sozialhilfe verbunden, die – vor allem im Bereich der beruflichen und sozialen Integration – auf lokale Initiativen und Anreize angewiesen ist.

Es ist unbestritten, dass eine verbesserte Koordination sämtlicher Bemühungen im Bereich der Armutsbekämpfung erforderlich ist. Die Bedürfnisse nach Planung und Zusammenarbeit reichen dabei jedoch weit über die Sozialhilfe hinaus: Sie erfassen

61 Vgl. dazu etwa *Zaslawski, Valerie* 2016: „Umverteilung der Sozialhilfekosten, Geteilte Kosten sind halbe Kosten“, in: NZZ vom 21.3.2016: „Um die Sozialhilfequote in Grellingen zu senken, musste Hänni sich bereits haarsträubende Lösungsvorschläge anhören: Weil der günstige Wohnraum sozial schwächere Menschen anzieht, wird Hauseigentümern geraten, ihre Wohnungen für teures Geld zu sanieren. Dadurch würden Sozialhilfebezüger fernbleiben“.

62 Vgl. etwa *Spiess* (Fn. 7), S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 die einzelnen Säulen des Bundessozialversicherungsrechts und ihr Zusammenwirken mit der Sozialhilfe und allen anderen eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Maßnahmen der sozialen Sicherheit, die privaten Initiativen sowie den ersten und zweiten Arbeitsmarkt. Oft erfordern sie außerdem auch eine internationale Zusammenarbeit. Es scheint zweifelhaft, ob beschränkte Bundeskompetenzen und allgemeinverbindlich erklärte Konkordate einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung dieser Aufgaben leisten würden. Vielmehr scheint es geboten, die bestehenden Mechanismen, namentlich die Grundrechte und das Abschiebeverbot vermehrt zu nutzen, um sicherzustellen, dass Armutsbetroffene, wo immer sie sich befinden, in ihren Grundrechten wirksam geschützt sind und Kantone und Gemeinden keine unlauteren Maßnahmen ergreifen, um bedürftige Personen abzuschieben.

Wichtige Leitplanken ergeben sich außerdem aus den allgemeinen Verfassungsprinzipen des Föderalismus. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität sind die Zuständigkeiten bei den Gemeinden und Kantonen zu belassen, soweit und solange diese in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen (Art. 5a und 43 Abs. 1 BV). Nach den Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz hat jenes Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten zu tragen und es kann jenes Gemeinwesen, das die Kosten trägt, auch über die Leistungen bestimmen (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV). Kantonen und Gemeinden wären deshalb überall dort Zuständigkeiten zu belassen (bzw. zuzuweisen), wo lokale Maßnahmen der Existenzsicherung sinnvoll und wirksam sind und wo wirtschaftliche Anreize der Gemeinwesen die Armutsbekämpfung verbessern können. Nach dem Grundsatz „Wer zahlt, befiehlt und wer befiehlt, zahlt“ sollten Kantone und Gemeinden überall dort für die Kosten von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung aufkommen, wo sie diese selbstständig bestimmen. Werden Kantone und Gemeinden dagegen durch Sozialhilfekosten belastet, auf deren Höhe sie keinen Einfluss haben (z.B. weil sich diese aufgrund der Bevölkerungsstruktur ergeben), so sind diese solidarisch zu tragen. Der eidgenössische und der innerkantonale Finanzausgleich bietet verschiedene Möglichkeiten dafür zu sorgen, dass die Kantone und Gemeinden für jene Kosten aufkommen, die sie im Interesse der beruflichen und sozialen (Wieder)Eingliederung Armutsbetroffener autonom ergreifen und gestalten, aber nicht strukturelle Probleme auffangen müssen, die ihre Kräfte übersteigen. Gelänge dies, so würden sich die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe und die anderen Vorschläge zur Harmonisierung wohl erübrigen.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zwischen den Zeiten – die sechste Reform des belgischen Staates aus Perspektive der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Christoph Niessen/Frédéric Bouhon/Min Reuchamps

Während der belgische Föderalismus in den letzten Jahrzenten weitgehend von den gemeinschaftspolitischen Streitigkeiten zwischen den beiden großen Teilstaaten des Landes – dem niederländischsprachigen Flandern und dem französischsprachigen Wallonien – gekennzeichnet war, steht die ohnehin zahlenmäßig weitaus kleinere Deutschsprachige Gemeinschaft im Osten des Landes nur sehr selten im Zentrum des Geschehens. Dieses „kleinste Bundesland in der Europäischen Union“[1] hat durch die Entwicklungen des zentrifugalen belgischen Föderalstaates mittlerweile einen beachtlichen Autonomiestatus erlangt und bezeichnet sich nicht selten selbst als „bestgeschützte Minderheit der Welt“[2]. Dennoch hat und hatte es auf die institutionelle Dynamik, die zu seiner Entstehung und Entwicklung geführt hat, genauso wenig Einfluss wie auf seine Zugehörigkeit zum belgischen Staat selbst.

Die sogenannten „Ostkantone“ wurden in der Tat im Zuge des Wiener Kongresses 1815 der preußischen Rheinprovinz zugeteilt und nach dem Ersten Weltkrieg durch den Versailler Vertrag dem Königreich Belgien angegliedert. Mit Ausnahme der zeitweiligen Annexion durch das Deutsche Reich während des Zweiten Weltkrieges sollte das auch so bleiben und in den ersten Jahrzehnten von einer schwierigen Integration gezeichnet sein.[3] Erst durch die 1963 schrittweise einsetzende Föderalisierung wurde auch der Besonderheit der Deutschsprachigen Rechnung getragen, indem man im zweigliedrigen belgischen Föderalismus mit Gemeinschaften und Regionen auch einen Platz für die Deutschsprachige Gemeinschaft (DG) als eigenständigen Gliedstaat schaffte. Infolgedessen hat die DG durch die verschiedenen Staatsreformen immer weitere politische Zuständigkeiten erhalten und diese trotz ihrer bescheidenen Größe, ohne viel Aufsehen zu erregen und im Gegensatz zu den anderen Landesteilen mit einer bemerkenswerten politischen Stabilität, umgesetzt.

Ebendies versucht sie auch gegenwärtig mit den Zuständigkeiten, die ihr durch die sechste Staatsreform übertragen worden sind. Angesichts der Tragweite der Reform, die das föderale Gleichgewicht endgültig in die Richtung der Teilstaaten hat übergehen

1 *Förster, Stephan/Lambertz, Karl-Heinz/Neycken, Leonhard* 2004: Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens – das kleinste Bundesland in der Europäischen Union, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg)*: Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, S. 207-218 (S. 207).

2 *Thomas, Stephan* 2006: Les germanophones de Belgique - 'La minorité la mieux protégée du monde?', in: *Brems, Eva/Stokx, Ruth (Hrsg.)*: Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet, Brügge, S. 61-83 (S. 61). ; *Van Cauwenberghe, Jean-Claude* 2004: Choisir la Wallonie, Brüssel, S. 239.

3 Vgl. *Brüll, Christoph* 2005: Un passé mouvementé : l’histoire de la Communauté germanophone de Belgique, in: *Stangherlin, Kattrin (Dir.)*: La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, Brüssel, S. 17-48.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lassen, ist dies eine nicht zu unterschätzende Hürde. Ziel dieses Beitrages ist es, auf die wichtigsten Veränderungen für die DG einzugehen und zu behandeln, wie sie diese umsetzen möchte. Während ein erster Teil dazu die Dynamik der sechsten Staatsreform (1.1) und die Haltung der DG (1.2) verdeutlicht, geht der zweite Teil auf die Vertretung der DG im belgischen Staatsgefüge (2.1) und deren neue Zuständigkeiten (2.2) ein.[4]

1. Die Deutschsprachige Gemeinschaft und die Dynamik der sechsten Staatsreform

Staatsreformen sind in Belgien keine Seltenheit mehr. Schon zum sechsten Mal seit 1970 ist die Funktionsweise des ehemaligen Zentralstaates nun verändert worden. Dennoch war die sechste Staatsreform in vielerlei Hinsicht besonders, sodass man zunächst diese Eigenarten und die Position der Deutschsprachigen Gemeinschaft innerhalb dieser Dynamik verdeutlichen muss.

1.1 In Richtung eines neuen föderalen Gleichgewichts: die sechste Reform des belgischen Staates

Am 6. Dezember 2011 wurde in Belgien 540 Tage nach den Wahlen und ohne voll funktionsfähige Regierung wieder eine Exekutive auf Bundesebene gebildet. Grund für die politische Dauerkrise war der anhaltende Streit zwischen flämischen Parteien auf der einen Seite, die knapp zehn Jahre nach der letzten Staatsreform noch einmal weitere Zuständigkeiten an die Teilstaaten übertragen wollten und durch den Wahlerfolg der für die Unabhängigkeit Flanderns werbenden *Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA)* unter Zugzwang geraten waren, und frankophonen Parteien auf der anderen Seite, die in dieser Hinsicht weitaus zurückhaltender waren. Aufgabe der Regierungsbildung wurde also auch die Verhandlung der sechsten Staatsreform, die im sogenannten „Accord Papillon" (benannt nach der markanten Fliege des Verhandlungsführers und späteren Premierministers, Elio Di Rupo) festgehalten und am 11. Oktober 2011 abgeschlossen wurde.[5] Eine der Hauptaufgaben der aus flämischen und frankophonen Sozialisten, Liberalen und Christ-Demokraten bestehenden Regierung Di Rupo bestand in der gesetzlichen Umsetzung der beschlossenen Reformen, für deren Verabschiedung teilweise Mehrheiten nötig waren, die ebenfalls die Unterstützung der beiden grünen Parteien des Landes verlangten.

4 Für eine weiterführende Lektüre, s. auch: *Bouhon, Frédéric/Niessen, Christoph/Reuchamps, Min* 2015: Die Deutschsprachige Gemeinschaft nach der sechsten Staatsreform. Bestandsaufnahme, Debatten und Perspektiven, in: Courrier hebdomadaire du CRISP, Nr. 2266-2267, S. 5-71.

5 Vgl. *Chardon, Matthias* 2012: Die Überwindung der belgischen Krise? Regierungsbildung nach 540 Tagen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden, S. 283-291.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Während im Jahr 2012 die Spaltung des Wahlbezirks Brüssel-Halle-Vilvoorde konkretisiert wurde,[6] folgten 2013 und 2014 die Umgestaltung des Senats – der zweiten föderalen Kammer – in eine fast ausschließliche Vertretung der Teilstaaten mit beschränkten und nunmehr fast ausschließlich institutionellen Befugnissen, aber auch die Gewährung der konstitutiven Autonomie (s. *infra*) an die Region Brüssel-Hauptstadt und die Deutschsprachige Gemeinschaft. Neben der Abänderung ihres Finanzierungsgesetzes wurde den Teilstaaten zudem eine ganze Reihe an Zuständigkeiten übertragen.[7] Den Regionen, die vor allem für territorialbezogene Angelegenheiten zuständig sind, wurden insbesondere weitere Zuständigkeiten in der Arbeitsmarkt-, Landwirtschafts- und Verkehrspolitik übertragen.[8] Die Gemeinschaften, die sich um personenbezogene Angelegenheiten kümmern, erhielten weitere Zuständigkeiten im Bereich der Gesundheitsversorgung und sind neben der weniger ins Gewicht fallenden Filmkontrolle und Telekommunikation fortan für die Auszahlung der Familienleistungen und den Personenbeistand (besonders im Seniorenbereich) zuständig.[9] Am 1. Juli 2014 ist die sechste Staatsreform rechtskräftig geworden und auch wenn verschiedene Übergangsprotokolle noch die Übertragung hinauszögern (eg. Familienleistungen ab 2019), so hat sich das Gleichgewicht des belgischen Föderalismus damit dennoch endgültig in die Richtung der Teilstaaten verlagert. Im Jahre 2015 betrug der Gesamtbetrag der übertragenen Zuständigkeiten 20,5 Mrd. Euro.[10]

1.2 Nicht fordernde aber nehmende Partei: die Haltung der Deutschsprachigen Gemeinschaft zur sechsten Staatsreform

Wenngleich die Deutschsprachige Gemeinschaft mit 76.328 Einwohnern und einer Oberfläche von 854 km² der mit Abstand kleinste Teilstaat in Belgien ist, so verfügt sie dennoch über dieselben politischen Zuständigkeiten wie die anderen Gemeinschaften und hat zudem in den letzten Jahren die Ausübung einiger regionaler Zuständigkeiten übernommen. Im zweigliedrigen belgischen Föderalismus, den Abbildung 1 verdeutlicht, sieht die Verfassung in der Tat die Möglichkeit vor, Zuständigkeiten nicht nur

6 Dies war in Belgien ein bedeutendes Politikum, da flämische Parteien seit Jahren die Spaltung des Bezirks forderten. Sie fühlten sich dadurch benachteiligt, dass Bürger dort sowohl für frankophone als auch für niederländischsprachige Listen stimmen konnten. Nach der Spaltung war dies nur noch im Bezirk Brüssel und Sint-Genesius-Rode möglich. Weiterführend, vgl. *Petersohn, Bettina* 2013: Sechste Staatsreform: Ausbalancieren des Gemeinschaftskonflikts nach belgischer Tradition, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2013, Baden-Baden, S. 303-316 (S. 304-306).

7 Vgl. *Petersohn, Bettina* 2014: Sechste Staatsreform – zweiter Teil: Belgien als Erfolgsmodell föderalen Wandels?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2014, Baden-Baden, S. 287-300.

8 Artikel 6 ff. des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen vom 8. August 1980.

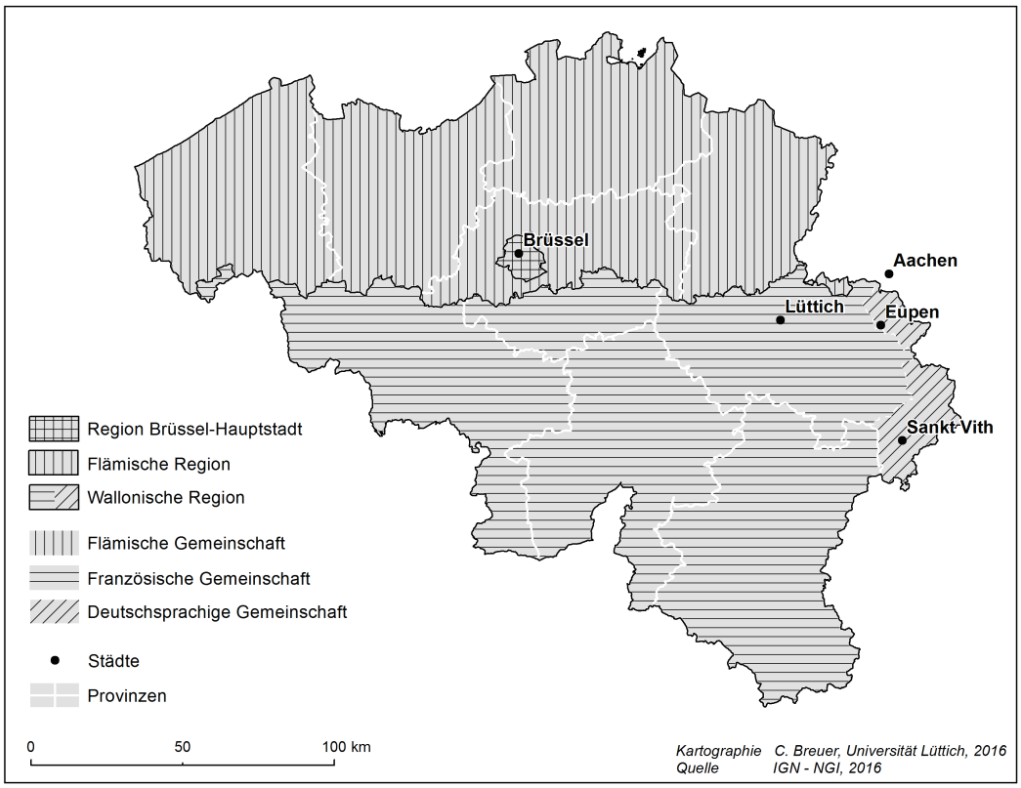
9 Artikel 4 und 5 des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen vom 8. August 1980; Zur Kompetenzverteilung; siehe auch *Blaise, Pierre/Faniel, Jean/Sägesser, Caroline* 2014: Introduction à la Belgique fédérale : la Belgique après la sixième réforme de l'Etat, Brüssel, S. 29-32.

10 Die Mittel der Teilstaaten haben sich damit um 40% erhöht. Weiterführend, vgl. *Bayenet, Benoît* 2014: Les nouveaux mécanismes de financement des entités fédérées après la 6ème réforme de l'Etat et les accords intra francophones de la Sainte-Emilie, Brüssel, S. 44.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 sogenannte Sondergesetze (die neben einer 2/3-Mehrheit auch die absolute Mehrheit in den beiden Sprachengruppen des nationalen Parlaments benötigen) vom Föderalstaat an die Teilstaaten zu übertragen, sondern ermöglicht es auch, deren Ausübung zwischen gewissen Regionen und Gemeinschaften zu verschieben.[11]

Abbildung 1: Die Position der Deutschsprachigen Gemeinschaft im zweigliedrigen belgischen Föderalismus und in der Provinz Lüttich[12]



11 Artikel 137 und 138 der belgischen Verfassung regeln dies für die Flämische Gemeinschaft und die Flämische Region sowie für die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt. Artikel 139 der Verfassung regelt die Ausübungsübertragung von der Wallonischen Region zur Deutschsprachigen Gemeinschaft.

12 Im komplexen belgischen Föderalismus gibt es *de jure* sechs Teilstaaten, drei Gemeinschaften und drei Regionen, die sich auf zwei gliedstaatlichen Ebenen teilweise überlagern. Die Französische Gemeinschaft ist für den französischsprachigen Landesteil und die Frankophonen in Brüssel zuständig, die Flämische Gemeinschaft für den niederländischsprachigen Landesteil und die niederländischsprachigen Brüsseler. In der Vergangenheit wurde die Flämische Gemeinschaft institutionell mit der Flämischen Region fusioniert, die ihrerseits dasselbe Territorium mit Ausnahme Brüssels umfasst. Auch die Wallonische Region, die den französisch- und deutschsprachigen Landesteil umfasst, ist nicht in Brüssel zuständig, die Hauptstadt bildet nämlich eine eigene Region. Im Osten des Landes liegt innerhalb der Provinz Lüttich die Deutschsprachige Gemeinschaft. Grund für diesen zweigliedrigen Föderalismus ist die Unterscheidung zwischen territorialbezogenen Angelegenheiten, die die Regionen auf ihrem eigenen Territorium ausüben, und personenbezogenen Angelegenheiten, die die beiden großen Gemeinschaften auch jeweils in Brüssel wahrnehmen, während die deutschsprachigen Belgier dazu eine eigene Gemeinschaft bilden.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 richten sich die einzigen Forderungen nach der Ausübung weiterer Zuständigkeiten, die die Deutschsprachige Gemeinschaft noch stellt, an die Wallonische Region (Wohnungsbau, Raumordnung, Straßenbau und die Provinzbefugnisse) und nicht an den Föderalstaat selbst. Auch die Zuständigkeiten, die ihr im Zuge der sechsten Staatsreform übertragen wurden, hat sie als solches nicht gefordert. Der Einfluss der politischen Verantwortlichen der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf die Gestaltung einer Staatsreform ist nämlich verschwindend gering. Zwar können sie öffentlich oder informell in ihrer flämischen beziehungsweise frankophonen Schwesterpartei auf die Belange der Minderheit aufmerksam machen, die Entscheidung selbst wird aber schlussendlich von den Verantwortlichen der beiden großen Sprachgemeinschaften getroffen. Das hat die Deutschsprachigen mittlerweile zu der Haltung geführt, bei Staatsreformen stets zu antizipieren, welche Zuständigkeiten ihr übertragen werden könnten, sich darauf vorzubereiten und sie anschließend mit einem größtmöglichen Autonomiemehrwert umzusetzen.[13] Um einem Föderalismus „à la carte" aus dem Weg zu gehen und als gleichberechtigter Partner im belgischen Föderalismus anerkannt zu werden, hat das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft darüber hinaus mit seiner Grundsatzerklärung vom 27. Juni 2011 bekräftigt,

> „dass die Deutschsprachige Gemeinschaft bereit, gewillt und in der Lage ist, mit jeweils angemessenen Finanzmitteln oder Finanzierungsmöglichkeiten alle Zuständigkeiten wahrzunehmen, die den belgischen Gliedstaaten im Rahmen der Staatsreform bisher übertragen wurden oder in Zukunft übertragen werden".[14]

Ob diese Positionierung nun einen großen Einfluss auf die Berücksichtigung der Deutschsprachigen bei einer Staatsreform hat, ist fraglich. Festzuhalten ist aber, dass diese Position parteiübergreifend (mit Ausnahme von Vivant) einstimmig nach außen hin vertreten wird und dass die Deutschsprachigen bisher noch bei jeder Staatreform berücksichtigt wurden.[15]

So kommt es, dass sie selbst am Vorabend der sechsten Staatsreform schon die Dekretbefugnis[16] über eine beachtliche Anzahl an Zuständigkeiten ausübte. Sei es im Bereich der Kultur-, Denkmalschutz-, Tourismus-, Sport- und Jugendpolitik oder in

13 Wir berufen uns hier auf die von uns im Rahmen der bereits zitierten Studie geführten Interviews mit den Regierungsmitgliedern, den Fraktionsvorsitzenden im Parlament, dem Parlamentspräsidenten, dem Gemeinschaftssenator, dem Generalsekretär des Ministeriums sowie eines Provinzialrates der Deutschsprachigen Gemeinschaft - *Bouhon/Niessen/Reuchamps* 2015 (Fn. 4).

14 *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2011: Grundsatzerklärung des Parlaments zur Positionierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Prozess der Staatsreform, Dok.n°83/2010-2011/1 (27. Juni 2011).

15 Das Parteispektrum im Parlament der DG umfasst neben den drei traditionellen Parteien – der liberalen Partei für Freiheit und Fortschritt (PFF – 4 Sitze), der Sozialistischen Partei (SP – 4 Sitze) und der Christlich Sozialen Partei (CSP – 7 Sitze) – noch die grüne Partei Ecolo (2 Sitze), die regionalistische freie Bürgerliste ProDG (6 Sitze) sowie die systemkritische Bewegung Vivant (2 Sitze). Die Regierung besteht seit drei Legislaturperioden (2004) aus einer Koalition von Liberalen, Sozialisten und ProDG (früher PJU-PDB).

16 Die Rechtsnormen der Teilstaaten werden in Belgien „Dekrete" genannt (in der Region Brüssel-Hauptstadt spricht man von „Ordonnanzen"). Sie haben dieselbe Rechtswertigkeit wie ein Gesetz des Föderalstaates, da Bundesrecht in Belgien Landesrecht nicht bricht.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Teilen des Personenbeistands, der Gesundheitsversorgung und Beschäftigung. Zusammen mit dem Unterrichtswesen, das einen Anteil von circa 43% ausmachte, betrug der gesamte Ausgabenhaushalt der DG im Jahr 2014 damit 217.216.000 Euro.[17] Institutionell gesehen werden alle diese Zuständigkeiten von einem direktgewählten Parlament ausgeübt, das aus 25 Abgeordneten besteht. Von diesem Parlament gewählt und vor ihm verantwortlich ist eine vierköpfige Regierung unter der Leitung eines Ministerpräsidenten. Neben ihren circa 33 Regierungsmitarbeitern steht ihr bei der Ausführung darüber hinaus ein Ministerium mit 237 Mitarbeitern zur Verfügung.[18]

2. Der Einfluss der sechsten Staatsreform auf die Deutschsprachige Gemeinschaft

Für den Autonomiestatus eines Gliedstaates sind die eigenen politischen Befugnisse wahrscheinlich der wichtigste Aspekt. Eine nicht zu unterschätzende Dimension stellt jedoch auch das Recht dar, sich auf den anderen politischen Ebenen des Föderalstaates Gehör zu verschaffen. Es wird nun verdeutlicht, was die sechste Staatsreform in beiden Hinsichten für die Deutschsprachige Gemeinschaft verändert hat.

2.1 Die beinahe unveränderte begrenzte Vertretung des kleinsten Gliedstaates im föderalen belgischen Staatsgefüge

Die einzige garantierte Vertretung, die die Deutschsprachige Gemeinschaft in den anderen föderalen Instanzen[19] des belgischen Bundesstaates hat, ist auf Ebene des Senates und der Provinz Lüttich. Der Senat stellt in Belgien die zweite Kammer des föderalen Parlaments dar. Von einem ursprünglich ausgewogenen Zweikammersystem her wurden seine Befugnisse im Laufe der Staatsreformen jedoch bis heute immer weiter beschnitten. So auch im Zuge der sechsten Staatsreform, nach der er fast nur noch für institutionelle Angelegenheiten zuständig ist. Auch seine Zusammensetzung wurde angepasst und aus einer teils gewählten, teils kooptierten, teils aus Vertretern der Teilstaaten zusammengesetzten Versammlung, ist nun eine fast ausschließliche Vertretung der Teilstaaten geworden. Fünfzig Senatoren werden von den Parlamenten der Gliedstaaten entsendet, darunter ist wie schon vor der Reform auch ein deutschsprachiger Belgier.

17 *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft*: Dekretentwurf zur Festlegung des Haushaltsplans der Einnahmen und des Allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans der Deutschsprachigen Gemeinschaft für das Haushaltsjahr 2014, Dok.n°4-HH2014/2013-2014/1 (14. Oktober 2013). ; Der Anteil des Unterrichtswesens ist zudem ohne Infrastrukturmaßnahmen angegeben, die 2014 außergewöhnlicherweise etwas mehr als 5% des Ausgabenhaushaltes ausmachten.

18 *Bouhon/Niessen/Reuchamps* 2015 (Fn. 4), S. 12-19 & 25.

19 Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament stellt das Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft einen eigenen Wahlkreis für die Wahl eines Abgeordneten dar, was *de facto* einer garantierten Vertretung gleichkommt.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 weitere werden von den fünfzig kooptiert.[20] Einige halten nun dafür, dass es der DG in einer solchen Kammer der Teilstaaten besser möglich sei, auf ihre Belange aufmerksam zu machen. Andere sehen in der Abschwächung der Befugnisse jedoch genauso eine Abschwächung der deutschsprachigen Vertretung.

Dafür spricht auch die Tatsache, dass die DG in der ersten föderalen Kammer, der Abgeordnetenkammer, keinen einzigen garantierten Vertreter hat. Die Wahlkreise entsprechen hier den Provinzterritorien und die DG zählt somit zum Wahlkreis Lüttich. Wenn *de jure* keine garantierte Vertretung besteht, war *de facto* in den letzten Jahren dennoch oft ein deutschsprachiger Belgier vertreten, wenn eine starke wallonische Schwesterpartei diesen für die Wahlen auf einen aussichtsreichen Listenplatz gestellt hat.[21] Da es hierfür jedoch keine Garantie gibt, forderten die politischen Verantwortlichen der DG bereits 1998 offiziell eine garantierte Vertretung in der Abgeordnetenkammer. Problematisch ist hierbei die mangelnde Proportionalität der Wahl eines einzigen Vertreters, die in der belgischen Verfassung verankert ist.[22] 2007 hat man daher die Forderung nach zwei Vertretern ausgegeben, was in seiner Überrepräsentation ebenfalls im Konflikt zur Verfassung steht.[23] Dem hält die DG aber das Argument des Minderheitenschutzes entgegen.[24] Wenn die garantierte Vertretung der Deutschsprachigen in den föderalen Kammern mit einem Vertreter also sehr gering ist, so ist sie, was die Föderalregierung angeht, gänzlich inexistent. Dies war jedoch auch nie Teil ihrer Forderungen.

Auf Ebene der Wallonischen Region ist die Situation sehr ähnlich. Die deutschsprachigen Belgier sind direkt von ihrer Politik betroffen, haben aber *de jure* keine garantierte Vertretung, da auch hier der Wahlkreis (Verviers) über das Territorium der DG hinausgeht. *De facto* werden ebenfalls deutschsprachige Kandidaten auf guten Listenplätzen der wallonischen Schwesterparteien gewählt. Im Unterschied zur föderalen Ebene entspricht die Bevölkerungszahl der DG hier jedoch zwei Abgeordneten, sodass bei einem eigenen Wahlkreis weder ein Proportionalitäts- noch ein Überrepräsentationsproblem vorliegt. Auch die Haltung der deutschsprachigen Politiker ist hier insofern anders, als dass man zwar in der gerade zitierten Note von 1998 eine garantierte Vertretung fordert – dies jedoch nur solange die Wallonie effektiv für das Gebiet der DG zu-

20 Artikel 67 der Verfassung; Zum Bikameralismus nach der sechsten Staatsreform, vgl. *Amez, Frédéric* 2015: Le bicaméralisme après la sixième réforme de l'Etat, in: Chroniques de Droit public. Publiekrechtelijke kronieken, Jg. 19, Nr. 2, S. 189-220.

21 In Belgien wird bei Föderalwahlen das D'Hontsche Proporzwahlsystem mit Kopf- und Vorzugsstimme angewendet. Listen mit vielen Stimmen werden hier bevorzugt. Zudem wird die Hälfte aller Kopfstimmen bei der Sitzvergabe der Reihe nach den Kandidaten (1., 2., 3.,…) zugeteilt.

22 Artikel 62, Abs. 2 der Verfassung.

23 Artikel 63 der Verfassung; *Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 1998: Note des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Bewertung der Augenblicklichen föderalen Staatsstruktur, Dok.n°122/1998-1999/1 (26. Oktober 1998); *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2007: Resolution an die Föderalregierung und an das föderale Parlament in Bezug auf die Erklärung zur Revision der Verfassung, Dok.n°97/2006-2007/1 (26. März 2007).

24 Vgl. *Muylle, Koen* 2005: La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de participation et celle de la protection d'une minorité, in: *Stangherlin* 2005 (Fn. 3), S. 284-286.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ständig ist. Damals wie heute besteht also der Gedanke an eine eigene Region.[25] Für die wallonische Regierung besteht genau wie für die Föderalregierung keine garantierte Vertretung. Die Forderung danach besteht aber genauso wenig.

Die Vertretung der DG in der Provinz Lüttich ist schließlich eine noch andere Situation, da die Provinzen im belgischen Staatsgefüge keine Gliedstaaten wie Gemeinschaften und Regionen sind, sondern dezentralisierte Verwaltungsebenen wie die Gemeinden. Ursprünglich entstammen sie noch der Organisationsstruktur des belgischen Einheitsstaates vor 1963, wo sie das Bindeglied zwischen Zentralstaat und Gemeinden waren. Man hat sie nach der Einrichtung der Gemeinschaften und Regionen dennoch beibehalten, um auch zwischen Gliedstaat und Gemeinden noch eine zusätzliche Verwaltungsebene mit ausführenden Befugnissen zu haben. Die DG verfügt in der Provinz Lüttich über einen eigenen Wahldistrikt mit vier direkt gewählten Provinzialräten. Wie Abbildung 1 verdeutlicht, ist die Provinz Lüttich jedoch paradoxaler Weise größer als die Deutschsprachige Gemeinschaft, die aufgrund ihres kleinen Umfangs kein wirkliches Bindeglied zu ihren lediglich neun Gemeinden braucht. Daher besteht auch hier die Forderung der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Provinzzuständigkeiten selbst zu übernehmen. Das kann über eine Abänderung der Provinzgrenzen und somit der Verfassung geschehen. Eine einfache Ausübungsübertragung seitens der bis dato zuständigen Wallonischen Region sollte jedoch ebenfalls genügen.

Wenn man sich also die Vertretung der Deutschsprachigen im belgischen Föderalstaat ansieht, kann man zum einen festhalten, dass diese *de jure* sehr begrenzt ist. Zum anderen muss man feststellen, dass die sechste Staatsreform in dieser Hinsicht nichts an der Situation der DG verändert hat, auch wenn deren Forderungen seit langer Zeit von allen politischen Parteien einstimmig vertreten werden.

2.2 Die beachtliche Erweiterung der Zuständigkeiten im Zuge der sechsten Staatsreform und ihre künftige Umsetzung

Im Gegensatz zur Vertretung im belgischen Föderalstaat haben sich die politischen Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft durch die sechste Staatsreform deutlich verändert. Sei es durch die Zuerkennung der konstitutiven Autonomie (2.2.1), durch die Zuständigkeiten, die ihr vom Föderalstaat übertragen worden sind (2.2.2) oder aber durch diejenigen, deren Ausübung ihr die Wallonische Region weitergeleitet hat (2.2.3). Ihr Finanzierungsmechanismus hat sich als solches nur wenig verändert (2.2.4). Interessant zu beobachten ist zudem, wie sie sich auf all dies vorbereitet hat (2.2.5).

2.2.1 Die Zuerkennung der konstitutiven Autonomie

Nicht nur symbolisch wichtig war hier zunächst die Zuerkennung der sogenannten konstitutiven Autonomie. Sie ist eine Eigenart des belgischen Verfassungsrechts, da Teilstaaten in Belgien nicht über eine eigene Verfassung verfügen, wie es beispielsweise bei

25 Vgl. *Thomas, Stephan* 2005: Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne, in: *Stangherlin* 2005 (Fn. 3), S. 465-470.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 deutschen Bundesländern der Fall ist. Stattdessen wird das institutionelle Funktionieren der Gliedstaaten durch föderale Rechtsnormen (die Verfassung, Sondergesetze oder ordinäre Gesetze) geregelt, die die Teilstaaten nicht verändern können. Um ihnen dennoch die Möglichkeit zu geben, gewisse institutionelle Aspekte ihres Funktionierens (wie beispielsweise die Anzahl Abgeordnete oder Minister) nach eigenem Willen anzupassen, hat man in Belgien 1993 die konstitutive Autonomie in der Verfassung verankert.[26] Der deutsche Terminus kommt von der französischen und flämischen Bezeichnung „autonomie constitutive" beziehungsweise „constitutieve autonomie".[27]

Symbolisch wichtig war diese Zuerkennung zum einen, weil die Region Brüssel-Hauptstadt und die Deutschsprachige Gemeinschaft die letzten Gliedstaaten waren, denen diese Autonomie noch nicht zugestanden wurde, und zum anderen, weil es eine langjährige Forderung der deutschsprachigen Politiker war. Praktisch gesehen eröffnen sich der DG damit neue Möglichkeiten, die die Verantwortlichen bereits genutzt haben. An der Anzahl Minister und Abgeordneter wurde nichts geändert. Man hat jedoch eine Unvereinbarkeit zwischen der Mitgliedschaft im Gemeinschaftsparlament und dem Bürgermeisteramt mit der nötigen Zweidrittelmehrheit beschlossen.

2.2.2 Die vom Föderalstaat übertragenen Zuständigkeiten

Wie bereits angedeutet, hat sich der Handlungsspielraum der Gemeinschaften im Zuge der sechsten Staatsreform beträchtlich erweitert – so auch der der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Während die Zuständigkeiten im Bereich der Filmkontrolle und Telekommunikation Details ohne wirkliche politische Prioritäten sind und die DG in den Teilen des Justizwesens (Justizhaus), für das sie nun zuständig ist, den föderalen Gesetzes- und Ausführungsrahmen ohne Abänderungen übernimmt, liegen die ausschlaggebendsten Befugnisse, die ihr übertragen wurde, im Bereich der Familienleistungen und des Personenbeistands.[28]

Die Familienleistungen beinhalten in ihrer Gesamtheit sowohl das Kindergeld als auch die Geburten- und Adoptionsprämien. Wie die Gemeinschaften diese gestalten, steht ihnen bis auf die verfassungsrechtliche Verpflichtung, Kindergeld auszuzahlen,[29] gänzlich frei. Sechs Mrd. Euro werden dabei den Gemeinschaften auf Basis von Verteilerschlüsseln, die den Bevölkerungsanteil der 0-18-Jährigen berücksichtigen, übertragen. Es ist das erste Mal, dass in Belgien ein Teil der sozialen Sicherheit an die Gliedstaaten übertragen wird. Da es sich darüber hinaus um eine äußerst komplizierte Materie handelt, regeln Übergangsprotokolle die verlängerte Laufzeit, während der der Föderalstaat noch zuständig bleibt (bis spätestens Ende 2019). So arbeitet auch die Deutschsprachige Gemeinschaft gegenwärtig den neuen Gesetzesrahmen aus, mit dem sie die

26 Artikel 118 & 123 der Verfassung.

27 Vgl. *Stangherlin, Kattrin* 2014: De Duitstalige Gemeenschap anno 2014, in: *Alen, André/et alii (Hrsg.)*: Het federale België na de Zesde Staatshervorming, Brügge, S. 305-321 (S. 311-312).

28 Vgl. *Behrendt, Christian/Vrancken, Martin* 2013: Die Deutschsprachige Gemeinschaft und die sechste Staatsreform, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Jg. 6, Nr. 4, S. 465-493 (S. 475-485).

29 Artikel 23, Abs. 3, 6° der Verfassung.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zuständigkeit dann ausüben möchte. Bislang haben sich die Verantwortlichen für eine Angleichung der Beträge des ersten und zweiten Kindes ausgesprochen, bei dem sie den finanziellen Mehraufwand mit eigenen Mitteln stemmen möchten.[30] Für kinderreiche Familien sind erhöhte Beträge vorgesehen. Zudem soll es verschiedene einkommensgebundene Sozialzuschläge geben, sodass man auch von Mehrbeträgen für Einkommensschwache und Alleinerziehende ausgehen kann.

Im Bereich des Personenbeistands ist die Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft vor allem auf den Jugendschutz im Falle einer als Straftat eingestuften Handlung und auf die Seniorenbeihilfe ausgedehnt worden. Da sich der Personenbeistand vor der Staatsreform eher auf die Behindertenunterstützung konzentrierte, wird die Dienststelle für Personen mit einer Behinderung künftig in eine „Dienststelle für selbstbestimmtes Leben" umgestaltet, die fortan für beide Zielgruppen zuständig sein wird.[31]

Schließlich ist die DG auch noch für weitere Aspekte der Gesundheitsversorgung zuständig geworden, die vor allem im Bereich der Infrastrukturfinanzierung liegen und daher sehr technisch erscheinen. Bei einem Finanzaufwand von circa vier Mrd. Euro, der den Gemeinschaften übertragen wird, ist dieser aber auch nicht zu unterschätzen.

2.2.3 Die von der Wallonischen Region übertragene Ausübung von Zuständigkeiten

Auf einem gesetzlich anderen, aber, wie bereits erklärt, *de facto* gleichbedeutenden Weg ist der Deutschsprachigen Gemeinschaft seit der sechsten Staatsreform die Ausübung verschiedener Zuständigkeiten durch die Wallonische Region übertragen worden. Die bedeutendsten betreffen die Aufsicht untergeordneter Behörden und die Beschäftigungspolitik.

Im Bereich der untergeordneten Behörden kann die DG fortan die Zusammensetzung, Organisation und Funktionsweise der Gemeindeorgane regeln. So diskutiert die Regierung der DG zusammen mit den Verantwortlichen der neun Gemeinden darüber, inwiefern der Gemeindecodex verbessert werden kann. Konkret liegen dabei Abänderungsvorschläge für den Wahlmodus auf dem Tisch. So soll das bisherige Imperiali-Verfahren durch den proportionaleren D'Hondtschen Wahlschlüssel ersetzt werden. Der Bürgermeister soll wieder – wie vor der Reform durch die Wallonische Region im Jahr 2006 – von den direktgewählten Gemeinderäten aus ihrer Mitte selbst bestimmt werden und wäre damit nicht mehr zwangsläufig der Kandidat mit den meisten Stimmen der größten Mehrheitspartei. Zudem spricht man davon, eine Unvereinbarkeit zwischen jeglichem Gemeindemandat und einem gemeinschaftlichen Exekutivmandat einzuführen.

Im Beschäftigungsbereich hatte die Wallonische Region der Deutschsprachigen Gemeinschaft bereits im Jahr 2000 die Ausübung der Zuständigkeiten übertragen. Da

30 *Paasch, Oliver* 2015: Regierungserklärung zur Lage der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen (15. September 2015). http://www.dgregierung.be/PortalData/27/Resources/legislatur_2014-2019/paasch/dokumente/Regierungserklaerung_20150915_DEF.PDF (15.05.2015), S. 18.

31 Ebenda, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 im Zuge der sechsten Staatsreform aber für zusätzliche Bereiche vom Föderalstaat befugt worden war, musste auch deren Ausübung neu an die DG übertragen werden. Vereinfacht dargestellt liegt das Hauptaugenmerk der verschiedenen, teils sehr technischen Aspekte auf Aktivierungsmaßnahmen und Zielgruppenerleichterungen. Diese sollen in der DG besonders auf die sehr jungen sowie die über fünfzigjährigen Arbeitssuchenden ausgerichtet werden.[32]

2.2.4 Die Entwicklung der Finanzierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Da die Deutschsprachige Gemeinschaft weder vor noch nach der sechsten Staatsreform über Steuereinnahmen verfügt,[33] werden auch die neuen Zuständigkeiten, die ihr der Föderalstaat übertragen hat oder deren Ausübung ihr die Wallonische Region weitergeleitet hat, über entsprechende Dotationen finanziert. Im Falle der Familienleistungen, des Personenbeistands und der Gesundheitsversorgung werden diese über demographische Verteilerschlüssel bestimmt und nicht etwa auf Basis der Einnahmen. Gerade in Krisenzeiten kann dies ausschlaggebend sein.[34]

So sieht man, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft auch nach der sechsten Staatsreform von föderalen Dotationen abhängig ist. Bei der Abänderung ihres Finanzierungsgesetzes hat das Gutachten des Parlamentes in Eupen darüber hinaus keinerlei verpflichtende Auswirkungen. Eine erste Unterfinanzierung im Bereich der Krankenhausinfrastruktur musste bereits 2015 von den politischen Verantwortlichen nachverhandelt werden. Die föderale Regierung hat die Dotation der DG schließlich angepasst. Es gibt jedoch keine Garantie dafür, dass dies in Zukunft bei einem erneuten Fall ebenfalls zutrifft. Um in einem kleinen Vergleich schließlich zu verdeutlichen, welchen finanziellen Einfluss die sechste Staatsreform auf die Deutschsprachige Gemeinschaft hat, schaue man sich die Entwicklung des Einnahmenhaushaltes von 2014 mit 205.833.000 Euro bis 2016 mit 304.367.000 Euro an.[35]

2.2.5 Die Vorbereitung und Umsetzung der neuen Zuständigkeiten

Wenn man nun die beträchtliche Erweiterung der Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft ansieht, stellt sich die Frage, nach welchen Grundlagen diese vorbereitet und umgesetzt wurden, beziehungsweise werden. Auf Regierungsebene hat man hierzu für die verschiedenen Bereiche Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich aus Vertretern

32 *Bouhon/Niessen/Reuchamps* 2015 (Fn. 4), S. 42.

33 Wobei Artikel 170, Abs. 2, der Verfassung und Artikel 56 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft die Möglichkeit vorsehen.

34 Vgl. *Bayenet, Benoît/Pagano, Giuseppe* 2013: Le financement des entités fédérées dans l'accord des réformes institutionelles du 11 octobre 2011, in: Courrier hebdomadaire du CRISP, Nr. 2180-2181, S. 5-95. ; *Behrendt/Vrancken* 2013 (Fn. 28), S. 487.

35 *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2013: Dekretentwurf zur Festlegung des Haushaltsplans der Einnahmen und des Allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans der Deutschsprachigen Gemeinschaft für das Haushaltsjahr 2014, Dok.n°4-HH2014/2013-2014/1 (14. Oktober 2013). ; *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft*: Dekretentwurf zur Festlegung des Haushaltsplans der Einnahmen und des Allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans der Deutschsprachigen Gemeinschaft für das Haushaltsjahr 2016, Dok.n°4-HH2016/2015-2016/1 (23. Oktober 2015).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 sechs im Parlament vertretenen Parteien sowie der betroffenen Akteure vor Ort und Ministerialbeamten zusammensetzten. Bevor auf Basis der Abschlussberichte der jeweiligen Arbeitsgruppe dann der gesetzgeberische Initiativprozess angestoßen wurde, hat man das Grundprinzip angewendet, alle Zuständigkeiten zunächst so wie der Föderalstaat weiterauszuüben, um die politische Kontinuität zu wahren und mehr Zeit für maßgeschneiderte Reformen zu gewinnen.

Auf parlamentarischer Ebene hat die Arbeit natürlich vor allem in den Ausschüssen stattgefunden. Dem muss jedoch hinzugefügt werden, dass die Parlamentsarbeit Ende 2014 grundlegend reformiert worden ist. Wenngleich dieser Schritt keine direkte Konsequenz der Staatsreform war – da die im Laufe der Jahre nur spärlich angepasste Funktionsweise ohnehin änderungsbedürftig war – so hat der durch die neuen Zuständigkeiten entstandene Mehraufwand eine Reform dennoch unumgänglich gemacht. Vereinfacht dargestellt sind die Zeiten der Ausschusssitzungen flexibilisiert und verlängert worden, die Regierungskontrolle beschränkt sich fortan nicht mehr auf die Plenarversammlung und die Sitzungsgelder sind durch Monatsaufwendungen ersetzt worden. Nach wie vor sind die 25 Abgeordneten, die sich selbst „Feierabendpolitiker" nennen, mit Ausnahme des Parlamentspräsidenten und des Gemeinschaftssenators[36] jedoch keine Vollzeitpolitiker.[37]

3. Zwischen den Zeiten – die Position der Deutschsprachigen Gemeinschaft nach der sechsten Staatsreform

Rückblickend kann man feststellen, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens sich heute in zweierlei Hinsicht in einer besonderen Lage befindet. Als kleinster Gliedstaat Europas hat sie einerseits einen beachtlichen Autonomiestatus erreicht und wird manchmal nicht ganz zu Unrecht als bestgeschützte Minderheit der Welt bezeichnet. Andererseits befindet sie sich im belgischen Bundesstaat mittlerweile zwischen den Etagen des zweigliedrigen Föderalismus, da sie zwar über weitaus mehr Zuständigkeiten als eine Gemeinschaft im ersten Sinne verfügt, aber dennoch in vielerlei Hinsicht von den anderen Teilen des belgischen Föderalismus abhängt – das gilt für die Zuständigkeiten, die die Wallonische Region auf ihrem Gebiet ausübt, aber insbesondere für ihre Vertretung innerhalb der übrigen föderalen Institutionen.

Wenn die sechste Staatsreform an dieser Vertretung auch wenig geändert hat, so war und ist ihr Einfluss auf den Zuständigkeitsbereich der DG jedoch enorm. Das gilt sowohl für die Befugnisse, die ihr der Föderalstaat übertragen hat, als auch für die Ausübung derer, die die Wallonische Region ihr weitergeleitet hat. Dabei war sie im Prinzip gar nicht fordernde Partei der Reform, sondern hat diese als Konsequenz der Dynamik zwischen den beiden anderen großen Sprachgruppen erlebt. Denn auf eine Staatsreform

36 Der Gemeinschaftssenator ist Mitglied des Parlamentes der Deutschsprachigen Gemeinschaft und wurde von diesem gleichzeitig als dessen Vertreter im belgischen Senat (s. *supra*) bestimmt.

37 *Bouhon/Niessen/Reuchamps* 2015 (Fn. 4), S. 24-25.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 solches hat die Deutschsprachige Gemeinschaft, wie schon auf ihre Entstehung selbst, stets wenig Einfluss. Um aber als gleichberechtigter Partner im belgischen Föderalismus anerkannt zu sein, hat sie mittlerweile die Position eingenommen, alle Zuständigkeiten übernehmen zu wollen, die man ihr mit den entsprechenden Finanzierungsmöglichkeiten gewährt. Der Kritiker wird nun zu Recht nach dem Mehrwert einer solchen Haltung für den Bürger angesichts des sehr beschränkten Umfangs der Gemeinschaft fragen. Dem halten die politischen Verantwortlichen entgegen, dass Autonomie nicht gleichbedeutend sei mit *selbst machen,* sondern *selbst entscheiden* und dass die zahlreichen Kooperationen der DG im In- und Ausland das beste Argument für diese Haltung darstelle.

Schließlich muss man auch anerkennen, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft den ihr zuerkannten Autonomiestatus in den vergangenen Jahrzenten stets, ohne viel Aufsehen zu erregen, ausgebaut und mit einer weitaus größeren politischen Stabilität verwaltet hat, als die beiden anderen großen Sprachgemeinschaften des Landes. Dennoch wird ihre institutionelle Zukunft von der Entwicklung der Beziehung eben dieser beiden Sprachgemeinschaften abhängen, da sich daraus ergibt, ob der belgische Föderalismus sich in Richtung eines klassischen Föderalstaates mit einer einzigen gliedstaatlichen Ebene und vier Teilstaaten entwickelt oder ob man sich für eine komplexere Konstellation mit verschiedenen Ebenen und Zuständigkeiten entscheidet – in jedem Fall ist es angesichts der politischen Entwicklung äußerst unwahrscheinlich, dass die sechste Staatsreform die letzte Umgestaltung des belgischen Föderalstaates war. So befindet sich die Deutschsprachige Gemeinschaft heute *zwischen den Zeiten* des belgischen Föderalismus, aber scheint dort einen Platz gefunden zu haben, der es ihr erlaubt, mit den jüngsten Entwicklungen umzugehen und sich auf die künftigen vorzubereiten.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Italiens Föderalisierung auf dem Prüfstand

*Elisabeth Alber/Carolin Zwilling**

1. Die Stimme dem Volke

Der 8. August 2016 markierte einen Wendepunkt für den italienischen Föderalisierungsprozess. Ein Beschluss des Kassationsgerichts lässt das Referendum über die vom Parlament mit absoluter Mehrheit angenommene Verfassungsänderung zu.[1] 579.514 Unterschriften hatte das „Komitee für das Ja" am 14. Juli beim Kassationsgericht hinterlegt und so die Vorgaben des Gesetzes Nr. 352 von 1970 erfüllt. Die verfahrensrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Antrages sowie die Mindeststimmenanzahl von 500.000 gültigen Wählerstimmen lagen vor, sodass innerhalb von 3 Monaten das Verfassungsreferendum stattfinden muss. Eine materiellrechtliche Zulässigkeitsprüfung durch das Verfassungsgericht wie etwa bei Referenden mit aufhebender Wirkung über ordentliche Gesetze ist laut Art. 138 II der Verfassung (itVerf) für Änderungen der Verfassung nicht vorgesehen.[2] Nur im Fall, dass beide Kammern des Parlaments in zweiter Lesung die Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit angenommen hätten, wäre ein Referendum ausgeschlossen gewesen (Art. 138 III itVerf). Ein Quorum ist für die Gültigkeit nicht vorgesehen, sodass auch bei einer eventuell niedrigen Wahlbeteiligung die Reform in Kraft tritt oder nicht.

Nicht erst seit am 12. April 2016 in zweiter Lesung nach über zwei Jahren politischer Auseinandersetzungen in beiden Parlamentskammern das „Gesetz zur Abschaffung des perfekten Zweikammersystems, der Reduzierung der Anzahl der Parlamentarier, der Kostenreduzierung bei öffentlichen Institutionen, der Abschaffung des CNEL (Nationalrat für Wirtschaft und Arbeit) und der Änderung des 5. Kapitels des 2. Teils der Verfassung" verabschiedet worden ist, teilt sich Italiens Gesellschaft in zwei politische Lager. Wie bereits im Abgeordnetenhaus und im Senat erkennbar, spalten sich die Meinungen in allen sozialen Schichten in Befürworter oder Gegner der Reform. Ein heftiger Wahlkampf hatte bereits weit vor dem 8. August begonnen.[3]

---

* Im Rahmen eines gemeinsamen Gesamtkonzepts und unter Berücksichtigung politischer Ereignisse bis einschließlich 24.08.2016 wurden die Kapitel 1, 2 und 3 von Carolin Zwilling und die Kapitel 4, 5, 6, 7 und 8 von Elisabeth Alber verfasst.

1 Gem. Art. 138 itVerf iVm Gesetz Nr. 352 von 1970, Beschluss des Zentralbüros für das Referendum am Kassationsgerichts vom 08.08.2016, http://www.cortedicassazione.it (24.08.2016).

2 Zum Verfahren eines Verfassungsreferendums sowie der Rolle des Zentralbüros für das Referendum am Kassationsgericht siehe *Pinardi, Roberto* 2016*:* L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum, federalismi.it – Focus fonti Nr. 2/2016 vom 22.07.2016.

3 *Blokker, Paul* 2016:„Vote Yes for a Safe Italy" or „Vote Not to Defend the Constitution": Italian Constitutional Politics between Majoritarianism and Civil Resistance, im Verfassungs-Blog (VerfBlog) vom 27.7.2016, http://verfassungsblog.de/italy-constitution-referendum-renzi-blokker/ (24.08.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Referenden dienen auch im italienischen Verfassungsaufbau als funktionaler Garant für die Wirksamkeit des repräsentativen Systems.[4] Als solche finden sie mit aufhebender Wirkung über ordentliche Gesetze sowie seltener über Verfassungsgesetze mit bestätigender Wirkung statt (Artikel 75 und 138 itVerf). Die herrschende Lehre beschreibt das Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie als „Baum der Demokratie, dessen Stamm repräsentativ ist und aus dem einzelne partizipative Äste wachsen."[5] Gerade in der jüngsten Vergangenheit scheint die Anzahl derjenigen Volksbefragungen zuzunehmen, die nicht mehr einzelne Aspekte eines ordentlichen Gesetzes in den Mittelpunkt stellen, sondern vielmehr die Grundbestimmungen des Zusammenlebens, also die „Verfassungen" auf staatlicher und regionaler Ebene.[6] Nicht zu vergessen ist jedoch, dass mit dem Recht auf „die Stimme dem Volke" auch eine verantwortungserhöhende Funktion des Verfassungsreferendums einhergeht. Der vorliegende Beitrag möchte die verfassungsrechtlichen Änderungen aufzeigen, die derzeit sowohl auf staatlicher als auch auf regionaler Ebene anstehen, sowie Einblick geben in die Art und Weise, wie die Regionen darauf reagieren. Neben der Staatsverfassung, über die nun in einem Referendum entschieden wird, wird derzeit auch in der autonomen Region Trentino-Südtirol anhand von unterschiedlichen partizipativen Prozessen versucht, eine neue Landesverfassung, das sogenannte Autonomiestatut, auszuarbeiten. Partizipative Instrumente deliberativer Art sind zwar aus demokratietheoretischer Sicht schon seit einiger Zeit angedacht, doch werden sie erst seit Kurzem zunehmend angewandt und rücken somit stetig mehr in das allgemeine Bewusstsein und Demokratieverständnis der Bevölkerung.

2. Die „Vereinfachung" durch das Verfassungsreformgesetz

Die Verfassung zu ändern, insbesondere in Bezug auf den staatsorganisatorischen Teil (5. Kapitel des 2. Teils der Verfassung), ist nicht erst mit dem Reformvorschlag von Matteo Renzi 2014 versucht worden, sondern ist vielmehr ein seit über 30 Jahren andauernder Veränderungsprozess. Seit der „Bozzi-Kommission" von 1983 sind zahlreiche Versuche einfach- wie verfassungsgesetzlicher Form unternommen worden, die aber mit Ausnahme der Reform von 2001 alle vom Parlament oder 2006 durch ein Referendum abgewiesen worden sind.[7] Die aktuelle Reform soll 45 der 139 Artikel der Verfassung ändern, so viele wie nie zuvor, und dadurch das gesamte Staatssystem ver-

4 Für einen rechtsvergleichenden Überblick der Verfassungsänderungen mit Volksbeteiligung siehe *Piergigli, Valeria* 2016: Revisione costitutzionale e partecipazione popolare: uno sguardo comparato, federalismi.it – Focus fonti Nr. 2/2016 vom 22.07.2016.

5 *Della Morte, Michele* 2016: Referendum costituzionale e partecipazione popolare, federalismi.it – Focus fonti Nr. 2/2016 vom 22.07.2016.

6 *Fontana, Gianpaolo* 2016: Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti, federalismi.it – Focus fonti Nr. 2/2016 vom 22.07.2016. Gem. Art. 138 II itVerf hat es bislang nur 2001 und 2006 Verfassungsreferenden gegeben.

7 *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2012: Das „System Italien" zwischen Notstandsmaßnahmen und Föderalisierungsvorhaben, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden, S. 292 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

einfachen. Unter Vereinfachung versteht die Regierung Renzi dabei die Verkürzung der Entscheidungsabläufe und -verfahren und die Konzentration der Entscheidungsgewalt auf die Regierung und die Abgeordnetenkammer.[8] Die zentrale Kritik lautet jedoch, mit der Vereinfachung übertrieben zu haben, da sowohl die Provinzen als Gebietskörperschaften als auch faktisch den Senat abzuschaffen sowie die Kompetenzen der 15 Normalstatutsregionen drastisch zu reduzieren, nicht der Weg innerhalb eines jahrzehntelangen Föderalisierungsprozesses sein könne.

Die Umwandlung in ein differenziertes Zweikammersystems führt notwendigerweise zu zahlreichen Änderungen im gesamten Verfassungsgefüge. Während der Wille zur Abschaffung des bisherigen *bicameralismo perfetto* von Beginn an einhellig bestand, waren die einzelnen dieser sich daraus ergebenden Folgen, die konkreten Verfassungsnormen und insbesondere die neue Aufgabenverteilung der Institutionen, Grund für langatmige Debatten und ausgedehnte politische Streitigkeiten. Lediglich die in Zukunft unterschiedliche Rolle der beiden Kammern wurde während des gesamten Reformprozesses nicht in Frage gestellt und kann somit als ein Grundbaustein der Reform bezeichnet werden: während das Abgeordnetenhaus weiterhin die gesamte Nation repräsentiert, steht der Senat fortan für die Gebietskörperschaften. Dies scheint zunächst ein Ausdruck des proklamierten Wunsches nach Föderalisierung zu sein. In erster Linie sollen jedoch die schwierigen und seit Jahren belasteten Beziehungen zwischen Zentralstaat und den Regionen verbessert werden, da nun die substaatliche Ebene im Gesetzgebungsverfahren mitzuwirken scheint.[9] Auf diese Weise soll auch die stetig wichtigere Rolle des Verfassungsgerichts eingeschränkt werden, das in Folge der unklaren Gesetzeslage nach der Reform von 2001 in die Funktion eines Quasi-Gesetzgebers gedrängt worden ist.[10] Die Funktionen des neuen Senats sind jedoch eher restriktiv auszulegen, sodass man den Senat und über diesen folglich auch die Regionen im ordentlichen Gesetzgebungsprozess als reine Randfiguren bezeichnen kann.[11] Auf den ersten Blick unterstützt die Tatsache, dass die Direktwahl der Senatoren abgeschafft wurde und künftig die Abgeordneten der Regionalkammern ihre Repräsentanten im Senat aus ihrer Mitte sowie einen Bürgermeister der Region ernennen, die Vermutung, die Regionen sollten aufgewertet werden, um sich besser und näher am Entscheidungs- und Machtzentrum wiederzufinden. Doch wie auch ein allgemeiner Trend in Mehrebenensystemen[12]

8 Siehe ausführlich zu den Inhalten der Reform *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2015: Italiens Föderalisierung: erneut Rückschritt statt Fortschritt, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2015, Baden-Baden, S. 262 ff.; *Marini, Francesco Saverio/Scaccia, Gino (Hrsg.)* 2016: Commentario alla riforma costituzionale del 2016, Napoli.

9 *Di Cosimo, Giovanni*: Molto rumore per nulla? Difetti e incongruenze della lungamente attesa riforma del Senato, Le Regioni Nr. 4/2015, S. 851-855.

10 *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2012 (Fn. 7), S. 309.

11 *Zwilling, Carolin* 2015: Italiens neuer Senat im Verfassungsreformentwurf: verkleinert, entmachtet – und überflüssig?, Föderalismus-Blog des Instituts für Föderalismusforschung vom 09.06.2015.

12 *Luther, Jörg/Passaglia, Paolo/Tarchi, Rolando (Hrsg.)* 2006: A World of Second Chambers – Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism, Milano.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zeichnet sich in Italien ab, dass die zweite Kammer weniger eine echte Territorialkammer als vielmehr ein Organ für den intergouvernementalen Austausch sein wird. Die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften gelten nicht als politisch relevante Teilnehmer am Entscheidungsprozess, was auf dem Fehlen einer echten föderalen Kultur beruht. Als Folge einigte man sich auf einen Senat, der weniger eine Ländervertretungskammer als eher eine politische Kammer ist, jedoch mit sehr geringen legislativen Aufgaben und einer hauptsächlichen Nachprüfungsfunktion.[13] Diese Einschätzung beruht auf einer Reihe von gesetzlichen Regelungen.

Zunächst indiziert die Liste der Aufgaben des Senats, dass er als Brücke zwischen Staat und Regionen dienen soll. Dies mag sich laut Verfassungstext nicht nur auf die Kommunikation beziehen, sondern sollte eher eine Art Scharnier zwischen allen Ebenen darstellen. Abzuwarten bleibt diesbezüglich auch die Auslegung durch das Verfassungsgericht. Bislang erhalten die Regionen nur in der Ständigen Konferenz von Staat, Regionen und autonomen Provinzen (schwaches) Gehör und dort einen von der Exekutive dominierten Ort der Konfliktregelung.[14] Der neue Senat soll die Arbeit der öffentlichen Verwaltung, die Umsetzung der Staatsgesetze und die Auswirkungen der EU-Politik auf das italienische Territorium überwachen. Gleichberechtigt mitentscheiden neben dem Abgeordnetenhaus wird der Senat nur in Ausnahmefällen, etwa bei Verfassungsgesetzen. Auch die interne Organisation der Entscheidungs- und Arbeitsabläufe innerhalb des Senats wird zeigen, dass ein Senator nicht in erster Linie seine Region vertritt, sondern hingegen Parteiangehöriger ist. Es ist kein „gebundenes Mandat" vorgesehen, sodass die Senatoren ein und derselben Region unterschiedlich abstimmen können und eben im Sinne der Partei und nicht der regionalen Bedürfnisse. Außerdem führt die sog. „Finocchiaro-Klausel" (Art. 56 des Verfassungsreformgesetzes) dazu, dass über den „Willen der Wähler"[15], der in den Wahlen zur Regionalkammer Ausdruck findet, möglichst viele verschiedene politische Parteien in den Senat Einzug halten, die jeweils als nationale Parteien[16] ihre Stimme durch den Senator erhalten. Als Folge der verhältnismäßigen Vertretung aller politischen Gruppierungen der regionalen

13 *Palermo, Francesco* 2015: Verfassungsreform in Italien: entscheidender Schritt, Verfassungs-Blog vom 13.10.2015, http://verfassungsblog.de/verfassungsreform-in-italien-der-entscheidende-schritt/ (09.08.2016); *Derselbe* 2016: La riforma costituzionale illustrata, Blog, http://www.francescopalermo.org/ (09.08.2016).

14 *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2013: Italien auf der Suche nach (s)einer föderalen Kultur: Konfrontation plus Konfliktregelung gleich Kooperation?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2013, Baden-Baden, S. 317 ff.

15 Wie das im Detail erfolgen soll, wird erst ein ordentliches Gesetz regeln, das innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Reform erlassen werden soll. Innerhalb weiterer drei Monate müssen die Regionen ihre Wahlgesetze dementsprechend abändern. Siehe *Bifulco, Raffaele* 2016: Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza, in: *Marini, Francesco Saverio/Scaccia, Gino (Hrsg.)*: Commentario alla riforma costituzionale del 2016, Napoli.

16 Regionalparteien bilden in Italien die Ausnahme, siehe *Klotz, Greta* 2016: Regionalparteien in Italien: Zwischen Abgrenzung und Mitregieren, in: *Große Hüttmann, Martin/Hrbek, Rudolf (Hrsg.):* Selbstverständnis, Handlungsspielräume und Bedeutung von Regionalparteien, Baden-Baden, in Erscheinung.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ebene, auch im Senat, erhöht sich zudem das Risiko der internen Komplexität und potentiellen parteipolitischen Blockadehaltung. Nur durch Mehrheitswahlrecht bei den Wahlen zur Regionalkammer wäre dieser Faktor ausgeschlossen worden. Auch die Tatsache, dass sich die Mandatsdauer im Senat nach jener auf regionaler Ebene richtet, also entweder die Legislaturperiode der Regionalkammer oder der Bürgermeister, und somit ein ständiger Wechsel innerhalb der 100 Senatoren stattfinden wird, dürfte zu einer Schwächung auf staatlicher Ebene führen. Die Senatoren erhalten außerdem keine zusätzliche Vergütung für ihre Tätigkeit sondern nur jene als Abgeordnete in der Regionalkammer. Letztendlich zeigt aber am deutlichsten, welch geringe Rolle dem Senat als Vertreter der Regionen eingeräumt wird, dass laut Art. 55 IV des Verfassungsreformgesetzes allein die Abgeordnetenkammer der Regierung ihr Vertrauen ausspricht und nicht mehr wie bislang beide Kammern des Parlaments.

Die Verfassungsreform soll auch die Einbeziehung des Volkes in das Gesetzgebungsverfahren neu regeln und weiter ausbauen. Zusätzlich zum Verfassungsreferendum und jenem mit aufhebender Wirkung, werden ein konstruktives Referendum („*propositivo*“) sowie ein Ausrichtungsreferendum („*d'indirizzo*“) eingeführt (Art. 71 des Verfassungsreformgesetzes). Das erstere soll dazu dienen, über konkrete Gesetzentwürfe, die beim Parlament eingereicht werden sollen, abstimmen zu lassen, das zweite hingegen zur Aufforderung an das Parlament, eine bestimmte politische Ausrichtung in Gesetzesform zu bringen. Eine genaue Unterscheidung wird erst die Ausführungsgesetzgebung zeigen. Aufgrund seiner Bedeutung im repräsentativen System müssen diese Gesetze nach dem bisherigen Verfahren des perfekten Zweikammersystems verabschiedet werden. Außerdem wird bei bereits bestehenden Formen der Volksentscheide deutlich die Gültigkeitshürde herabgesetzt, sollte eine erhöhte Anzahl von Wählern den Vorschlag bzw. das Referendum mit aufhebender Wirkung einbringen.

3. Die Zukunft der Spezialität

Laut der Entscheidung des Parlaments soll Italien auch in Zukunft ein asymmetrischer Regionalstaat bleiben, sogar noch asymmetrischer als je zuvor: mit zwei gleichzeitig geltenden Verfassungen, eine neue für die Normalstatutsregionen und die derzeit (seit 2001) geltende Verfassung weiterhin für die Sonderstatutsregionen. Zumindest übergangsweise wird sich Italien damit absichtlich zeitgleich in zwei gegensätzliche Richtungen bewegen: Zentralisierung in 15 Regionen und weiterhin in Richtung einer föderalen Struktur in den fünf Sonderstatutsregionen. Die Tendenz dazu zeichnete sich bereits seit über einem Jahrzehnt in der Verfassungsrechtsprechung ab, die die Staat-Regionen-Beziehungen deutlich zentralistischer ausgelegt hat, als es der Wortlaut der Verfassung seit 2001 vorschreiben würde.[17] Nun soll auch der Verfassungstext die

17 Für eine ausführliche Übersicht siehe *Mangiameli, Stelio* 2015: Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma, http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Mangiameli.pdf (24.08.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Machtkonzentration auf die Regierung und die Abgeordnetenkammer und die Schwächung der Regionen verdeutlichen. Doch paradoxerweise führt dies nicht zu einer Einebnung des Regionalismus, sondern zu einer Vertiefung der bestehenden asymmetrischen Struktur.[18] Denn letztlich schwächt die Reform nur die Normalstatutsregionen, während sie auf die autonomen Regionen, durch ihre Autonomiestatute im Wesensgehalt ihrer Sonderstellung geschützt, nicht angewandt wird. Verankert ist dieses Prinzip in der sog. „Schutzklausel" des Art. 39 XIII des Verfassungsreformgesetzes, die die seit 2001 geltende Regelung der sog. „Günstigkeitsklausel" (Art. 10 des Verfassungsgesetzes Nr. 3/2001) ersetzt. Während bislang die autonomen Regionen bis zum Zeitpunkt ihrer Statutsänderungen im Sinne einer Anpassung an die Verfassungsreform von 2001 die neuen Vorschriften lediglich dann anzuwenden brauchten, wenn diese für sie günstiger waren, stellt der Wortlaut der jetzigen Schutzklausel neue Parameter auf. Erstmals verpflichtet die Verfassung die autonomen Regionen ausdrücklich zur „Revision" der Autonomiestatute – der im Entwurf vorgesehene Begriff „Anpassung" wurde aus politischen Gründen abgelehnt – und führt gleichzeitig ein erschwertes Verfahren dafür ein.[19] Entgegen der bisherigen Praxis, dass Änderungsvorhaben von der Regierung, dem Parlament oder der Regionalkammer ausgingen (Verfassungsgesetz Nr. 2/2001), soll fortan eine sog. „*intesa"* dem Änderungsgesetz vorangehen. Ein solches „Einvernehmen" als Ausdruck eines verfassungsrechtlich garantierten Verhandlungsprinzips war bisher nur Voraussetzung zur Abänderung der Finanzautonomie[20] und fand keine Anwendung auf die restlichen Teile des Autonomiestatuts. Für die Sonderstatutsregionen bedeutet dies eine große Aufwertung ihrer Spezialität, da nun eindeutig feststeht, dass keinerlei einseitige Abänderungen mehr stattfinden können, lediglich die im Kompromissweg gemeinsam erarbeiteten. Was jedoch ungeklärt bleibt, ist, ob das Einvernehmen nur auf die Erstrevision des Statuts anzuwenden ist oder auch auf alle folgenden Abänderungen, etwa auch jene in einzelnen Teilen. Sollte dem nicht so sein, könnte diese dann wieder einseitig stattfinden und den Sinn und Zweck der Schutzklausel unterlaufen. Aus rechtlicher Sicht eröffnen sich zahlreiche weitere Fragen und Problemfelder, die wohl wieder nur durch das Verfassungsgericht geklärt werden können. So ist nicht eindeutig, wer den Kompromiss aushandeln muss, wahrscheinlich und in Anlehnung bestehender Praxis[21] die Exekutive. Als Folge schwächt dies jedoch die Rolle der regionalen Parlamen-

18 Allgemein zur Asymmetrie in Italien siehe *Zwilling, Carolin* 2007: Verfassungsrechtliche Asymmetrie in Italien am Beispiel der Südtiroler Sonderautonomie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden, S. 341 ff.; *dieselbe* 2007: Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, in: *Palermo, Francesco/Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth (Hrsg.):* Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, Baden-Baden, 2007, S. 116 ff.

19 Für einen ausführlichen Kommentar zum Verfassungsentwurf siehe *Camera dei deputati* 2016: La riforma costituzionale – schede di lettura, servizio studi von Mai 2016, S. 271 ff., http://www.camera.it/leg17/465?tema=riforme_costituzionali_ed_elettorali (24.08.2016).

20 Für das Beispiel der autonomen Provinzen Trient und Bozen siehe zum „Sicherungspakt" *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2015 (Fn. 8), S. 272.

21 Die „intesa" ist ein verwaltungsrechtlicher Akt, geregelt durch das Gesetz Nr. 400 von 1988.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Des Weiteren ist offen, welche Rechtsverbindlichkeit das Einvernehmen entfaltet und dadurch das regionale Parlament bei der zeitlich nachfolgenden Ausarbeitung des Änderungsgesetzes binden könnte.

Diese Detailfragen mögen hypothetisch klingen und laut einigen Stimmen in der Lehre auch überflüssig, da es eh nicht zu Änderungen der Autonomiestatute kommen wird. Ebenso wenig wie nach 2001 die fünf Sonderstatutsregionen ihre Landesverfassungen an die neue (föderalere) Verfassung angepasst haben – im Gegensatz zu allen Normalstatutsregionen – sei es gut möglich, dass sie auch nicht den Verfassungsauftrag zur Revision aus der Schutzklausel annähmen.[22] Doch allgemein stellt sich immer lauter die Frage, inwiefern die Spezialität als Grundbaustein des Verfassungssystems oder aber für einzelne der autonomen Regionen abgeschafft werden könnte. Im Einvernehmen mit der betroffenen Region? Oder stellt das Sonderstellungsprinzip doch eine absolute Schranke für Verfassungsänderungen dar? Die Zukunft der Spezialität wird mit Sicherheit ebenso wie schon die Vergangenheit belastet sein durch den andauernden Wettbewerb, in dem sich die Sonderstatutsregionen wähnen und zum Teil auch stehen. Ein gemeinsames, koordiniertes und politisch im Gleichtakt ausgerichtetes Vorgehen würde die Sonderstellung am wirkungsvollsten schützen. Wahrscheinlicher sind fünf völlig unabhängig voneinander initiierte Reformprozesse – wenn sie denn überhaupt begonnen werden. Der Begriff „Revision" der Schutzklausel lässt jedenfalls das Ausmaß und die Richtung einer Statutsreform offen und gewährt damit eine wesentlich größere inhaltliche Freiheit als die Günstigkeitsklausel 2001.

Wenn man in den autonomen Regionen quasi föderale Einheiten zu sehen vermag, da sie in ihren bilateralen Beziehungen zum Staat und den asymmetrischen Verfahrensweisen durchaus ähnliche Merkmale aufweisen, könnte man hoffen, dass sie die Rolle von Laboratorien für innovative Lösungen übernehmen. Dort wo die Spezialität am stärksten ausgeprägt ist und während des Reformprozesses am widerstandsfähigsten verteidigt wurde, ist ein solcher innovativer Weg bereits eingeschlagen worden (siehe Kapitel 7).

4. Die Gründe der (Nicht)-Reaktionen der Regionen

Die Verhaltensmuster der Regionen auf das bisher einschneidenste Verfassungsreformvorhaben der Zentralregierung sind sehr heterogen und äußerst kontextgebunden. Dies hauptsächlich aus zwei Gründen: In erster Linie haben sich die Verhaltensmuster im Bereich der Staat-Regionen Beziehungen seit jeher, also seitdem die italienische Verfassung (itVerf) am 01.01.1948 in Kraft getreten ist, nicht ausschließlich entlang der Bruchlinie zwischen den Sonder- und Normalstatutsregionen entwickelt. Das italienische Staatsrecht, gekennzeichnet durch das Strukturmerkmal des differenzierten Regio-

22 *Palermo, Francesco* 2016: La specialità alla prova della riforma costituzionale… e di se stessa, in: *Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hrsg.)*: Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale, Napoli, S. 273 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nalismus, sah damals zwar Regionen vor, aber erkannte in ihnen weniger die Träger des Staates im subsidiären Sinne mit eigener Staatlichkeit, sondern mehr eine Gliederung desselben.[23] Die Errichtung der Regionalstrukturen – ausgenommen jener in den autonomen Regionen – stand zunächst aus politischen Gründen nicht mehr auf dem Programm, da man eine Zersplitterung Italiens befürchtete, bzw. eine Unterwanderung der Republik durch kommunistisch geführte Regionen. Die Sonderstatutsregionen und insbesondere die zwei autonomen Provinzen Bozen und Trient (seit 1972 mit dem Zweiten Autonomiestatut der autonomen Region Trentino-Südtirol, welches eine im italienischen Verfassungsgefüge einzigartige Verschiebung weitreichender Befugnisse im Verwaltungs- und Gesetzgebungsbereich von der regionalen Ebene auf die zwei autonomen Provinzen Bozen und Trient vornahm) wurden demnach in die Lage versetzt, ihre autonomiepolitischen Spielräume im Gegensatz zu den Normalstatutsregionen nutzen zu können. An dieser Stelle sei vermerkt, dass die autonomen Regionen ihre Gestaltungsrahmen sehr unterschiedlich wahrgenommen haben und einige von ihnen weniger aktiv waren als Normalstatutsregionen. So verfügte Sizilien zum Beispiel formal über mehr Autonomie, hat diese in Wirklichkeit aber viel weniger umgesetzt als die autonome Region Trentino-Südtirol und wirtschaftlich starke Normalstatutsregionen im Norden Italiens.

Die langwierige Umsetzung der asymmetrisch-dezentralen Verfasstheit des Staatsgefüges geht einher mit der Entstehung unterschiedlich ausgeprägter regionaler politischer Kulturen und Zusammenhänge, die sich in wenigen Fällen fernab von zentralstaatlich-politisch gesteuerten Strategien entwickelt haben und somit kaum lokal bzw. regional gewachsen und verwurzelt sind. Die Tatsache, dass der Zuschnitt der Regionen keiner systematischen Überprüfung von Abgrenzungskriterien unterlag, kann nur eine Teilerklärung hierfür sein.[24] Ein Erstarken regionaler (politischer) Identitäten im Sinne eines Wir-Gefühls kann nur in einzelnen Regionen festgestellt werden und ist ein erst kürzlich auftretendes Phänomen, insbesondere als Antwort auf die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-2009 und die Alleingänge der Zentralregierung bei der Aushöhlung autonomiepolitischer Spielräume und finanzieller Ressourcen.[25] Der wirtschaftliche Wohlstand der nördlichen Regionen scheint Einfluss darauf zu haben, ob überhaupt eine Reaktion stattfindet auf das derzeitige Verfassungsreformvorhaben der Zentralregierung. Allgemein betrachtet spannt sich der Bogen von Resignation aufgrund auferlegter Sparmaßnahmen im Zuge der Vorgaben der Europäischen Union zur Stabilisierung der Haushalte und Eindämmung der Schulden, über eine Art Erleichterung darüber, die politische Verantwortung mangelhaft verwalteter Selbstverwaltungsspielräume wieder abgeben zu können, bis hin zu aktivem Mitdenken und Vorgehen bei der Er- und

23 Siehe ausführlich *Bergner, Lutz* 2008: Der italienische Regionalismus, Hamburg.

24 Siehe hierzu *Desideri, Carlo* 2015: Regioni politiche e territori, Milano.

25 Allgemein hierzu *Alber, Elisabeth* 2014: Italy's Piecemeal Paths Towards Fiscal Federalism: One Step Forward, Two Steps Back?, in: *Lütgenau, Stefan (Hrsg.)*: Fiscal Federalism and Fiscal Decentralization in Europe. Comparative Case Studies on Spain, Austria, the United Kingdom and Italy, Innsbruck, S. 139-171.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Einarbeitung von Einzelaspekten bzw. Partikularinteressen in das Verfassungsreformvorhaben (siehe z.B. die „Schutzklausel“ für Sonderstatutsregionen). Die fehlende Abstimmung der Regionen sowie die sehr allgemein gehaltenen Stellungnahmen der Ständigen Konferenz von Staat, Regionen und autonomen Provinzen[26] bekräftigen dies und führen so zu einer äußerst unübersichtlichen Fülle von gegensätzlichen politischen Aussagen hinsichtlich der zukünftigen Rolle der Regionen im Verfassungsgefüge und der Zukunft der Staat-Regionen-Konferenz als Kooperations- und Konfliktlösungsmechanismus.[27] Einstimmigkeit herrscht darüber, dass die Rolle der Konferenz überdacht werden muss. Uneins war man sich von Beginn an, ob das Konferenz-System, das verfassungsrechtlich nie verankert wurde,[28] abgeschafft werden soll oder nicht. Das Verfassungsreformvorhaben geht auf diesen fundamentalen Punkt nicht ein und überlässt fortan dem differenzierten Zweikammersystem (sofern die Reform in Kraft tritt) die Aufgabe der Neuordnung intergouvernementaler Beziehungen und Koordinierungsforen vor dem Hintergrund neuer Territorialstrukturen[29] und deren Zusammenhänge.[30] Dabei bleibt der Hauptkritikpunkt, die große Exekutivlastigkeit intergouvernementaler Beziehungen, auch unter Berücksichtigung der Zusammensetzung und Befugnisse des neuen Senats weiterhin aufrecht. An dieser Stelle sei auch nochmals darauf hingewiesen, dass die Sonderstatutsregionen allgemein nur recht bedingt Interesse an der Mitarbeit im Konferenz-System zeigen, da sie aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung mit den

26 Die Konferenz wurde Anfang der 1980er Jahre aufgrund regionaler Eigeninitiative als Konferenz der Präsidenten der Regionen und der autonomen Provinzen nach dem Vorbild der Ministerpräsidentenkonferenz der Bundesländer als horizontales politisches Konsultationsorgan eingerichtet. Parallel fanden auch regelmäßig Treffen zwischen der Zentralregierung und den Präsidenten der Regionalregierungen statt, sodass im Jahr 1983 die Konferenz zur Staat-Regionen-Autonome Provinzen-Konferenz erweitert wurde, die regelmäßig und mindestens zweimal im Jahr unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten tagt.

27 Siehe Stellungnahmen auf der Webseite der Ständigen Konferenz von Staat, Regionen und autonomen Provinzen: www.regioni.it (24.08.2016).

28 Einfache Gesetzgebung regelt das Konferenz-System (erstmals durch das Gesetz Nr. 400/1988). Eine verfassungsrechtliche Verankerung des Systems wurde immer wieder angedacht, aber nie durchgeführt. Nichtsdestotrotz hat der italienische Verfassungsgerichtshof (itVerfGH) immer wieder betont, dass die Miteinbindung der Regionen im Sinne des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit, der durch die italienische Rechtsprechung entwickelt wurde, effektiv gemacht werden muss und als Übereinstimmungsorgan für Streitfragen fungieren soll (*ex plurimus* Urteile Nr. 232/1991, Nr. 242/1997, Nr. 31/2006 itVerfGH). Siehe ausführlich *Woelk, Jens* 1999: Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht, „Leale collaborazione“ und Bundestreue im Vergleich, Baden-Baden. Siehe auch *Zwilling, Carolin* 2007 (Fn. 18), S. 118-120.

29 *Alber, Elisabeth* 2014: Italien im Sog der Re-Zentralisierung: Einsichten zum Wechselverhältnis von Verfassungspolitik und Verfassungstheorie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2014, Baden-Baden, S. 324 ff.

30 Verschiedene Abänderungsanträge zum Verfassungsreformgesetz sahen u.a. die Abschaffung des Konferenz-Systems bzw. dessen Neuausrichtung im differenzierten Zweikammersystem vor, keiner fand jedoch Eingang. Siehe *Servizio Studi Senato della Repubblica e Camera dei deputati* Januar 2016: Il Sistema delle Conferenze – Dossier n. 275 XVII Legislatura, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bilateralen sog. paritätischen Kommissionen[31] über direktere und somit effizientere Wege zur Abstimmung mit der Zentralregierung verfügen und ihre Interessenslage aufgrund ihrer teilweise sehr gut funktionierenden Selbstverwaltungssysteme unterschiedlich ist.

5. Ansätze eines neuen deliberativen Demokratieverständnisses

Die italienische Verfassung bezieht sich in Art. 1 II auf den Grundsatz der Volkssouveränität, wobei dessen Ausgestaltung mittels weiterer Verfassungsartikel und entsprechender Ausführungsgesetzgebung ein primär repräsentatives Demokratieverständnis zugrunde liegt. Ein Teil der Lehre ist der Auffassung, dass dieses Demokratieverständnis nicht mehr zeitgerecht ist, um dem Grundsatz der Herrschaft des Volkes in schnelllebigen Zeiten und vor dem Hintergrund diverser sich überlagernder Krisen gerecht zu werden. Regieren nach dem Mehrheitsprinzip zieht *ex ante* nicht unbedingt eine kompromissgesteuerte zeitnahe Lösungsfindung in Betracht. Somit wird die Mehrheitsregel als häufigste Ausgestaltung eines Konfliktregelungsmechanismus repräsentativer Demokratien den Ansprüchen heutiger Demokratien nur mehr teilweise gerecht.[32]

In der politikwissenschaftlichen Lehre spricht man von der „Verselbstständigung systemischer Entscheidungsprozesse, die nicht mehr zentral gesteuert werden können", wobei verwiesen wird auf die „neoliberale Tendenz der Privatisierung" und auf die „Tendenz der Juridifizierung der Politik im (gesamteuropäischen) Wohlfahrtsstaat, in dem Verwaltungen und Gerichte zu Gesetzgebern im Detail werden."[33] Komplexere Formen der politischen Partizipation sollten deshalb zusätzlich zu Wahlakten erprobt und institutionalisiert werden, um die Stimme des Volkes effizient in Entscheidungsfin-

31 Mittels paritätischen Kommissionen, in denen sowohl Vertreter der Regionen als auch des Zentralstaates sitzen, setzen die Sonderstatutsregionen ihr Autonomiestatut um und entwickeln es weiter. Die politische und rechtliche Bedeutung paritätischer Kommissionen variiert stark von Sonderstatutsregion zu Sonderstatutsregion. Für die autonome Provinz Bozen spielt die sog. 6-Kommission eine große Rolle zur Umsetzung der Bestimmungen im Zweiten Autonomiestatut und hat diese auch heute noch beim Ausbau der Autonomie inne. Siehe hierzu *Palermo, Francesco* 2008: Implementation and Amendment of the Autonomy Statute, in: *Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hrsg.):* Tolerance through Law Self-Governance and Group Rights in South Tyrol, Leiden-Boston, S. 144 ff.

32 *Palermo, Francesco* 2015: Participation, Federalism and Pluralism: Challenges to Decision-Making and Responses by Constitutionalism, in: *Fraenkel-Haeberle, Cristina/Kropp, Sabine/Palermo, Francesco/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.):* Citizen Participation in Multi-Level Democracies, Leiden-Boston, S. 31 ff. Siehe auch *Fung*, *Archon* 2006: Varieties of Participation in Complex Governance, Public Administration Review, S. 66 ff.

33 Siehe zum Werk von Ingeborg Maus in *Weber, Florian* 2012: Selbstbestimmung durch Teilhabe, in: *Lembcke, W. Oliver/Ritzi, Claudia/Schaal, S. Gary (Hrsg.)*: Zeitgenössische Demokratietheorie, Band 1: Normative Demokratietheorien, S. 229.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dungsprozesse mit einzubinden und letzere somit innovativer, transparenter und nachhaltiger zu machen.[34]

In diesem Sinne urteilte der italienische Verfassungsgerichtshof (itVerfGH) im Jahr 2002, dass die Umsetzung des Grundsatzes der Volkssouveränität nicht auf die Rechtsinstitute der repräsentativen und direkten Demokratie limitiert sein darf, sondern dass die Teilhabe- und Teilnahmeformen von Bürgern das gesamte „Verfassungsgerüst" durchdringen müssen (Urteil Nr. 106/2002 Punkt 3). Deliberative Verfahren der Mitbestimmung ließen sich nämlich indirekt ableiten vom Art. 3 II der italienischen Verfassung, der auf eine effektive Teilnahme aller Mitbürger an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Organisation des Landes verweist. Hingewiesen wird auf die Verantwortung des Staates, den Bürgern Mitsprache im Bereich der sozialen Gesetzgebung einzuräumen.[35] Ein Urteil des itVerfGH aus dem Jahr 2004 bekräftigt diese Auffassung: In Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit deliberativer Beteiligungsformen in Form von öffentlichen Debatten und bestimmten Teilnahmerechten bei der Umsetzung verfahrensrechtlicher Akte und in der Gesetzgebung im Statut der Region Emilia-Romagna stellte der itVerfGH klar, dass jene keineswegs zum Ziel haben, die repräsentative Demokratie zu untermauern oder die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung zu behindern, sondern zur Transparenz und zu einer bürgernahen Politik beitrügen, sofern sie zeitlich begrenzt und komplementär zur repräsentativen Demokratie vorgesehen und umgesetzt werden (Urteil Nr. 379/2004 Punkt 5).

Vor diesem Hintergrund verschreibt sich Italien vermehrt der Erprobung deliberativer Verfahren, wobei man allgemein betrachtet feststellen muss, dass die Praxis der Theorie und den teilweise rechtlich schon eingeräumten „Ästen partizipativer Demokratie deliberativer Art" auf kommunaler, regionaler und national-staatlicher Ebene noch nachhinkt.[36] Aus demokratietheoretischer Sicht wird die Einbindung von Bürgern mittels deliberativer Verfahren (im italienischen Sprachraum spricht man von partizipativen Verfahren) in Entscheidungsfindungsprozessen sowohl in der italienischen als auch in der internationalen Lehre vermehrt durchdacht.[37] An dieser Stelle sei darauf hinge-

34 Allgemein hierzu *Alber, Elisabeth* 2015: Partizipation und partizipative Demokratie im Diskurs, in: *Alber, Elisabeth/Trettel, Martina (Hrsg.):* Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele, EURAC Research, Bozen, S. 15-30.

35 *Valastro, Alessandra* 2010: Le regole della democrazia partecipativa, Napoli, S. 17.

36 Für Beispiele deliberativer Demokratie auf kommunaler und regionaler Ebene siehe *Alber, Elisabeth/Valdesalici, Alice* 2015: Framing Subnational Institutional Innovation and Participatory Democracy in Italy: Some Findings on Current Structures, Procedures and Dynamics, in: *Alber, Elisabeth/Palermo, Francesco (Hrsg.)*: Federalism as Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies, Leiden-Boston, S. 448-478; siehe auch *Trettel, Martina* 2015: Partizipative Demokratie in Italien, in: *Alber, Elisabeth/Trettel, Martina (Hrsg.)*: Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele, EURAC Research, Bozen, S. 49-65.

37 *Ex plurimus Steiner, Jürg* 2012, The Foundations of Deliberative Democracy, New York; *Mansbridge, Jane J./Bohman, James/Chambers, Simone/Christiano, Thomas/Fung, Archon/Parkinson, John R./ Thompson, Dennis F./Warren, Mark* 2012: A systemic approach to deliberative democracy, in: *Parkinson, John R./Mansbridge, Jane J. (Hrsg.)*: Deliberative systems: deliberative democracy at

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wiesen, dass es demokratietheoretisch keine alleinig akzeptierte Lehrmeinung hinsichtlich der Definition von deliberativer Demokratie in Abgrenzung zu partizipativer Demokratie gibt.[38] Deliberative Demokratie fußt vom philosophischen Ansatz her auf einer diskursiven Struktur der gemeinwohlorientierten Meinungs- und Willensbildung innerhalb der autonomen Öffentlichkeit, wobei letztere gekennzeichnet ist durch eine kritische Zivilgesellschaft.[39] Hinter dem Konzept der deliberativen Demokratie steht die Erkenntnis, dass politische Systeme und Gesellschaften ohne umfassende Beteiligung aller Bürger im Sinne eines breit gefassten Begriffes regionaler Bürgerschaft mit Inklusivität aller und nicht nur der wahlberechtigten Bürger durch rein repräsentative Instrumente nicht mehr konsens- und innovationsfähig sind. Ziel deliberativer Verfahren ist es demnach, die Qualität von Entscheidungsfindungsprozessen zu verbessern, die Stellungnahmen von Bürgern hinsichtlich der Politikgestaltung vor der endgültigen Entscheidung im Rahmen repräsentativer Institutionen einzuholen und die Legitimation von Entscheidungen zu steigern. Im Regelfall sind die Ergebnisse deliberativer Prozesse beratender Natur und die Verbindlichkeit bzgl. deren Durchführung hängt normalerweise vom Grad ihrer Institutionalisierung ab.

Aus empirischer Sicht sind deliberative Beteiligungsverfahren stark input-orientiert und klammern die Frage nach der Leistungsfähigkeit politischer Systeme weitgehend aus. Dies um der Ideensammlung und -schaffung mittels eines dialogischen Austausches zwischen Institutionen und der Gesellschaft im Bereich der Verwaltung, Gesetzgebung und der Kontrolle Platz einzuräumen.[40] In Abgrenzung zu direktdemokratischen Rechtsinstituten verstehen sich Verfahren deliberativer und partizipativer Demokratie als eine Plattform politischer Teilhabe aller am Prozess der inhaltlichen Gestaltung bis hin zur Aufzeichnung von Lösungsansätzen, und zielen somit nicht auf eine Ja- oder Nein-Abstimmung ab. Wenngleich Verfahren der direkten und partizipativen bzw. deliberativen Demokratie von ihren Eigenschaften her unterschiedlichen Beteiligungsansätzen folgen, ist ihnen eines gemein: sie werden als nicht völlig voneinan-

---

the large scale. Theories of Institutional Design, Cambridge, UK, S. 1-26; *Gutmann, Amy/Thompson, Dennis F.* 2004: Why Deliberative Democracy?, Princeton; *Valastro, Alessandra* 2010 (Fn. 35); *Arena, Gregorio* 2006*:* Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia, Bari-Roma.

38 Der Ausdruck „partizipative Demokratie" bezieht sich insbesondere auf die Erfahrungen in Südamerika (z.B. Bürgerhaushalte auf kommunaler Ebene), während der Ausdruck der deliberativen Demokratie aus dem angelsächsischen Raum stammt. Deliberative Beteiligungsmodelle beabsichtigen im Regelfall eine umfassende politische Diskussion, in der die Teilnehmenden ihre Meinung bzgl. des Sachverhaltes im Laufe des Konsultationsprozesses ändern können. Rein partizipative Modelle können diesen Aspekt auch aussparen und „nur" auf eine wirkungsvollere Beeinflussung der Bürgerschaft bzw. einen Informationsaustausch mit der Bürgerschaft in politischen Entscheidungsfindungsprozessen ohne eine argumentative Suche nach Gründen für und gegen Handlungsoptionen durch die (organisierte) Zivilgesellschaft abzielen.

39 Siehe hierzu Habermas und Gutmann/Thompson in *Landwehr, Claudia* 2012: Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation, in *Lembcke, W. Oliver/Ritzi, Claudia/Schaal, S. Gary (Hrsg.)*: Zeitgenössische Demokratietheorie, Band 1: Normative Demokratietheorien, S. 360.

40 Siehe Beispiele in *Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam* 2012: Handbuch Bürgerbeteiligung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 losgelöste Beteiligungsverfahren vermehrt als komplementäre Instrumente zum „repräsentativen Stamm des Baumes der Demokratie“ erprobt und institutionalisiert. So griff auch Italien im Zuge der Ausarbeitung des Verfassungsgesetzentwurfs auf ein partizipatives Instrument zurück: ein beratendes Konsultationsverfahren wurde im Jahr 2013 über drei Monate mittels einer Online-Plattform initiiert.[41] Die Bürger konnten ihre Meinungen hinsichtlich dreier Kernaspekte zum Verfassungsreformvorhaben einbringen: die Abschaffung des perfekten Zweikammersystems, die Neuausgestaltung der Rechtsinstitute direkter Demokratie und die Neugliederung der Territorialstruktur Italiens. Die Meinungen der über 200.000 Teilnehmenden wurden gesammelt, doch kaum berücksichtigt und fanden auch nicht Eingang in strukturierten *face-to-face* Diskussionsforen deliberativer Art. Demnach war der partizipative Prozess nicht nur wirkungslos, sondern wurde auch unsichtbar. Diese Erfahrung untermauert die These, dass Verfahren, welche nicht von Beginn an klaren Regeln hinsichtlich des Ablaufes und der Weiterverarbeitung bzw. Auswertung der Ergebnisse unterstehen, ihre Wirksamkeit nicht entfalten können und ihrer Zielsetzung aus demokratietheoretischer Sicht ganz und gar nicht gerecht werden.

6. Die Rahmenbedingungen der Reformansätze in der Sonderstatutsregion Trentino-Südtirol

Die zwei autonomen Provinzen Bozen und Trient, die zusammen die autonome Region Trentino-Südtirol bilden, haben sich vor dem Hintergrund der Krise traditioneller Entscheidungsfindungsprozesse repräsentativer Demokratie und den Auswirkungen der Europäisierung[42] sowie in Anbetracht des Verfassungsreformvorhabens dazu entschieden, partizipative Beteiligungsprozesse bzgl. der Überarbeitung des Zweiten Autonomiestatuts (ASt) zu initiieren. Das ASt ist materiell-rechtlich gesehen durch eine Dreiteilung gekennzeichnet: Es enthält einige wenige Regelungen, die die regionale Ebene betreffen, einige, die die beiden autonomen Provinzen, also Südtirol und Trentino, gemeinsam betreffen, und eine Vielzahl von Regelungen, die sich jeweils nur auf eine der beiden autonomen Provinzen beziehen, welche im Verfassungsgefüge Italiens vom Kompetenzkatalog her wie Regionen dastehen. Besondere für Südtirol geltende Regelungen ergeben sich aus der starken Verknüpfung von territorialer Autonomie und Minderheitenschutz und beinhalten u.a. Bestimmungen zur Zwei- und Dreisprachigkeit im öffentlichen Bereich, zum Prinzip der Muttersprache im deutsch- und italienischsprachigen Schulsystem und zur Anwendung des ethnischen Proporzes bei der Ressourcen-

41 Siehe www.partecipa.gov.it (24.08.2016).

42 Siehe ausführlich *Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco* 2015: EU-Mitgliedschaft und Südtirol, Wien; Allgemein zur Weiterentwicklung der Südtiroler Autonomie siehe auch *Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hrsg.)* 2013: 40 Jahre Zweites Autonomiestatut, Wien.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

verteilung und der Stellenvergabe im öffentlichen Bereich.[43] Die zahlenmäßige Stärke der Sprachgruppen wird mittels einer Sprachgruppenzugehörigkeits- oder Sprachgruppenzuordnungserklärung ermittelt. Die seit 1992[44] vollständig umgesetzte Südtiroler Autonomie hat sich in den letzten Jahrzehnten stets im politischen Rahmen der dynamischen Autonomie weiterentwickelt.[45] Als das wichtigste Instrument gelten auch heute noch die von der paritätischen Kommission ausgearbeiteten Durchführungsbestimmungen zum Ausbau der Autonomie, welche aus institutioneller Sicht die Konkretisierung des Verhandlungsprinzips sind und auf welchen die Umsetzung und Weiterentwicklung der Südtiroler Autonomie fußt. Das ASt ist ein Verfassungsgesetz und kann als solches nur im Wege der Verfassungsgesetzgebung und unter Berücksichtigung besonderer Verfahren und des Prinzips des Einvernehmens abgeändert werden, wobei das Initiativrecht zur Abänderung des ASt dem Regionalrat auf Vorschlag des Südtiroler und des Trentiner Landtags zusteht.[46] Bisher ist das Verfahren nie zur Anwendung gekommen, wohl auch damit die über mehrere Jahrzehnte und über unterschiedlichste Regierungsebenen hinweg erarbeiteten Bestimmungen im ASt, die für das Gleichgewicht zwischen der Zentralregierung und dem Land Südtirol sowie zwischen den im Land Südtirol lebenden Sprachgruppen sorgen, nicht gestört wird.

7. Die partizipativen Instrumente: der Südtirol-Konvent und die Consulta im Trentino

In Anbetracht der Krise der repräsentativen Demokratie[47] und im Zuge der Wahlkampagne für die Landtagswahlen im Oktober 2013 verpflichtete man sich, konkrete Schritte einzuleiten bzgl. der Überarbeitung des ASt aus dem Jahre 1972. Im Koalitionsprogramm der Südtiroler Volkspartei (SVP) und dem Partito Democratico (PD) für die Legislaturperiode 2013–2018 spricht man von der „Einrichtung des Reformkonvents […] der aus politischen Vertretern und aus solchen der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft zusammengesetzt ist und mit der Aufgabe betraut wird dem Landtag innerhalb einer klar festgelegten Frist zeitnah einen Entwurf für die Reform des Autonomiestatus vorzulegen.“[48] Drei Schwerpunkte sollten dabei besonders berücksichtigt werden: die Klarstellung und verfassungsrechtliche Verankerung aller neu hinzugewonnen Kompetenzen, die Anpassung des ASt an neue europäische und internationale Rahmenbedin-

43 Siehe ausführlich in *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2014: Continuity and Chnage in South Tyrol's Ethnic Governance, in: *Salat, Levente/Constantin, Sergiu/Osipov, Alexander/Székely, István Gergó (Hrsg.):* Autonomy Arrangements around the World, Cluj, S. 33-66.

44 Im Jahr 1992 erfolgte die förmliche Streitbeilegungserklärung zwischen Österreich und Italien, mit der klargestellt wurde, dass die Bestimmungen des ASt erfolgreich umgesetzt wurden.

45 Siehe *Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hrsg.)* 2013 (Fn. 42).

46 *Zwilling, Carolin* 2007 (Fn. 18), S. 124-126.

47 *Pallaver, Günther* 2015: Vertrauensverlust, in: *Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hrsg.)*: Politika 15 – Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen.

48 Siehe S. 31-33 im Koalitionsabkommen, abrufbar unter: www.svp.eu/de/medienmitteilungen/fraktionsvorsitzende-geben-regierungserklaerung-im-landtag-ab/ (24.08.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gungen,[49] und die Auswirkungen von gesellschaftlichen Veränderungen wie die zunehmende Einwanderung auf die Instrumente und Funktionsweise der Konkordanzdemokratie in Südtirol. Das Landesgesetz zur Einsetzung eines Konvents wurde im April 2015 vom Südtiroler Landtag verabschiedet (LG Nr. 3/2015).[50] Die Tatsache, dass das Gesetz nur mit den Stimmen der Mehrheit (SVP und PD, insgesamt 18 von 35 Stimmen) verabschiedet wurde, stellte sich sofort, aber auch in den Umsetzungsphase, als ein Schwachpunkt heraus. Die Oppositionsparteien warfen der Mehrheit bei der Ausarbeitung des Landesgesetzesentwurfs von Beginn an Intransparenz vor,[51] wenngleich in der allerersten Umsetzungsphase insbesondere Anhänger der deutschsprachigen Oppositionsparteien ihre Stimmen einbrachten.

Der Autonomiekonvent in Südtirol ist ein Beispiel partizipativer Demokratie und als solches reiht er sich ein in die Erprobung von Bürgerbeteiligungsmodellen bei der Überarbeitung von grundlegenden Rechtstexten.[52] Das LG Nr. 3/2015 gibt Allgemeines zur Einsetzung des Konvents vor und überlässt die Detailbestimmungen sowie deren Umsetzung dem Südtiroler Landtag, der ermächtigt wird, externe wissenschaftliche Strukturen zu Rate zu ziehen. Art. 1 des LG Nr. 3/2015 verweist auf eine umfassende Beteiligung der Bürgergesellschaft Südtirols bei der Überarbeitung des Autonomiestatuts und spricht konkret von einem Südtirol-Konvent, der zu Ende der Arbeiten dem Südtiroler Landtag einen Entwurf betreffend sowohl die institutionellen Anpassungen als auch die erforderlichen Ergänzungen des Autonomiestatuts vorlegen soll. Mindestens ein Jahr lang soll in zwei Gremien, im „Konvent der 33“ (Mandatsträger, Interessensvertreter, Rechtsexperten und Bürger) und im Bürgerforum „Forum der 100“ diskutiert, geschrieben und an einem Entwurf gefeilt werden; danach soll das schriftliche Endprodukt samt Begleit- und Minderheitenberichten vorliegen. An dieser Stelle sei vermerkt, dass es sich beim Autonomiekonvent in Südtirol nicht um eine „verfassungsgebende Versammlung“ handelt, sondern um eine Reihe zweckbestimmter Zusammenkünfte zwischen Bürgern, der Politik, Experten und Interessensvertretern, die nach dem

49 Hier sind insbesondere die Institutionalisierung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Form eines Europäischen Verbundes Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) und die Maßnahmen im Bereich der EUSALP gemeint. Siehe *Klotz, Greta/Trettel, Martina* 2016: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum: Wechselwirkung zwischen EUSALP und EVTZ, EURAC EDAP Online Paper.

50 Der Landesgesetzentwurf der Partei der Grünen (Nr. 23/2014), der das Zusammenspiel verschiedener Räte bestehend aus Interessensvertreter, Zivilgesellschaft und Experten vorsah, kam nicht zur Diskussion.

51 Siehe www.landtag-bz.org/de/aktuelles/pm-landtag-aktuell.asp?art=494615 (24.08.2016).

52 Bürgerbeteiligungsprozesse bzw. partizipative Reformansätze bei der Überarbeitung von Verfassungen oder Regionalstatuten wurden zum Beispiel in Irland, Island und in den autonomen Region Friaul-Julisch Venetien (Regionalgesetz Nr. 12/2004) und Aostatal zur Gänze oder teilweise erprobt. Die Ergebnisse und die Prozessgestaltung sind kontextgebunden und führten nicht immer zum Ziel. Siehe *Cisilino, William* 2014: Die Versammlung zur Ausarbeitung des neuen Sonderstatuts der Region Friaul-Julisch Venetien, in: *Benedikter, Thomas (Hrsg.)*: Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie, Bozen, S. 33 ff, und im selben Band *Louvin, Roberto*: Die Modernisierung der Sonderstatuten zwischen Pragmatismus und Wunschdenken, S. 39 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Konsens- und Kompromissprinzip arbeiten und sich als Hilfsorgane des Südtiroler Landtages verstehen. Alle Arbeiten des Konvents der 33 und des Forums der 100 sind öffentlich und deren (Zwischen-)Ergebnisse werden auf einer eigens eingerichteten Webseite veröffentlicht, auf der auch eine Online-Plattform initiiert wurde, um all jenen, die nicht Mitglied der Gremien sind, Diskussionsraum zu schaffen (www. konvent.bz.it).

Nicht nur einige wenige Personen (wie in den Vorarbeiten zum ASt), sondern alle Bürger sollen Anregungen und Vorschläge zu dem im ASt enthaltenen Regelwerk hinsichtlich sowohl der territorialen Selbstverwaltung als auch des Zusammenlebens zwischen den Sprachgruppen einbringen können. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, entschied man sich für einen dreistufigen Aufbau des Autonomiekonvents bestehend aus Open-Space-Veranstaltungen und Workshops, in denen die Bürgerschaft und organisierte Zivilgesellschaft ihre Anregungen einbringen kann, und parallel und in kontinuierlichem Austausch stattfindende Sitzungen des Forums der 100 und des Konvents der 33stattfinden.

Konkret startete nach der Auftaktveranstaltung am 16. Januar 2016 die Phase der Open-Space-Veranstaltungen (vom 23. Januar bis zum 5. März 2016) und der Konventsgespräche für Vereine[53] (vom 3. Bis 6. Mai 2016). In den Open-Space-Veranstaltungen, die in neun Südtiroler Ortschaften stattfanden,[54] konnten die Bürger ihre Themen zur Leitfrage „Welche Zukunft für unser Land?“ einbringen und zur Diskussion stellen. Im Regelfall ergaben sich dadurch jeden Samstag 35 Themen, die in parallel stattfindenden selbstorganisierten Diskussionsgruppen zu je 45 Minuten abgehandelt und deren Protokolle transkribiert, veröffentlicht und zusammengefasst wurden.[55] Grundlage der Zusammenfassung aller Ergebnisse der Open-Space-Veranstaltungen sind deren 258 Protokolle mit über 400 Seiten Wortlaut sowie die Nutzerbeiträge auf der Online-Plattform. Thematisch skizziert „So denkt Südtirol“ kontroverse Positionen und argumentative Diskussionslinien zu den von den Bürgern eingebrachten Anliegen im Bereich des Ausbaus der Autonomie, den Beziehungen zu Österreich, der Bürgerbeteiligung, der Einwanderung, der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, der Kultur, der ladinischsprachigen Täler Südtirols, der Mandatsträger, der Mehrsprachigkeit und des

53 Für die moderierten Konventsgespräche meldeten sich mehr als 60 Südtiroler Vereine an. In 12 Arbeitsgruppen wurde aufbauend zu den Ergebnissen der Open-Space-Veranstaltungen diskutiert. Die Stellungnahmen und gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse der Vereinsgespräche sind abrufbar auf www.konvent.bz.it (24.08.2016)

54 23.01.2016 in Bozen; 30.01.2016 in Bruneck; 06.02.2016 in Meran; 13.02.2016 in Brixen; 20.02.2016 in Schlanders; 27.02.2016 in Neumarkt und in Bozen (mit der Methode der Zukunftswerkstatt, speziell ausgerichtet auf Jugendliche und junge Erwachsene); 04.03.2016 in Stern; 05.03.2016 in Bozen. Wissenschaftliche Inputs und Moderation wurden jeweils zweisprachig bzw. dreisprachig angeboten.

55 Alle transkribierten Protokolle sind unter „Dokumente“ auf www.konvent.bz.it abrufbar (24.08.2016). Dasselbe gilt für die Zusammenfassung „So denkt Südtirol“, herausgegeben vom Südtiroler Landtag und der Europäischen Akademie Bozen, in der gewollt auf eine wissenschaftliche Analyse verzichtet wurde. Die Zusammenfassung gibt einen Überblick über die Fülle an Beiträgen, zeigt kontroverse Positionen auf und verweist auf die entsprechenden Originalprotokolle.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ethnischen Proporzes, der Nachhaltigkeit, des Bildungs- und Schulwesens, der Selbstbestimmung und Eigenständigkeit, dem Sozialen, der Südtirolaktivisten, der Toponomastik und dem Zusammenleben der Sprachgruppen. Die in der Zusammenfassung enthaltenen Anregungen sollen Impulse geben für die Arbeiten der Mitglieder im Konvent der 33 und im Forum der 100. Für letzteres konnte sich jeder in Südtirol ansäßige Bürger, der bei Ablauf der Anmeldefrist (das Ende der Open-Space-Veranstaltungen) mindestens sechszehn Jahre alt war, bewerben. 1.829 Personen aus 112 von 116 Südtiroler Gemeinden bekundeten ihr Interesse an einer Teilnahme im Forum der 100: 1.518 (83%) deutschsprachige, 245 (13%) italienisch-sprachige und 66 (4%) ladinischsprachige Bürger, wovon 1.331 (73%) Männer und 498 (27%) Frauen waren. In Anbetracht der derzeitigen zahlenmäßigen Stärke der Sprachgruppen (69,41% deutsch-, 26,06% italienisch- und 4,53% ladinischsprachige Bürger laut Volkszählung im Jahr 2011), waren demnach italienischsprachige Bürger sowie Frauen unterrepräsentiert (wie auch in den Open-Space-Veranstaltungen). Die Teilnehmer des Forums der 100 wurden aus allen Interessensbekundungen mittels eines geschichteten Zufallsprinzips, das das Geschlecht, die Sprachgruppe und die Altersgruppe berücksichtigte, ausgelost. Die Überprüfung der Angaben oblag dem Sekretariat des Autonomiekonvents, das beim Südtiroler Landtag eingerichtet ist. Das Forum der 100, zusammengesetzt aus 69 deutschsprachigen, 26 italienischsprachigen und 5 ladinischsprachigen Bürgern, wovon 49% Männer und 51% Frauen sind, stellt ein Südtirol im Kleinen dar und nahm seine Arbeit mit dem 2. April 2016 auf. In seiner ersten von sechs ganztägigen Arbeitssitzungen wählte es aus seinen eigenen Reihen acht Personen (5 deutschsprachige, 2 italienischsprachige und 1 ladinischsprachige), die als seine Vertreter auch den Sitzungen des Konvents der 33 beiwohnen. Die Tatsache, dass die Wahl nicht nach Sprachgruppen erfolgte, wurde von einigen kritisiert.[56]

Das zweite Gremium, der Konvent der 33, wurde vom Südtiroler Landtag eingesetzt und setzt sich neben den acht Bürgern aus dem Forum der 100, aus vier Mitgliedern aus einem Neunervorschlag durch den Rat der Gemeinden, zwei Mitgliedern aus einem Sechservorschlag durch die repräsentativsten Unternehmerverbände, zwei Mitgliedern aus einem Sechservorschlag durch die repräsentativsten Gewerkschaften, fünf Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten und zwölf Mitgliedern, die, auf Vorschlag der Mehrheits- bzw. Minderheitsfraktionen, vom Landtag bestimmt werden, zusammen. Bei der Zusammensetzung des Konvents der 33 müssen ebenfalls die verhältnismäßige Vertretung der Sprachgruppen und eine ausgewogene Vertretung beider Geschlechter gewährleistet sein. Der Konvent der 33 nahm seine Arbeiten am 30. April 2016 auf. In seiner konstituierenden Sitzung wählte er aus seinen Reihen ein Präsidium,[57] das die Sitzungen leitet und dessen Aufgabe es auch ist, das Präsidium des Südtiroler Landtags,

56 Siehe www.salto.bz/article/07042016/convenzione-lautonomia-unopportunita-oppure-solo-tanta-aria-fritta (24.08.2016).

57 Der Landtagsabgeordnete Christian Tschurtschenthaler ist der Präsident des Konvents der 33; ihm zur Seite stehen zwei Frauen als erste und zweite Vize-Präsidentinnen (Laura Polonioli und Edith Ploner).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 in Südtirol ansässigen Parlamentarier sowie den Präsidenten der Consulta (beratende Versammlung) im Trentino über den Stand der Arbeiten zu informieren.

Im Trentino findet ebenfalls ein Bürgerbeteiligungsprozess zur Überarbeitung und Anpassung des ASt statt, dessen Rahmenbedingungen mit Landesgesetz Nr. 1/2016 geregelt worden sind.[58] Wenngleich die Zielsetzung der Arbeiten der Consulta mit jener des Konvents übereinstimmt, gibt es Unterschiede hinsichtlich der Zusammensetzung der Gremien und der Arbeitsphasen. Anders als in Südtirol, wird im Trentino nur ein Gremium, die 25-köpfige Consulta bestehend aus Politikern, Rechtsexperten, Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft aber keinen Bürgern, ab dem Spätsommer 2016 tagen, und innerhalb von vier Monaten eine Erstfassung eines revidierten ASt erarbeiten.[59] Der Entwurf wird der Trentiner Bevölkerung in einem sechsmonatigen Bürgerbeteiligungsprozess, dessen detaillierte Abwicklung die Consulta selbst entscheiden wird, unterbreitet und zur Diskussion gestellt. Im Idealfall wird die Consulta nach Einholen der Stellungnahmen und Anregungen von Seiten der Bürger innerhalb von zwei Monaten diese sichten und bei der Überarbeitung des Entwurfs mit berücksichtigen. Die Endfassung wird dann dem Trentiner Landtag zur Weiterverarbeitung übergeben. Im Gegensatz zu Südtirol, wo der Autonomiekonvent nur um ein halbes Jahr verlängert werden kann, kann der Prozess im Trentino seine Arbeiten auf zusätzliche 12 Monate ausrichten. Während die Arbeiten im Trentino zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Abhandlung noch nicht gestartet sind, hat der Konvent der 33 vor der Sommerpause vom 10. Juli bis zum 2. September 2016 schon in sieben Arbeitssitzungen getagt. Makrothema der Arbeitssitzungen war „Die Möglichkeiten der Autonomie“; man tauschte allererste Meinungen zur Rolle und der Zukunft der Region aus (Abschaffung oder Beibehaltung mit Klarstellung ihrer Kompetenzen), zu den Instrumenten des Minderheitenschutzes (Beibehaltung, Flexibilisierung oder Abschaffung des ethnischen Proporzes unter Berücksichtigung eines strengeren Regelwerkes bzgl. der Überprüfung der effektiven Zwei- bzw. Dreisprachigkeit, zum Prinzip des muttersprachlichen Unterrichts und der Möglichkeit der Einrichtung mehrsprachiger Schulen), zum Ausbau des Kompetenzkatalogs Südtirols (z.B. im Bereich der Steuerautonomie), zur Selbstbestimmung und Eigenständigkeit Südtirols und zu den institutionellen Beziehungen Südtirols innerhalb Europas und im Verfassungsgefüge Italiens. Im Herbst 2016 sollen diese Themen unter Einbindung geladener Experten noch weiter vertieft werden. Da sowohl die Interessenslagen als auch die Themen in Südtirol und im Trentino unterschiedlich sind, werden wohl auch die Ergebnisse der beiden Bürgerbeteiligungsprozesse sehr heterogen ausfallen. Es liegt dann in der Verantwortung der Landtage der autonomen Provinzen

58 Aus rechtlicher Sicht hätte es sehr wohl Sinn gemacht, einen Reformkonvent auf regionaler Ebene zu initiieren. Dementsprechende Positionspapiere und Gesetzesentwürfe lagen der politischen Elite schon ab dem Jahr 2012 vor. Aus politischer Sicht entschied man sich für die Austragung von zwei parallel stattfindenden Bürgerbeteiligungsprozessen, insbesondere weil man den Besonderheiten Südtirols besser Rechnung tragen wollte und die Interessenslagen bzgl. der Überarbeitung und Anpassung des ASt in Südtirol und im Trentino sehr unterschiedlich sind.

59 Zur Zusammensetzung und der Arbeitsweise der Consulta siehe www.riformastatuto.tn.it/Laconsulta (24.08.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bozen und Trient die Inhalte bestmöglichst zu koordinieren. Ob es wirklich zur Überarbeitung des ASt kommt, hängt aber nicht nur von den beiden Landtagen bzw. den politischen Konstellationen in Südtirol und dem Trentino ab, sondern auch von der zukünftigen Ausgestaltung der Staat-Regionen Beziehungen und der Konkretisierung der *intesa* in Bezug auf die autonomen Regionen und Provinzen.

8. Schlussbemerkung

Das Risiko, dass das italienische Staatsrecht auch zukünftig von einer großen Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlichen Vorgaben und Verfassungsrealität geprägt sein wird, bleibt allgemein betrachtet sehr groß. Unabhängig davon stellt sich nicht nur in Südtirol und im Trentino die Frage, inwiefern die Spezialität bzw. die dezentrale Selbstverwaltung als Grundbaustein des Verfassungssystems Italiens immer mehr zur Ausnahme wird. Südtirol und das Trentino versuchen erste Antworten zu geben und tun dies unter anderem mittels der Einbindung ihrer Bevölkerung. Insbesondere der Autonomiekonvent in Südtirol ist ein äußerst interessantes sprachgruppen- und generationenübergreifendes Experiment, da dessen Institutionalisierung und Durchführung durch die Festigung der konkordanzdemokratischen Ausgestaltung der Südtiroler Autonomie, die für das Gleichgewicht im Zusammenleben zwischen den Sprachgruppen gesorgt hat, erst ermöglicht worden ist, und nicht als Mittel benutzt wurde, um die Konkretisierung einer solchen zu erleichtern. Unabhängig von den (Nicht)-Reaktionen der Regionen auf das zentralstaatliche Verfassungsreformgesetz, lautet das Fazit zunächst wohl wie folgt: das System der Territorialautonomien und die intergouvernementalen Beziehungen werden auch nach dem Verfassungsreferendum und unabhängig von dessen Ausgang weiterhin unklar sein.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Tsunamis und tektonischen Verschiebungen in Schottland: Die britische Territorialverfassung unter zunehmendem Druck

Simon Meisch

Am 23.6.2016 stimmten die Briten in einem Referendum für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit-Referendum).[1] In Schottland war dies die vierte Abstimmung innerhalb von weniger als zwei Jahren. Bereits am 18.9.2014 fand das schottische Unabhängigkeitsreferendum statt, bei dem die Schotten mehrheitlich (55,3 Prozent) für den Verbleib im Vereinigten Königreich votierten.[2] Am 7.5.2015 wurde das Unterhaus gewählt und ein Jahr später am 5.5.2016 das schottische Parlament.[3] Die bisherigen Abstimmungen hatten jeweils großen Einfluss auf das britische Mehrebenensystem. Mit dem Ausgang des Unabhängigkeitsreferendums wurde einerseits das Auseinanderbrechen des Vereinigten Königreichs verhindert. Andererseits wurde die *Smith*-Kommission eingesetzt, die Vorschläge für eine weitere Dezentralisie-

1 Dieser Länderbericht wurde vor dem Brexit-Referendum fertiggestellt. Er endet mit der Feststellung, dass die britische Territorialverfassung nicht zur Ruhe kommen wird, selbst wenn das Vereinigte Königreich nicht aus der EU austreten wird. Dies ist angesichts der aktuellen Entwicklung ein Understatement: Die Briten votierten mehrheitlich (51,9 Prozent) für den Austritt. Nach Bekanntgabe des Ergebnisses kündigte David Cameron seinen Rückzug als Premierminister an und wurde am 13.7.2016 durch Theresa May ersetzt. Dieser Länderbericht bietet keine Analyse des Ergebnisses, kann es aber auch nicht ignorieren. Hier sollen zwei, für ihn relevante, Aspekte herausgegriffen werden. Erstens stimmte Schottland mit 62 Prozent gegen den Brexit, dessen Befürworter in keinem schottischen Wahlkreis eine Mehrheit gewannen. Einen Tag nach der Abstimmung wird deutlich, dass die SNP-Regierung ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum vorbereitet. Zweitens stimmte auch Nordirland gegen den Brexit (55,8 Prozent), wobei einige Wahlkreise für den EU-Austritt votierten. Sinn Féin brachte ein Referendum über den Beitritt zu Irland ins Gespräch. Es wird zu sehen sein, ob und inwiefern der Brexit den nordirischen Friedensprozess gefährdet, wenn Teile der Bevölkerung die EU nicht verlassen wollen und die Einführung von Grenzen zwischen der Republik Irland und dem Norden drohen. Vergangene Abstimmungen im UK wurden mit Naturgewalten verglichen: der Brexit gilt bereits jetzt als Erdbeben, deren Auswirkungen und Nachbeben unvorhersehbar sind (EU Referendum Results, in: BBC News vom 24.6.2016; *Boland, Stephanie* 2016a: Nicola Sturgeon says a second Scottish independence referendum is „on the table", in: The New Statesman vom 24.6.2016; *Boland, Stephanie 2016*: What will happen to Northern Ireland after Brexit? in: The New Statesman vom 24.6.2016; Behr, Rafael 2015: Brexit earthquake has happened, and the rubble will take years to clear, in: The Guardian vom 24.6.2016).

2 *Sturm, Roland* 2015a: Das Schottland-Referendum. Hintergrundinformationen und Einordnung. Wiesbaden.

3 Beide Abstimmungen hingen insofern zusammen, als die schottische der britischen wegen um ein Jahr verschoben wurde. Nach dem *Scotland Act 1998* finden Holyrood-Wahlen alle vier Jahre statt. Das bedeutet, dass im Mai 2015 hätte gewählt werden müssen. Jedoch hatte sich die konservativ-liberaldemokratische Koalitionsregierung in London darauf verständigt, dass künftig Wahlen zum Unterhaus turnusgemäß alle fünf Jahre stattzufinden hätten (*Fixed-term Parliaments Act 2011*). Nach dieser neuen Regelung wären beide Wahlen wohl auf denselben Tag gefallen. Zur Ermöglichung getrennter Wahlkämpfe wurde die Sitzungsperiode des 2011 gewählten schottischen Parlamentes um ein Jahr verlängert. (Holyrood set for a five-year term to avoid clash with general election, in: The Scotsman vom 19.2.2011.)

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 ausarbeiten sollte.[4] Sie mündeten im *Scotland Act 2016*, der laut Schottlandminister David Mundell das schottische Parlament zur „most powerful devolved administration in the world"[5] macht. Mit dem neuen Gesetz erhält das schottische Parlament nicht nur Zuständigkeiten in weiteren Politikfeldern, sondern erhebt künftig Steuern, die etwa der Hälfte seiner Ausgaben entsprechen.[6] Diese Entwicklung ist insofern bemerkenswert, als bereits der *Scotland Act 2012* als Meilenstein gewertet wurde, weil er zum „largest ever transfer of financial powers to Scotland since the creation of the UK"[7] geführt habe. Seine Bestimmungen waren noch nicht vollständig umgesetzt, als bereits der künftige *Scotland Act 2016* parlamentarisch beraten wurde. Durch die Gesetze erhält Schottland mehr Kompetenzen, zugleich ist absehbar, dass der Bedarf an Koordination der schottischen und gesamtstaatlichen Ebene zunehmen wird.[8]

Das Unabhängigkeitsreferendum endete mit dem Sieg der *Better Together* (*No*-Kampagne aus Scottish Labour, der Scottish Conservative Party, den Scottish Liberal Democrats) führte aber zu einer ungewöhnlichen politischen Mobilisierung in Schottland und einem großen Zuspruch für die Parteien, die mit *Yes Scotland* (*Yes*-Kampagne aus der Scottish Nationalist Party, Scottish Green Party und Scottish Socialist Party) für die Unabhängigkeit eintraten. Die Parteien der *Yes*-Kampagne verzeichneten deutliche Mitgliederzuwächse.[9] Neben dieser Mobilisierung führte auch die als solide wahrgenommene Regierungspolitik der SNP dazu, dass sich die politischen Gewichte in Schottland langsam verschoben, was sich an den beiden Parlamentswahlen zeigt. Die in Schottland ehemals hegemoniale Labour Partei erlitt zwei dramatische Niederlagen, während die schottischen Nationalisten die dominante politische Kraft bilden. Ihr deutlicher Sieg bei den Unterhauswahlen wurde mit Naturgewalten wie Tsunamis verglichen. Diese Entwicklungen wirken sich auch auf die britische Politik aus.

Schließlich bestimmte die Abstimmung über den Brexit die politische Auseinandersetzung in der ersten Hälfte des Jahres 2016. Der Austritt des Vereinigten Königreichs hat gravierende Folgen für dessen Mehrebenensystem. Dies betrifft sowohl die Frage eines erneuten schottischen Unabhängigkeitsreferendums wie auch die Reorganisation derjenigen Politikfelder, die nach einem Brexit wieder durch das politische System des UK bearbeitet werden müssten. Dies würde einen weiteren Zugewinn an Zuständigkeiten für das schottische Parlament bedeuten. Bereits vor dem Brexit wurden Stimmen lauter, die eine Selbstverständigung darüber fordern, was das Vereinigte Königreich,

4 *Petersohn, Bettina* 2015: Eine föderale Lösung für das United Kingdom? Verfassungswandel im Anschluss an das schottische Unabhängigkeitsreferendum, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2015, Baden-Baden, S. 337-351.

5 Holyrood gains new powers under Scotland Act 2016, in: BBC News vom 23.5.2016.

6 *Scottish Parliament* 2016: Citizens' Guide to Scottish Devolution, S. 7, http://www.parliament.scot/20160317_DevolutionGuide.pdf [27.5.2016].

7 *HM Government* 2012: Scotland Bill receives Royal Assent, https://www.gov.uk/government/news/scotland-bill-receives-royal-assent (27.5.2016).

8 *McEwen, Nicola/ Petersohn, Bettina* 2015: Between Autonomy and Interdependence: the Challenges of Shared Rule after the Scottish Referendum, in: Political Quarterly vol. 86, no. 2, S. 192-200 (S. 198).

9 *Petersohn* 2015 (Fn. 4).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

diesen Staat unterschiedlicher Unionen (‚state of unions')[10], auszeichnet und im Innersten noch zusammenhält. Nach dem Brexit stellt sich diese Frage umso dringlicher.

1. Wahlen in Schottland

1.1 Die Wahlen zum britischen Unterhaus 2015

Das Ergebnis der Westminster-Wahlen in Schottland gilt als historische Zäsur (vgl. Tabelle 1).[11] Die SNP gewann 56 der 59 schottischen Mandate. Die Labour Partei, die Konservativen und die Liberaldemokraten errangen jeweils nur einen Wahlkreis. Seit dem *Representation of the People Act 1918* konnte keine Partei in Schottland anteilig so viele Sitze gewinnen wie die SNP im Jahr 2015. Mit 50 Prozent der Stimmen errang sie 95 Prozent der Sitze.[12] Auch wenn dieses Ergebnis wieder ein Schlaglicht auf die Verzerrungen des relativen Mehrheitswahlrechts wirft, so stellen diese 50 Prozent doch ein außergewöhnliches Ergebnis dar. Seit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts gewann keine Partei in Schottland absolut mehr Stimmen (1.453.436 Stimmen). Auch relativ gesehen stellte es einen Rekord auf. 1955 errangen die schottischen Konservativen mit 50,1 Prozent der Stimmen ein, bisher nicht mehr erreichtes Spitzenergebnis. Damals handelte es sich allerdings um eine Allianz der Scottish Unionist Party (41,5 Prozent) mit den Liberal Nationalists (8,6 Prozent).[13]

Tabelle 1: Ergebnis der Unterhauswahlen in Schottland, 7.5.2015

Partei	**Sitze**	**+/-**	**Stimmanteil**	**+/-**
SNP	56	50	50,0	30
Labour	1	-40	24,3	-17,7
Konservative	1	0	14,9	-1,8
Liberaldemokraten	1	-10	7,5	-11,3
UKIP	0	0	1,6	0,9
Grüne	0	0	1,3	0,7
Andere	0	0	0,3	-0,8
Wahlbeteiligung: 71,1% (+7,3)				

Quelle: *Hawkins, Oliver/ Keen, Richard/ Nakatudde, Nambassa* 2015: General Election 2015. House of Commons Library, Briefing Paper, Number CBP7186, 28.7.2015. http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7186#fullreport (27.5.2016).

10 *Mitchell, James* 2009: Devolution in the UK, Manchester, S. 14/15.

11 Zu ausführlichen Analysen der Unterhauswahlen, vgl. *Mitchell, James* 2015: Sea Change in Scotland, in: *Geddes, Andrew/Tonge, Jonathan (Hrsg.)*: Britain Votes 2015. Oxford, S. 88-100; *Sturm, Roland* 2015b: Das Land gespalten und auf dem Weg aus der EU? Die britischen Parlamentswahlen vom 7. Mai 2015, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3, S. 475-493.

12 Zwar gewann die Labour Partei 1997 und 2001 auch 56 Mandate. Da damals noch 72 schottische Wahlkreise bestanden, lag ihr Anteil bei (immerhin noch satten) 77 Prozent der Sitze.

13 *Macwhirter, Iain* 2015a: The Tsunami General Election of 2015: When Scotland became a sea of SNP yellow and England turned true blue Tory, in: Herald Scotland vom 27.12.2015; *Mitchell* 2015 (Fn. 11); *Sturm* 2015b (Fn. 11).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Alle anderen großen Parteien stellten jeweils Negativrekorde auf. Labour verlor 40 seiner 41 schottischen Sitze und war nur noch in *Edinburgh South* erfolgreich. Seit Labour bei Unterhauswahlen in Schottland zum ersten Mal Mandate errang (1906), gewann es nie weniger als zwei Sitze. Die Konservativen verteidigten ihren Parlamentssitz *Dumfriesshire, Clydesdale and Tweeddale*, hatten mit 14,9 Prozent jedoch nie einen niedrigeren Stimmanteil in Schottland. Die Liberaldemokraten verloren 10 ihrer 11 schottischen Parlamentssitze und hielten nur den Wahlkreis *Orkney and Shetlands*. Damit fielen sie was die Zahl ihrer Wahlkreise angeht auf den Stand von 1959 zurück. Damals gewannen sie nur einen Parlamentssitz – und zwar denselben. 1970 hatten sie mit 5,5 Prozent der Stimmen einen niedrigen Anteil, holten aber drei schottische Mandate.[14]

Vor den Wahlen gaben sieben Labour Politiker, darunter Gordon Brown und Alistair Darling, und zwei Liberaldemokraten (Malcolm Bruce, Menzies Campbell) bekannt, dass sie nicht mehr antreten würden. Dafür stellte sich Alec Salmond, ehemals First Minister und SNP-Parteivorsitzender, in *Gordon* erfolgreich zur Wahl. Für andere prominente Schotten bedeutete die Wahl erst einmal das Ende ihrer Parlamentskarriere. So verloren Jim Murphy (Vorsitzender von Scottish Labour) und Douglas Alexander (Minister unter Blair und Brown sowie zuletzt Schatten-Außenminister von Labour) ihre Parlamentssitze, ebenso wie die Liberaldemokraten Danny Alexander (Chief Secretary to the Treasury) und Charles Kennedy (langjähriger Parteivorsitzender der britischen Liberaldemokraten).[15]

Bei der Unterhauswahl 2015 gewann die SNP zum ersten Mal bei einer gesamtbritischen Wahl eine Mehrheit in Schottland. Bisher galt die Überzeugung, dass die Partei zwar bei schottischen, niemals aber bei britischen Wahlen gewinnen würde. Vorausgehende Wahlen bestätigten dies. Die SNP gewann 2007 und 2011 die Wahlen zum Holyrood-Parlament, Labour holte aber 2010 bei den Westminster-Wahlen die meisten schottischen Mandate. Auch die Liberaldemokraten gewannen mehr Wahlkreise als die SNP. Seit einen halben Jahrhundert war Schottland eine Hochburg von Labour sowie der Liberalen und später der Liberaldemokaten. Selbst als im UK mehrheitlich und wiederholt die Konservativen gewannen, stimmte Schottland beständig für die Labour Partei. Vor diesem Hintergrund wurde der Wahlausgang 2015 als ein tiefer Einschnitt empfunden. Macwhirter bezeichnete ihn als ‚Tsunami', Mitchell als ‚Sea Change'.[16]

Auch wenn das Bild vom Tsunami ein einmaliges abruptes Ereignis suggeriert, das zu radikalem Wandel führt, so gingen diesem Einschnitt (um im Bild zu bleiben) doch tektonische Verschiebungen voraus. Der Wahlausgang ist das Ergebnis langjähriger Veränderungen im schottischen Parteiensystem, die hier nur skizziert werden können:[17] Generell kann eine Entfremdung zwischen Labour und der schottischen Wählerschaft konstatiert werden. Viele Schotten haben den Eindruck, dass nicht sie Labour verlassen

14 *Mitchell* 2015 (Fn. 11); *Sturm* 2015b (Fn. 11); *Brown, Alice/McCrone, David/Paterson, Lindsay* 1998: Politics and Society in Scotland, Basingstoke, Hampshire [u.a.], S. 8.

15 *Mitchell* 2015 (Fn. 11).

16 *Macwhirter* 2015a (Fn. 13); *Mitchell* 2015 (Fn. 11).

17 Vgl. hierzu etwa *Sturm* 2015a (Fn. 2), *Sturm* 2015b (Fn. 11), *Macwhirter* 2015a (Fn. 13); *Mitchell* 2015 (Fn. 11).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hätten, sondern New Labour sie in zahlreichen sozial- und friedenspolitischen Fragen.[18] Dazu kommen Streitigkeiten über den Einfluss der britischen Parteizentrale auf die Labour-Politik in Schottland und eine schleichende personelle Auszehrung. Zahlreiche neu gewählte SNP-Abgeordnete waren früher bei Labour aktiv oder wären ihrem sozioökonomischen Profil zufolge dort zu vermuten.[19] Die Konservativen gelten in weiten Teilen der schottischen Wählerschaft noch immer als die „Partei, deren Namen nicht genannt werden darf". Die Kooperation der Labour Partei und der Liberaldemokraten mit den Konservativen in der *No*-Kampagne des Unabhängigkeitsreferendums sowie der Liberaldemokraten in der Koalitionsregierung in Westminster hat dem Ansehen beider Parteien in Schottland geschadet. Zugleich stärkten diese Allianzen den Narrativ der SNP, der es gelang, im politischen Diskurs Schottlands den Begriff ‚nationalistisch' für sich zu besetzen und die drei anderen großen Parteien mit ‚unionistisch' zu bezeichnen. Damit ist auch die Wahrnehmung verbunden, die SNP setze sich für Schottlands Interessen ein, während es sich bei den anderen um die Parteien Londons handele.[20] Für den Ausgang der Unterhauswahl 2015 spielte die außergewöhnliche politische Mobilisierung in Schottland im Zuge des Unabhängigkeitsreferendums eine große Rolle. Die Mitgliedschaften der Parteien, die sich für die Unabhängigkeit einsetzen, vor allem der SNP, der Grünen und der schottischen Sozialisten stieg massiv an. Es scheint so, als ob sich diese neuen Bindungen als stabil erweisen. Die Referendumskampagne veränderte die Wahrnehmung der Parteien noch in einer anderen Hinsicht. Während die Parteien der *Yes*-Kampagne im Vorfeld der Abstimmung die Gelegenheit nutzten, ein positives Bild der politischen Zukunft Schottlands zu entwerfen, entschied sich die Gegenseite für eine Strategie, den Schotten deutlich zu machen, was sie alles verlieren würden, sollten sie das UK verlassen (‚Project Fear'). Dies erwies sich aber als ein schwerer kommunikationsstrategischer Fehler.[21] Es wäre jedoch falsch, den Sieg der SNP allein darauf zurückzuführen, dass die Mobilisierung des Referendums die Schotten mehrheitlich in Nationalisten verwandelt habe. Viele Wähler nahmen sie schlicht als kompetente Regierungspartei wahr, auch wenn sie in manchen Politikfeldern enttäuschte.[22] Zugleich entstand das Bild der SNP als der sozialdemokratischen Alternative zu den neoliberalen Konservativen. Bei den TV-Debatten vor der Unterhauswahl galt die SNP-

18 *Sturm* 2015b (Fn. 11); *Macwhirter, Iain* 2015b: Tsunami: Scotland's Democratic Revolution, Glasgow.

19 *Macwhirter* 2015b (Fn. 18); *Carrell, Severin* 2016: Scottish voting trends show how Tories benefit while Labour flounders, in: The Guardian vom 9.5.2016.

20 *Keating, Michael* 2010: The Strange Death of Unionist Scotland, in: Government and Opposition, Jg. 45, Nr. 3, S. 365-385; *Sturm* 2015a (Fn. 2); *Sturm* 2015b (Fn. 11).

21 *Schieren, Stefan* 2014: Das (weiterhin) Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland nach dem Schottlandreferendum, in: Politische Bildung, Heft 4, S. 176-184; vgl. auch *Petersohn* 2015 (Fn. 4), S. 337-340.

22 *Kenealy, Daniel* 2016: Introduction: The SNP in Government, 2007-2016, in: Scottish Affairs, Jg. 25, Nr. 1, S. 1-7; *Eichhorn, Jan/Eltanani, Mor Kandlik/Kenealy, Daniel* 2015: Understanding the 2015 General Election in Scotland. AQMeN research report, https://www.aqmen.ac.uk/sites/default/files/PostGE2015_Main%20Report.pdf (27.5.2016); *Johns, Robert/Mitchell, James/Carman, Christopher J.* 2013: Constitution or Competence? The SNP's Re-election in 2011, in: Political Studies, Jg. 61, Nr. S1, S. 158-178.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Vorsitzende Nicola Sturgeon als politische Überraschung, die viele Wähler außerhalb Schottlands überzeugte, weil es ihr (im Gegensatz zu David Miliband) gelang, eine konsistente linke Politik zu formulieren.[23] Zum Erfolg der SNP trug überdies bei, dass die Wahlprognosen davon ausgingen, keine der beiden großen Parteien würde eine eigene Mehrheit gewinnen. Damit wären sie auf Koalitionspartner angewiesen gewesen. Im Wahlkampf kündigte die SNP an, der Labour Partei zu einer Mehrheit zu verhelfen, um eine wirtschafts- und gesellschaftspolitisch konservative Regierung zu verhindern. Sie brachte damit den Labour-Parteivorsitzenden David Miliband in Bedrängnis, zu einer linken Allianz und einer möglichen Koalitionsregierung Stellung beziehen zu müssen.[24] Angesichts einer englischen Öffentlichkeit, die einer Beteiligung der SNP an der britischen Regierung kritisch bis feindlich gegenüberstand, lehnte Miliband eine Zusammenarbeit mit der SNP ab. Jedoch konnte er nicht überzeugend erläutern, was er unternähme, sollte keine der beiden großen Parteien eine Mehrheit erringen.[25] Dies löste zudem eine Debatte über den Status der schottischen Abgeordneten, insbesondere derjenigen der SNP aus. Im Vorfeld der Wahlen wurde vor allem der Fall diskutiert, dass David Cameron zwar die meisten Sitze, aber keine absolute Mehrheit gewinnen würde. Wäre es in diesem Falle gegen den Willen der britischen Wähler, wenn die SNP Labour zu einer Mehrheit verschafft hätte? Die Konservativen bejahten diese Frage und prägten damit den politischen Diskurs. Verfassungsrechtlich hatten sie insofern Unrecht, als derjenige Abgeordnete Premierminister wird, der eine Mehrheit im Unterhaus bilden kann. Zugleich stellten die Konservativen die Gleichheit der britischen Abgeordneten in Frage. Weder Cameron noch Miliband konnten eine konsistente Antwort darauf geben, weswegen im Parlament des Vereinigten Königreiches Abgeordnete der nichtenglischen Landesteile nicht zur Mehrheitsbildung beitragen dürfen sollen.[26] Am Ende stellte sich die Koalitionsfrage nicht, weil die Konservativen zum ersten Mal seit 23 Jahren wieder eine eigene Mehrheitsregierung bilden konnten. Die These, dass die Ablehnung einer von der SNP abhängigen Labour-Regierung den Konservativen wahlentscheidende Stimmen in England einbrachte, erwies sich mittlerweile nicht als robust.[27]

Seit den Wahlen 2015 stellt die SNP nun die drittstärkste Partei im Unterhaus. Jedoch ist der Einfluss der Opposition im Westminster-Parlament traditionell gering. Dies gilt auch für die SNP-Fraktion, die selbst bei schottischen Angelegenheiten, wie etwa den Beratungen zum *Scotland Act 2016* kaum Einfluss ausüben konnte.[28] Überra-

23 *Sturm* 2015b (Fn. 11); *Dathan, Matt* (2015): Who won the leaders' TV debate? Nicola Sturgeon, according to these Labour people, in: The Independent vom 3.4.2015;

24 BBC debate: Miliband and Sturgeon clash over post-election deal, in: BBC News vom 7.4.2015.

25 *Wintour, Partick* 2015: Ed Miliband: this is a clash of values, not a clash of nations, in: The Guardian vom 1.5.2016.

26 General Election 2015: SNP 'could block Tory government', in: BBC News vom 25.3.2015; *Dennison, James* 2015: From Devo-max to West Lothian-Max, http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/from-devo-max-to-west-lothian-max/ [27.5.2016].

27 *Denver, David* 2015: The Results: How Britain Voted, in: *Geddes, Andrew/Tonge, Jonathan* (Hrsg.): Britain Votes 2015. Oxford, S. 5-24 (S. 22); *Johns, Rob/Mitchell, James (Hrsg.)* 2016: Takeover: Explaining the Extraordinary Rise of the SNP, London, S. 15-16.

28 *Petersohn* 2015 (Fn. 4), S. 347.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schenderweise übernahm die SNP mit Pete Wishart den Vorsitz des Scottish Affairs Committee.[29] Von den Abgeordneten der SNP abgesehen, stammen keine weiteren Ausschussmitglieder aus Schottland.[30] Der Ausschuss überwacht die Arbeit des Scotland Office und des Advocate General for Scotland sowie die Beziehungen mit dem schottischen Parlament. Seit dem 8. Mai 2015 führt David Mundell das Schottlandministerium und wird dabei durch einen Juniorminister (Andrew Dunlop, Lord Dunlop) mit einem Sitz im Oberhaus unterstützt. Das Amt des Advocate General for Scotland hat Richard Sanderson Keen, Baron Keen of Elie inne. Seit der Einführung der Devolution 1997 werden nun alle gesamtstaatlichen Regierungsämter mit Zuständigkeit für Schottland zum ersten Mal durch Mitglieder der Konservativen Partei wahrgenommen.

1.2 Die Wahlen zum schottischen Parlament 2016

Am 5.5.2016 fanden die Wahlen zum schottischen Parlament statt (Tabelle 2).[31] Die SNP gewann mit großem Abstand die meisten Abgeordneten, verpasste aber die absolute Mehrheit um zwei Sitze. Die schottischen Nationalisten konnten damit zum dritten Mal in Folge die Holyrood-Wahlen für sich entscheiden. Künftig stellen sie unter der Führung der bisherigen First Minister Nicola Sturgeon eine Minderheitsregierung. Die schottischen Konservativen gewannen hinzu und konnten die Labour Partei als zweitstärkste Partei nach Stimmen und Sitzen auf den dritten Platz verdrängen. Die Liberaldemokraten hielten die Zahl ihrer Abgeordneten, wurden aber von den Grünen überholt. Die Wahlbeteiligung stieg um 5,2 Prozentpunkte auf 55,6 Prozent.

Bei Wahlen zum schottischen Parlament werden 129 Parlamentssitze vergeben, davon 73 Sitze direkt in relativer Mehrheitswahl und weitere 56 über acht regionale Listen. Die Berechnung der Listenmandate berücksichtigt, wie viele Sitze eine Partei bereits in der jeweiligen Region direkt gewonnen hat. Die SNP konnte die Zahl ihrer direkt gewonnenen Wahlkreise um sechs auf 59 steigern. Bei keiner Wahl zum schottischen Parlament konnte eine Partei mehr Direktmandate gewinnen. Allerdings verlor die SNP zwölf Listenmandate und büßte damit ihre absolute Mehrheit ein. Die schottischen Konservativen bilden mit 31 Abgeordneten die stärkste Oppositionspartei, gefolgt von Labour mit 24 Abgeordneten. Die Grünen stellen künftig sechs Abgeordnete, die Liberaldemokraten wieder fünf. Im Gegensatz zu früheren Legislaturperioden sind keine unabhängigen Abgeordneten im Parlament vertreten.

29 *Macwhirter* 2015a (Fn. 13)

30 Die SNP und die Konservativen stellen je vier Abgeordnete, Labour drei (*UK Parliament* (2015): Scottish Affairs Committee – Membership, http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/ commons-select/scottish-affairs-committee/membership/ (27.5.2015).

31 Nach der Herabsetzung des Wahlalters durften an diesen Wahlen zum ersten Mal 16- und 17-Jährige teilnehmen (Cut in Scottish voting age passed unanimously, in: BBC News vom 18.6.2015).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Schottische Parlamentswahlen 2016 (5. Mai 2016)

	Wahlkreise				Regionen				Sitzverteilung		
	%	+/-	Sitze	+/-	%	+/-	Sitze	+/-	∑	+/-	%
SNP	46,1	1,1	59	6	41,7	-2,3	4	-12	63	-6	48,8
Konservative	22,0	8,1	7	4	22,9	10,6	24	12	31	16	24,0
Labour	22,6	-9,2	3	-12	19,1	-7,2	21	-1	24	-13	18,6
Grüne	0,6	0,6	0	0	6,6	2,2	6	4	6	4	4,7
Liberaldemokraten	7,8	-0,1	4	2	5,2	0	1	-2	5	0	3,9
Andere	0,9	-0,2	0	0	4,5	-3,2	0	-1	0	-1	0
Total	100		73			100	56		129		100
Wahlbeteiligung: 55,6 Prozent (+5,2%)											

Quelle: Scotland Elections 2016, http://www.bbc.com/news/election/2016/scotland (27.5.2016)

Auf den ersten Blick zeichnet sich diese Wahl durch drei bemerkenswerte Ergebnisse aus: den überwältigenden Sieg der SNP, das im historischen Vergleich ungewöhnlich gute Ergebnis der schottischen Konservativen und eine weitere schwere Schlappe für Labour in Schottland. Die schottischen Nationalisten bilden nun zum dritten Mal in Folge die schottische Regierung. Sie stellen mehr Abgeordnete als die beiden nächstgrößeren Parteien (Konservative, Labour) zusammen. Dennoch herrschte bei den schottischen Nationalisten fast ein Gefühl der Niederlage.[32] Dies liegt an den Erwartungen, die nach der Unterhauswahl 2015 entstanden. Es wurde sogar erwartet, dass die SNP mehr Sitze als bei den schottischen Wahlen 2011 gewinnen würde.[33] Das schottische Wahlsystem wurde jedoch mit der Intention entworfen, es keiner Partei zu ermöglichen, allein eine Mehrheit zu gewinnen.[34] Dennoch gelang der SNP 2011 das Unmögliche, das sie 2016 fast wiederholt hätte. Vor dem Hintergrund des Wahlsystems ist das SNP-Ergebnis dennoch ungewöhnlich. Jedoch weist Mitchell zu Recht darauf hin, dass Politik ein Spiel mit Erwartungen ist. Da die Steigerung des bereits außergewöhnlichen Wahlergebnisses erwartet wurde, wirkte das Endergebnis als Enttäuschung.[35]

Ähnliches, nur mit anderen Vorzeichen, gilt für die schottischen Konservativen.[36] Seit der Regierungszeit von Margaret Thatcher sind sie in Schottland die politischen Außenseiter bzw. große Teile der schottischen Wählerschaft betrachten sie noch immer als politisches Feindbild. Daher überrascht ihr verhältnismäßig gutes Abschneiden. Zu diesem Erfolg trugen mehrere Faktoren bei. Mit Ruth Davidson steht den schottischen

32 *Macwhirter, Iain* 2016: The people have spoken – the bastards. Voters upset various applecarts in Holyrood 2016, in: Sunday Herald vom 8.5.2016.

33 *Macwhirter* 2016 (Fn. 32); *Macwhirter* 2015a (Fn. 13); *Mitchell, James* 2016a: Politics is an expectations game (13.01.2016). https://academyofgovernment.wordpress.com/2016/01/13/politics-is-an-expectations-game-2/ (27.5.2016).

34 *Hassan, Gerry* 1998: Caledonian Dreaming. The Challenge to Scottish Labour, in: *Coddington, Anne/ Perryman, Mark (Hrsg.)*: The Moderniser's Dilemma. Radical Politics in the Age of Blair, London, S. 111-143 (S. 121).

35 *Mitchell* 2016a (Fn. 33). Vgl. auch *Macwhirter* 2016 (Fn. 32).

36 *Mitchell, James* 2016b: Tories smiling but challenges ahead. (10.5.2016) http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/blog/tories-smiling-challenges-ahead (27.5.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Konservativen eine Parteivorsitzende vor, die sich vom konservativen Establishment unterscheidet. Davidson ist eine offen homosexuell lebende Frau aus der Glasgower Arbeiterschicht, die sich in der Church of Scotland engagiert und Kickboxen als ihr Hobby angibt.[37] Der Wahlkampf war auf sie zugeschnitten und verzichtete im Wissen um die Unbeliebtheit der Tories in Schottland auf Auftritte von Spitzenpolitikern aus London. Die Konservativen riefen zudem den Kampf um Platz zwei in Holyrood aus, d.h. die Führung der Opposition gegen eine abzusehende SNP-Regierung. Ohne den Anspruch, selbst die Regierung führen zu wollen, forderten die Konservativen damit erfolgreich Labour heraus.[38]

Die Wahlen machten abermals die missliche Lage der schottischen Labour Partei deutlich. Nach dem historisch schlechten Ergebnis bei den Unterhauswahlen 2015 wurde sie wieder abgestraft, indem sie hinter den Konservativen auf dem dritten Platz landete. Sie verlor zwölf ihrer 15 Direktmandate und zudem ein Listenmandat. Trotz ihres bisherigen Falls ist es verfrüht, die schottische Labour Partei abzuschreiben. In den Wahlen zum schottischen Parlament lag sie in 38 Wahlkreisen auf dem zweiten Platz, die Konservativen dagegen nur in 17. Sollte die SNP wieder an Stimmen verlieren, so würde wohl Labour und nicht die Konservative Partei davon profitieren.[39]

Im Moment scheint es so, als ob die SNP den überwiegenden Teil der nationalistischen und sozialdemokratischen Stimmen gewinnen kann. Die schottischen Konservativen stellen dagegen die Alternative für die unionistischen und konservativen Wähler dar. Dazwischen kann Labour den Schotten augenblicklich auf keinem der beiden Felder (schottisch vs. unionistisch; links vs. rechts) eine attraktive Antwort bieten.[40] Seit den umstritten Blair-Regierungen und der Teilnahme in der *No*-Kampagne hat Labour zunehmend damit zu kämpfen, dass in der politischen Auseinandersetzung nicht das als toxisch wahrgenommene konservative Image auf die Partei abfärbt (‚Red Tories').[41]

2. Scotland Act 2016

Am 24. März 2016 trat der *Scotland Act 2016* in Kraft.[42] Das schottische Parlament wird darin zu einem dauerhaften Bestandteil der britischen Verfassungsordnung erklärt, der nur auf der Grundlage eines Referendums abgeschafft werden kann. Damit wird zwar der bisherige politische Konsens in Gesetzesform gegossen, verfassungsrechtlich

37 *Brooks, Libby* 2014: Scottish Tory leader Ruth Davidson: 'I'm quite a cussed person' in: The Guardian vom 15.08.2014; *Aitkenhead, Decca* 2015: Ruth Davidson, Scottish Conservative leader: 'Up here, you have to make more of an effort', in: The Guardian vom 12.06.2015.

38 *Mitchell* 2016b (Fn. 36); *Macwhirter* 2016 (Fn. 32).

39 *Mitchell* 2016b (Fn. 36).

40 *Macwhirter* 2016 (Fn. 32); *Mitchell* 2016b (Fn. 36); *Riddoch, Lesley* 2016: The Tories were once unmentionable in Scotland. Not any more, in: The Guardian vom 6.5.2016.

41 *Macwhirter* 2016 (Fn. 32).

42 Scotland Act 2016, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/11/contents/enacted (27.5.2016). Zu den Veränderungen vgl. *Fraser, Douglas* 2016: Scotland's tax powers: What it has and what's coming?, in: BBC News vom 2.2.2016; *Scottish Parliament* 2016 (Fn. 6)

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

steht der Passus jedoch in Spannung zum Prinzip der absoluten Parlamentssouveränität. Der *Scotland Act 2016* gibt dem schottischen Parlament eine größere Kontrolle über das Wahlrecht in Schottland auf regionaler und lokaler Ebene. Änderungen sind aber an eine Zweidrittel-Mehrheit geknüpft. Ein zentraler Aspekt bei den Beratungen der *Smith*-Kommission war die Verlagerung von Zuständigkeiten im Bereich der Wohlfahrts- und Sozialpolitik auf die schottische Ebene.[43] Der Großteil der Sozialleistungen bleibt Westminster vorbehalten. Holyrood kann nun einzelne Leistungen aufstocken (wie das Wohngeld). Zudem erhält es die Zuständigkeit über staatliche Hilfen in der Pflege, im Mutterschutz, bei (Schwer-)Behinderung oder Arbeitsunfällen. Es kann eigene Beschäftigungsprogramme für Langzeitarbeitslose und Menschen mit Behinderung auflegen. In devolvierten Politikfeldern können schottische Sozialleistungen eingeführt werden. Das schottische Parlament erhält Zuständigkeiten in weiteren Politikfeldern wie dem Verbraucherschutz, der Gleichstellungpolitik, Energiepolitik (u.a. Gas- und Ölförderung an Land), Gesundheitspolitik (u.a. Abtreibung), Verkehrspolitik (u.a. Straßenschilder, Geschwindigkeitskontrolle). Es übernimmt die Verwaltung der Krongüter in Schottland und deren Einnahmen, der Medienaufsicht sowie der British Transport Police mit ihrer Zuständigkeit für das schottische Schienennetz. Wie schon beim *Scotland Act 2012* spielte fiskalische Devolution eine zentrale Rolle. Mit dem *Scotland Act 2016* erhält das schottische Parlament die Hälfte der in Schottland erhobenen Mehrwertsteuer. Es kann weitere Steuern und Abgaben verändern (oder abschaffen) wie etwa die Fluggastgebühren. Die bedeutendste Veränderung besteht aber darin, dass das schottische Parlament die Einkommenssteuer (jedoch nicht aus Kapitalvermögen und Gewinnanteilen) in Schottland erheben sowie deren Sätze und Schwellen verändern kann. Damit erzielt Holyrood künftig die Einnahmen von ungefähr der Hälfte seiner Ausgaben selbst.[44]

Durch diese fiskalische Devolution mussten die Finanzbeziehungen zwischen der schottischen und der gesamtstaatlichen Ebene neu geregelt werden. Hierzu fanden parallel zum Gesetzgebungsprozess intensive Verhandlungen zwischen der schottischen und britischen Regierung statt, die am 23.2.2016 zu einer Einigung führten.[45] Eine zentrale Rolle nimmt in dieser Vereinbarung das sog. *No detriment*-Prinzip ein, wonach keiner der beiden Seiten ein finanzieller Nachteil durch Entscheidungen der je anderen entstehen solle. Dabei wurden zwei Hinsichten unterschieden: (1.) „No detriment as a result of the decision to devolve further power" und (2.) „No detriment as a result of UK government or Scottish Government policy decisions post-devolution".[46] Im ersten Falle sollen die Haushalte der britischen und schottischen Regierung weder steigen noch fallen als Folge von fiskalischer Devolution. Daher wird der Block Grant aus dem gesamtstaatlichen Haushalt an Schottland um die Summe gekürzt, die dem devolvierten Steueraufkommen entspricht. Die Entwicklung der verbleibenden Transfers wird weiterhin

43 *Petersohn* 2015 (Fn. 4), S. 342/343.

44 *Scottish Parliament* 2016 (Fn. 6).

45 *HM Government/Scottish Government* 2016: The agreement between the Scottish Government and the United Kingdom Government on the Scottish Government's fiscal framework, http://www.gov.scot/Resource/0049/00494765.pdf (27.05.2016).

46 Ebenda, S. 18.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

durch die Barnett-Formel bestimmt. Der Block Grant wird um die Summe erhöht, die die gesamtstaatliche Regierung dadurch einspart, dass sie bestimmte Steuern nicht mehr selbst erhebt. Konkret verständigten sich beide Seiten, dass das schottische Parlament einmalig 200 Millionen Pfund erhält, um die neuen Zuständigkeiten umsetzen zu können. Der Block Grant wird jährlich um 66 Millionen Pfund erhöht, die die Einsparungen der britischen Seite sowie einen Teil der laufenden Kosten der schottischen ausgleichen. Im zweiten Falle sollen Entscheidungen einer Seite, die das Steueraufkommen der anderen positiv oder negativ beeinflussen, ausgeglichen werden. Verändert die britische Regierung eine Steuer, für die in Schottland die schottische Regierung die Zuständigkeit besitzt, gilt die Veränderung nicht für Schottland. Umgekehrt gelten Steuerveränderungen in einem devolvierten Bereich nicht für das übrige UK.

Das Institut for Fiscal Studies verwies darauf, dass das *No detriment*-Prinzip international einmalig sei, und kritisierte es dafür, dass es wahrscheinlich nur sehr schwer umzusetzen sei und einen hohen Koordinationsaufwand erfordere.[47] Dasselbe stellte Petersohn für die Reformen in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik fest. Hier wird es zu einer stärkeren Verflechtung beider Ebenen kommen, ohne dass gleichzeitig funktionierende und institutionalisierte intergouvernementale Beziehungen zwischen den Regierungsebenen entwickelt worden wären. Der Zunahme an Koordination steht ein unzureichend ausgebautes Set an Koordinationsinstrumenten gegenüber.[48]

3. Der Brexit und die Union

Am 23. Juni 2016 stimmten die Briten für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union. Die Debatten im Vorfeld der Abstimmungen berührten in unterschiedlichem Maße auch die Beziehungen zwischen dem UK und seinen einzelnen Bestandteilen. Die größte öffentliche Aufmerksamkeit erfuhr die Frage nach den Folgen eines unterschiedlichen Abstimmungsverhaltens in einzelnen Landesteilen. Im Zentrum stand Schottland, wo sich eine Mehrheit für den Verbleib in der EU abzeichnete.[49] Alle Umfragen deuteten stabil auf diesen Ausgang hin. Während das pro-europäische Lager in Nordirland wohl auch eine Mehrheit bilden würde, war das Wahlverhalten in Wales und vor allem England nicht vorherzusehen.[50] Dies bildete die Grundlage für Gedan-

47 *Bell, David/Eiser, David/Philips, David* 2015: Adjusting Scotland's Block Grant for new Tax and Welfare Powers: Assessing the Options, Bericht des Institute for Fiscal Studies, http://www.ifs.org.uk/uploads/publications/mimeos/Scotland_Block_Grant.pdf (27.5.2016).

48 *Petersohn* 2015 (Fn. 4); *McEwen/Petersohn* 2015 (Fn. 8).

49 *Carrell, Severin* 2016a: David Cameron points to risk of Scotland leaving UK after Brexit, in: The Guardian vom 8.6.2016.

50 Die Ablehnung des Brexits war mit 62 Prozent in Schottland am höchsten im gesamten UK (noch vor der Region London mit 59,9 Prozent). Zudem stimmten alle schottischen Wahlkreise gegen den Bruch mit der EU. Nordirland lag mit 55,8 Prozent auf dem dritten Platz der Regionen, die gegen den Brexit stimmten. Hier gewannen die Befürworter des Brexits in einigen Wahlkreisen die Mehrheit (EU Referendum Results, in: BBC News vom 24.6.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kenspiele, von denen zwei besondere Brisanz besaßen:[51] Was würde passieren, wenn erstens eine englische Mehrheit für den Brexit ein mehrheitlich pro-europäisches Schottland zwingen würde, aus der EU auszutreten? Oder zweitens England knapp für den Brexit stimmen würde, eine deutliche Mehrheit in Schottland das Ergebnis aber drehte, so dass England gegen seinen Willen in der EU bleiben müsste?

3.1 Ein „erzwungener" Austritt Schottlands

Die Möglichkeit, dass Schottland die EU verlassen müsste, obwohl es sich mehrheitlich für den Verbleib entschieden hätte, warf frühzeitig Debatten über ein erneutes schottisches Unabhängigkeitsreferendum auf. Schottische Politiker wie die First Minister und SNP-Vorsitzende Nicola Sturgeon oder ihr Vorgänger Alex Salmond wiesen wiederholt darauf hin, dass ein erzwungener EU-Austritt ein Grund sein könnte, um legitimerweise ein weiteres Referendum zu fordern. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Schotten 2014 gegen die Unabhängigkeit stimmten, weil unklar war, ob ein unabhängiges Schottland automatisch Teil der EU bleiben würde oder es erst einmal ausgetreten wäre und sich neu um eine Aufnahme in die EU würde bewerben müssen.[52]

Ein erneutes schottisches Unabhängigkeits-Referendum kurze Zeit nach dem Brexit war und ist in der SNP-Führung umstritten. Sie wird kein weiteres anstreben, wenn sie nicht sicher sein kann, dass sie es gewinnen wird. Unabhängigkeits-Befürworter müssten auf heikle Fragen Antworten finden, die bereits im letzten Referendum eine Rolle spielten (etwa die Währung, Kontrollen an der schottisch-englischen Grenze, ein EU-Beitrittsverfahrungen). Zugleich sind die ökonomischen Rahmenbedingungen für eine schottische Unabhängigkeit, vor allem in Folge der niedrigen Ölpreise, im Moment nicht ideal. Der Sieg in einem weiteren Referendum gilt als möglich, jedoch selbst im Falle des erzwungenen EU-Austritts als alles andere als ein Selbstläufer.[53]

Die Gefahr eines Auseinanderbrechens des UKs spielte in den Tagen vor dem Referendum eine zunehmend größere Bedeutung.[54] In einer TV-Debatte warnte David

51 *Keating, Michael* 2016: Scotland and Europe. Schriftliche Stellungnahme im Scottish Affairs Committee in der Untersuchung „The EU Referendum and its impact on Scotland inquiry" (9.5.2016). http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/scottish-affairs-committee/the-eu-referendum-and-its-impact-on-scotland/written/32675.pdf (27.5.2016).

52 Sturgeon: Leave vote could trigger independence referendum, in: BBC News vom 21.2.2016; *Stewart, Heather* 2016: Alex Salmond says Scotland would leave UK in event of Brexit, in: The Guardian vom 26.5.2016.

53 *Keating* 2016 (Fn. 51); *Macwhirter* 2015a (Fn. 13); *Settle, Michael* 2016: Snap independence poll after Brexit vote undesirable, Humza Yousaf, in: Herald Scotland vom 3.6.2016; *Carrell* 2016a (Fn. 49); *Carrell, Severin* 2016b: Second Scottish independence vote not yet on table, says Nicola Sturgeon, in: The Guardian vom 1.5.2016; *Hazell, Robert/Renwick, Alan 2016*: Brexit: Its Consequences for Devolution and the Union, UCL Consitution Unit Briefing Paper. London. https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/europe/briefing-papers/briefing-paper-3 (27.5.2016).

54 Für Nordirland stellen sich spezifische Probleme, sollte das UK die EU verlassen. Dies liegt an der engen Beziehung zur Republik Irland. Im Falle eines Brexits würde die Insel wieder durch eine Grenze geteilt und viele fürchten um den Friedensprozess. In jedem Falle müsste der Status von Nordirland in der Union neu geklärt werden (*Boland, Vincent* 2016: Ireland: the other EU state most

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Cameron vor der Gefahr eines weiteren schottischen Unabhängigkeitsreferendums, sollte das UK die EU verlassen.[55] Dies war bemerkenswert, als er damit in die Debatte um ein weiteres Referendum einstieg, das er bereits ausgeschlossen hatte.[56] Da sich einer Umfrage zufolge mehr Briten um ein Auseinanderbrechen des UK sorgten als um einen EU-Austritt, könnten Camerons Argument auch strategische Erwägungen zu Grunde gelegen haben.[57] Auch frühere Premierminister wie Tony Blair und John Major und der Oppositionsführer Jeremy Corbyn beteiligten sich an dieser Debatte und warnten vor einem Zerbrechen des UK im Falle eines Brexits.[58]

Selbst wenn die schottische Regierung zunächst auf ein weiteres Referendum verzichten würde, hat der Brexit weitreichende Folgen für das britische Mehrebenensystem.[59] Die Zuständigkeit für viele, bedeutende Politikfelder, die bisher auf europäischer Ebene bearbeitet wurden, ginge ans schottische Parlament. Dies liegt daran, dass der *Scotland Act 1998* nur diejenigen Politikfelder benennt, die sich Westminster vorbehalten hat. Für alles andere liegt die Zuständigkeit beim schottischen Parlament. Betroffen wären etwa Fischerei, Landwirtschaft, Umwelt, Inneres und Justiz, höhere Bildung sowie Sozialpolitik. Die schottische Regierung müsste dann entscheiden, ob und inwiefern sie die neuen Zuständigkeiten dazu nutzen wird, um ihre Politik eher an London oder Brüssel auszurichten.[60] In jedem Falle wird es zu Verhandlungen zwischen der britischen und schottischen Regierung kommen, da der Verwaltungsapparat in Schottland ausgebaut werden müsste, was zu weiteren Kosten führen wird. Ähnliches gilt für Nordirland und Wales. Zudem müssen nach dem Brexit die Devolution-Gesetzgebungen für Schottland, Wales und Nordirland geändert werden. Diese sehen bisher vor, dass jene Beschlüsse der Regionalparlamente unwirksam wären, die europäischen Gesetzen widersprächen. Eine Änderung der Devolution-Gesetzgebungen bedarf nach der ‚Legislative Consent Motion' (oder ‚Sewel Convention') der Zustimmung der jeweils betroffenen Parlamente. Die devolvierten Parlamente könnten versuchen, dies als Hebel zu nutzen, um ihre Forderungen in den Verhandlungen nach einem Brexit durchzusetzen. Es zeigt sich jetzt schon, dass diese Verhandlungen schwierig werden könnten. Die britische Regierung betrachtet die Beziehungen zur EU als exklusive Zuständigkeit. So band

affected by Brexit, in: Financial Times vom 2.3.2016; *Hazell/Renwick* 2016 (Fn. 52); *Castle, Stephen* 2016: Choosing 'Brexit' Could Leave the Kingdom Less United, in: The New York Times vom 17.6.2016).

55 *Carrell* 2016a (Fn. 49).

56 *Devlin, Kate* 2016a: David Cameron: Brexit could lead to Scottish independence, in: Herald Scotland vom 8.6.2016.

57 *Devlin, Kate* 2016b: UK voters fear Scottish independence more than Brexit, poll finds, in: Herald Scotland vom 3.5.2016.

58 *Cooper, Charlie* 2016: EU referendum: Tony Blair and John Major warn Brexit will 'tear apart' Britain, in: The Independent vom 9.6.2016; *Khomami, Nadia* 2016: Corbyn urges voters in Scotland to show solidarity with people across EU, in: The Guardian vom 11.6.2016.

59 *Keating* 2016 (Fn. 51); *Hazell/Renwick* 2016 (Fn. 53).

60 *Keating* 2016 (Fn. 51); *Hazell/Renwick* 2016 (Fn. 53).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 bereits die einzelnen Regionalparlamente nicht in die Diskussionen über eine Reform der EU ein, obwohl devolvierte Zuständigkeiten betroffen waren.[61]

Nach der überraschenden Entscheidung für den Austritt aus der EU sowie dem deutlichen proeuropäischen Ergebnis der Schotten strebt die schottische Regierung ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum an. Die neue britische Regierung unter der Premierministerin Theresa May lehnt ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum ab und verspricht im Gegenzug die devolvierten Regierungen in die Verhandlungen mit der EU einzubinden.[62]

3.2 Ein „erzwungener" Verbleib Englands

Ein wahrscheinliches Brexit-Ergebnis hätte darin bestehen können, dass England knapp für einen Austritt aus der EU gestimmt hätte, während die stark pro-europäischen Schotten das Ergebnis in Richtung Verbleib in der Union gekippt hätten.[63] Mitchell bezeichnete dieses Szenario als „West Lothian Question writ large"[64]. Das kleinere Schottland hätte dem größeren England in einer zentralen politischen Frage den Willen aufgezwungen. Was genau in diesem Falle passiert wäre, blieb aber spekulativ.[65]

4. Wie geht es weiter mit der Union?

Die britische Verfassungsordnung hat nicht allein, aber auch durch die Entwicklungen in Schottland große Veränderungen erfahren. Die Geschwindigkeit und die Reichweite der Reformen stoßen auf immer größere Bedenken, weil die Diskussion darüber, was diese Veränderungen für das Zentrum in London und den Zusammenhalt der Union bedeuten, nicht in gleichem Maße Schritt hält. So veröffentliche beispielsweise das House of Lords am 25.5.2015 den Bericht „The Union and devolution"[66], der ein alarmierendes Bild vom Zustand der britischen Verfassungsordnung zeichnet. Politische Macht sei schrittweise und ad hoc an Schottland, Wales und Nordirland übertragen worden, ohne dass sich unterschiedliche UK-Regierungen gebührend Gedanken darüber gemacht hätten, was diese Devolution-Reformen für den Zusammenhalt der Union bedeuten. Der Bericht sieht die Stabilität der Union in Gefahr und fordert eine Reflektionspause. Zudem beklagt er, dass es nach wie vor keine überzeugende Lösung für England gebe. Einer weiteren Föderalisierung des Vereinigten Königreichs erteilt er eine

61 *Hazell/Renwick* 2016 (Fn. 53).

62 *Brooks, Libby* (2016): May tells Sturgeon Holyrood will be 'fully engaged' in EU talks, in: The Guardian vom 15.7.2016; Schotten sehen ihre Zukunft in der EU, in Frankfurt Allgemeine Zeitung, vom 24.6.2016.

63 *Keating* 2016 (Fn. 51); *Mitchell, James* 2016c: The EU Referendum: Unpredictable in Scotland and the UK. http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/blog/eu-referendum-unpredictable-scotland-and-uk (27.5.2016).

64 *Mitchell* 2016b (Fn. 36).

65 *Keating* 2016 (Fn. 51); *Mitchell* 2016c (Fn. 63).

66 *House of Lords* 2016: The Union and devolution, http://www.publications.parliament.uk /pa/ld201516/ ldselect/ldconst/149/149.pdf (3.6.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Absage, d.h. der Schaffung eines einzelnen oder mehrerer englischer Regionalparlamente. Der bisherige Weg besteht darin, Abgeordnete aus den Landesteilen, für die ein devolviertes Parlament Zuständigkeiten besitzt, von Abstimmungen über englische Angelegenheiten auszuschließen (‚English Votes for English Laws', EVEL) und Zuständigkeiten an Großstadtregionen im UK abzugeben (‚devolution-' oder ‚city-deals').[67] Angesichts des fehlenden Plans für England bleibt der Bericht des House of Lords bei diesen Instrumenten abwartend. Im Januar 2016 wurde EVEL bei den Beratungen des *Housing and Planning Bill* zum ersten Mal angewandt. Schottische Abgeordnete erhielten die Möglichkeit, an der Sitzung teilzunehmen, aber nicht abzustimmen.[68]

Eine Konsolidierungsphase zeichnet sich jedoch nicht ab. Im Gegenteil steht die britische Territorialverfassung nach dem EU-Austritt mehr denn je unter Veränderungsdruck. Parallel zu den innerbritischen intergouvernementalen Verhandlungen über den Brexit wird es zur Debatte um ein schottisches Unabhängigkeitsreferendum im Jahr 2017 kommen, während parallel die bestehenden Devolution-Reformen umzusetzen sind, die den Bedarf nach einer weiteren Koordination erhöhen werden. Angesichts der parteipolitischen Konstellation, in der eine sozialdemokratische SNP-Regierung der wirtschafts- und gesellschaftspolitisch konservativsten britischen Regierung der letzten Jahre gegenübersteht, kann sich das Fehlen etablierter Konfliktschlichtungsmechanismen noch als eine Belastung erweisen.[69] Die britische Territorialverfassung kommt fürs erste nicht zur Ruhe.

67 Zu ‚English Votes for English Laws' und den ‚devolution-' bzw. ‚city-deals' vgl. *Petersohn* 2015, S. 347-349 (Fn. 4).

68 ‚English votes' rules used for first time in House of Commons, in: BBC News vom 12.1.2016.

69 David Mundell calls for end to ‚blame games', in: BBC News vom 16.5.2016.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Territorialreform in Frankreich: Republik 2.0?

Stefan Seidendorf

1. Einleitung

Anfang Juni 2014 verkündete der französische Präsident François Hollande seinen Plan einer großangelegten Territorialreform, die die Zahl der französischen Regionen von 22 auf 13 reduzieren sollte. Schon vor der Regionalreform hatte die Regierung zwei weitreichende Gesetze über eine Reform der lokalen Verwaltungsebene verabschiedet. Alle drei Gesetzespakete müssen zusammen analysiert werden, um die künftige Bedeutung der dezentralen Verwaltungsakteure und der Gebietskörperschaften im französischen Staat verstehen zu können.

So wird deutlich werden, dass es nicht alleine europäische Sparzwänge (die Regierung hat für den Zeitraum 2015-17 50 Milliarden Euro Einsparungen geplant bzw. verabschiedet)[1] und innenpolitischer Druck waren, die den Präsidenten zu dieser weitreichenden Reformagenda veranlasst haben. Vielmehr geht es ihm darum, das öffentliche Handeln der sub-staatlichen Ebenen effizienter zu gestalten und so die französische Republik zu modernisieren. Für Präsident und Premierminister bedeutet dies nicht etwa, den Staatsaufbau zu dezentralisieren oder sogar zu föderalisieren. Stattdessen soll die französische Staatsidee des republikanischen Einheitsstaats mit seiner zentralen Verwaltung und seinen allen französischen Bürgern zu gleichen Bedingungen zur Verfügung stehenden öffentlichen Diensten (*services publics*) bewahrt werden und an die heutigen Gegebenheiten angepasst werden. Dazu gehört bspw., dass regionale und lokale Möglichkeiten geschaffen oder erweitert werden, die national einheitlichen Gesetze auszugestalten und umzusetzen. Die Befürworter der Reform erhoffen sich davon auch eine gesteigerte Akzeptanz des „modernisierten" republikanischen Modells. Skeptiker fragen dagegen danach, ob die geplanten Veränderungen wirklich zu mehr Effizienz im Verwaltungshandeln, zu mehr Transparenz und demokratischer Zurechnungsfähigkeit führen werden.

Im Weiteren wird die eingeführte These anhand der wichtigsten Elemente der angesprochenen Reformen illustriert werden (2.) sowie die Konsequenzen, die sich für den französischen *policy*-Prozess daraus ergeben, erörtert (3.). Darauf aufbauend kann dann eine Bewertung über die künftige politische Machtverteilung in Frankreich erfolgen (4.), die die Frage nach der Bedeutung und dem Einfluss der regionalen und lokalen Akteure stellt.

1 Am 16. April 2014 verkündete Premierminister Valls diesen Plan im Kabinett. Die einzelnen Etappen bei seiner Verwirklichung können hier nachgelesen werden: http://www.gouvernement.fr/action/la-maitrise-des-depenses-publiques (11.07.16).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Veränderungen im Verwaltungsaufbau

Der derzeitige Reformprozess in Frankreich, der seinen bisher sichtbarsten Ausdruck mit der Entstehung der dreizehn „neuen" Regionen zum 1. Januar 2016 gefunden hat, umfasst sowohl Gemeinden, Departements und Regionen, als auch die zentralstaatliche Verwaltung und ihre Präsenz sowie ihr Verwaltungshandeln vor Ort in den genannten Gebietskörperschaften. Damit sind sowohl die Präfekturen der Departements und die „Regionalpräfekturen"[2] gemeint, als auch die „Regionaldirektionen" der staatlichen Oberbehörden[3].

2.1 Reformen der lokalen Ebene: Metropolen und Kommunalverbände

In Frankreich befinden sich mit über 36.700 Gemeinden fast 40 Prozent der Kommunen der Europäischen Union (EU).[4] Da die kommunale Ebene im Zentralstaat eines der wichtigsten Gegengewichte zur nationalen Verwaltungs- und Regierungsebene darstellt, waren Eingemeindungen, wie sie in den meisten anderen (besonders nordeuropäischen) Staaten in den sechziger und siebziger Jahren per Gesetz stattgefunden haben, in Frankreich politisch immer heikel und kaum durchsetzbar.[5] Stattdessen versuchten verschiedene französische Regierungen schon seit dem 19. Jahrhundert, die Anreize für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse und Zweckverbände möglichst attraktiv zu gestalten. Auch bei den Reformbemühungen der derzeitigen sozialistischen Regierung stand zu-

2 In den Hauptstädten der Regionen angesiedelte Präfekturen, die neben der Verwaltung des jeweiligen Departements auch die Verwaltungskoordination zwischen den Präfekturen der Departements einer Region übernehmen.

3 Die Regionaldirektionen der nationalen Ämter für
- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (*Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt,* DRAAF)
- kulturelle Angelegenheiten (*Direction régionale des affaires culturelles,* DRAC)
- für Umwelt, Raumordnung und Wohnungswesen (*Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement,* DREAL)
- Unternehmen, Wettbewerb, Konsum, Arbeit und Beschäftigung (*Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi*, DIRECCTE)
- Jugend, Sport und sozialen Zusammenhalt (*Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale,* DRJSCS)

Die Regionaldirektionen der
- öffentlichen Finanzen (*Direction régionale des finances publiques*, DRFIP)
- regionalen Gesundheitsbehörde (*Agence régionale de santé* ARS)

sowie der *recteur* (regionaler Vertreter des nationalen Bildungsministeriums, an der Spitze einer *Académie* – eines regionalen Schulamtsbezirks – für alle Bildungseinrichtungen, inkl. Universitäten, zuständig).

4 Das französische Statistikamt Insee veröffentlicht auf seiner Homepage (www.insee.fr) regelmäßig die aktualisierten Statistiken.

5 *Kuhlmann*, *Sabine* 2013: „Pragmatismus oder ‚großer Wurf'? Territorial- und Funktionalreform im deutsch-französischen Vergleich", in: *Hartmut Baue/Christiane Büchner/Jochen Franzke (Hrsg.)*: Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen, Potsdam: KWI-Schriften, S. 155-194 (S. 162, 177).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nächst die kommunale Ebene im Vordergrund.[6] Um den Kommunen die Verwirklichung ihrer politischen und Verwaltungsziele zu ermöglichen (was bisher wegen der geringen Größe der Gemeinden häufig an zu geringer Finanzkraft und wenig professioneller Verwaltung scheiterte), sollten alle französischen Gemeinden Teil eines Kommunalverbands werden. Dies kann seit Anfang 2014 praktisch als erreicht gelten.[7] Hollande nahm damit eine Agenda auf, die seit Ende der neunziger Jahre (Chevènement-Gesetz von 1999) die administrative Vereinfachung und Standardisierung der verschiedenen „gewachsenen" interkommunalen Kooperations-Strukturen zum Ziel hat. Je nach Größe der beteiligten Kommunen gibt es heute hauptsächlich drei Formen (*communautés de communes, communautés d'agglomération, communauté urbaine*). Ihre juristische Grundlage (EPCI: *Etablissement public de coopération intercommunale*) wurde in den sechziger Jahren entwickelt und im Privatrecht verortet (also ohne den EPCI den Status von Gebietskörperschaften zuzuerkennen oder sie im Verfassungsrecht zu verankern). Die Gemeindeverbände können als Zweckverband „zweckgebunden" (*EPCI associative*) gegründet werden, und verfügen dann über keine eigenen Einnahmen (sondern finanzieren sich über die zweckgebundenen Dotationen der Mitgliedsgemeinden), oder zunehmend auch als übergreifende Form eines Gemeindeverbandes mit eigenen Steuereinnahmen (*EPCI fédérative*), wobei die Höhe der lokalen Abgaben und die wechselnden Aufgaben, die der Verband für den Großraum wahrnimmt, dann in den politischen Gremien des EPCI definiert werden. Je nach ihrer Bevölkerungszahl (und damit Finanzkraft) entsenden die Mitgliedsgemeinden Vertreter (aus ihrem Gemeinderat) in die Steuerungsgremien der Gemeindeverbände.[8]

Besonders wichtig werden in diesem Zusammenhang seit einigen Jahren die großen städtischen Ballungszentren Frankreichs. Bereits seit 2010 kennt das französische Recht die *Métropole* als administrativen und politischen Dachverband, in dem sich die Großstädte und ihr direktes Umland zusammenschließen und eine Reihe transversaler Aufgaben gemeinsam angehen. Das am 27. Januar 2014 beschlossene Gesetz zur *Modernisierung des territorialen öffentlichen Handelns und zur Stärkung der Metropolen* (MAPTAM)[9], das erste der drei hier behandelten Gesetze, formalisiert nun die Bedingungen für den Zusammenschluss von Stadtverbänden zu „Metropolen". Zum 1. Januar 2015 entstanden so zunächst zehn Metropolen (Bordeaux, Brest, Grenoble, Montpellier, Nantes, Toulouse, Rennes, Rouen sowie als „Eurometropolen" Lille und Straßburg) und

6 *Estèbe, Philippe* 2015: „La décentralisation? Tous contre!" in: Esprit n° 412, Februar 2015, S. 74-84 (S. 83).

7 *Plantevignes, Sylvie/Sebbane, Lionel* 2015: „L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2015", Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 104, März 2015.

8 Die Seiten www.vie-publique.fr werden von der staatlichen Verwaltung in Frankreich betrieben und geben einen verlässlichen und aktuellen Überblick über die genannten Details (und ggfs. ihre weitere Entwicklung) (Stichwort EPCI).

9 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

drei Metropolen mit Sonderstatuts (Grand Lyon, Aix-Marseille-Provence, Grand Paris), weitere sind in Planung[10].

Damit versucht die Regierung, einer bereits seit einigen Jahren von Wirtschaftsgeographen und Stadtplanern beschriebenen Entwicklung Rechnung zu tragen und mit den Grundprinzipien des republikanischen Staatsaufbaus in Einklang zu bringen. Die Rolle der großen Ballungszentren als Wachstumslokomotiven und Wohlstandsinseln legt es eigentlich nahe, diesen Gebilden möglichst viel administrativen und politischen Freiraum zu geben, um ihnen zu erlauben, ihr Potenzial vollständig auszuschöpfen.[11] Die damit verbundene Entstehung territorialer Unterschiede zu akzeptieren, stand für den französischen Staat jedoch im Widerspruch zum Gleichheitsgebot der Republik. Im Angesicht der wirtschaftlichen und sozialen Realitäten war eine Neuerung jedoch unumgänglich. Anstelle der bisherigen Praxis, dass der Staat einzeln mit allen verschiedenen auf einem Gebiet vorhandenen Akteuren (also Stadt, Umlandgemeinden, Stadtverband, Departement, Region) verhandelt, um die nationale Politik umzusetzen und zu kontrollieren, schien es effizienter und rationaler, auf lokaler Ebene Zusammenschlüsse zuzulassen, die den örtlichen Spezifika Rechnung tragen, und erst in ihrer Gesamtheit (bspw. als *Métropole*) mit der Zentralregierung über die Umsetzung nationaler Politik und die Einhaltung der republikanischen Mindeststandards im Hinblick auf Solidarität, Bereitstellung öffentlicher Güter, gleichmäßige Regionalentwicklung etc. verhandeln.[12]

Durch ihre wirtschaftliche Dynamik, durch die Annäherung der verschiedenen Verwaltungs- und Steuerungsgremien (in denen häufig dieselben Akteure sitzen) sowie durch die im französischen Kontext große politische Bedeutung (auf der nationalen Ebene)[13] der Bürgermeister der großen Städte sind die Metropolen heute die schlagkräftigsten und dynamischsten politischen Akteure jenseits der zentralstaatlichen Regierung.[14] Sie übernehmen immer häufiger Aufgaben, die eigentlich den Departements oder den Mitgliedskommunen obliegen. Im Sonderfall Lyon ist das *Département Rhône* seit Januar 2015 sogar (in großen Teilen) in der Metropole Grand Lyon aufgegangen. Grand Lyon hat damit als bislang einziger Stadtverband auch juristisch den Status einer Gebietskörperschaft angenommen.[15]

10 Wie die anderen Gemeindeverbände, sind die Metropolen als privatrechtliche Zweckverbände organisiert, haben also kein verfassungsrechtliches Statut und sind damit rechtlich auch keine Gebietskörperschaften.

11 zu den Metropolen *Estèbe* 2015: 83 (Fn. 6).

12 Ebd.: 83.

13 In den verschiedenen Regierungen der Amtszeit François Hollandes waren etwa Pierre Moscovici (Président de la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard), Bernard Cazeneuve (Cherbourg), Jean-Marc Ayrault (Nantes), Manuel Valls (Evry), Michel Sapin (Argenton-sur-Creuse), Jean-Yves Le Drian (Lorient), François Rebsamen (Dijon) Bürgermeister oder standen an der Spitze eines Gemeindeverbands, bevor sie Regierungsverantwortung übernahmen.

14 *Giblin, Béatrice* 2015: „L'obsession du local: une exception française?", in: Esprit n° 412, Februar 2015, S. 64-73.

15 Ein weiterer Sonderfall betrifft Korsika. Dort werden zum 1. Januar 2018 die beiden Departements in der *collectivité territoriale Corse*, der korsischen Gebietskörperschaft, aufgehen, welche bereits heute über einige Kompetenzen verfügt, die die „Festland-Regionen" nicht besitzen.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2.2 Regionen

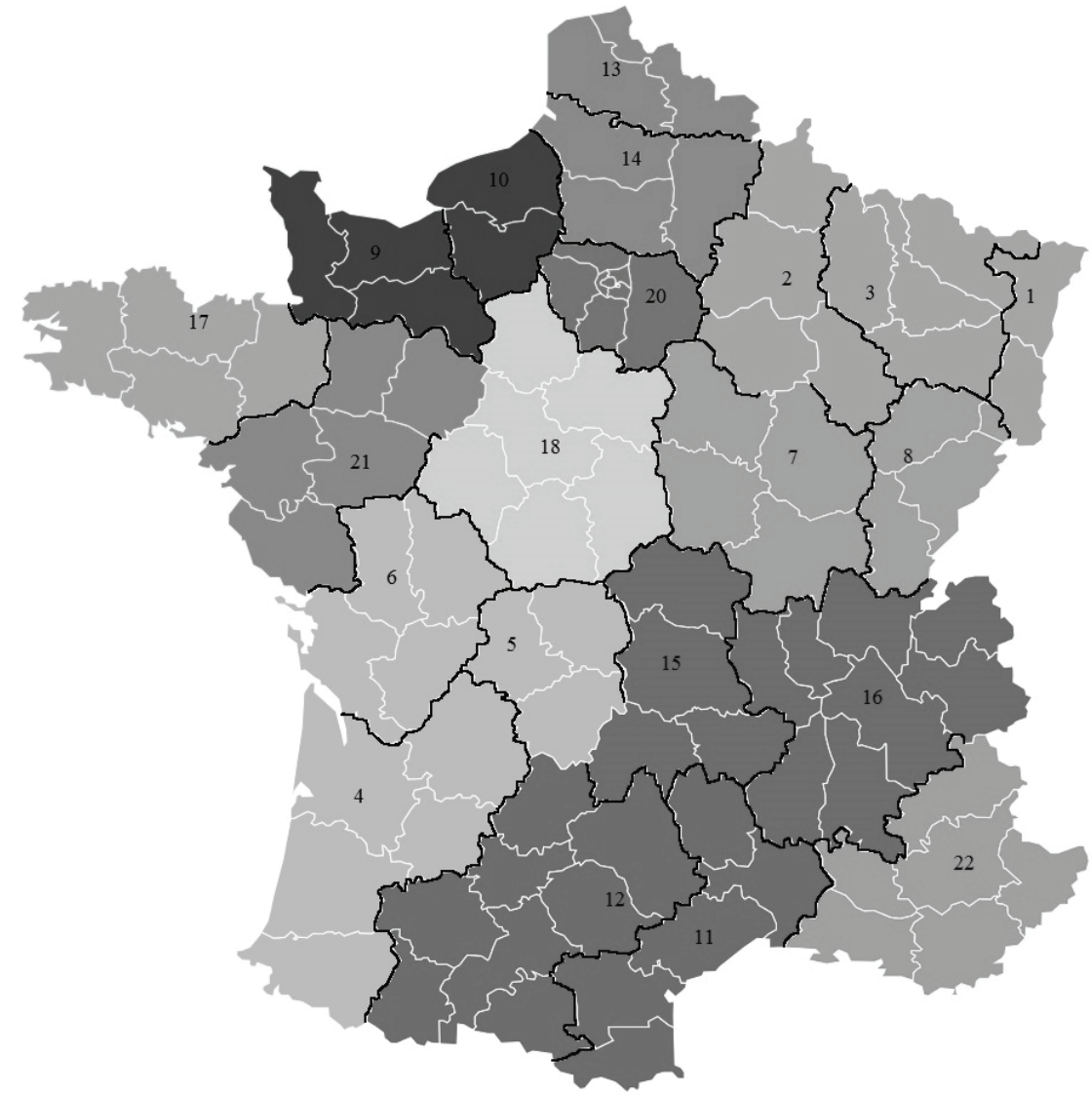
Neben dem Augenmerk auf der lokalen Ebene, deren Kooperationsformen „sozialverträglich“ reformiert wurden (ohne Zwangseingemeindungen), konzentriert sich die Regierung von François Hollande seit 2014 auf eine Reform der Regionalstruktur Frankreichs. Hier war das Vorgehen ein Anderes. Da die Regionen historisch kein „Erbe“ der Revolution oder der Republik darstellen (wie die Kommunen), sondern erst 1972 eingeführt worden sind und bis heute als das „schwache Glied“ der substaatlichen Akteure und Organe Frankreichs gelten,[16] hatte die Regierung letztendlich geringe Probleme bei der Durchsetzung einer Reform, die auf regionale Widerstände, etwa im Elsass, keine Rücksicht nahm. Das am 16. Januar 2015 beschlossene *Gesetz über die Abgrenzung der Regionen*[17], das zweite hier behandelte Gesetz, führte dazu, dass ab 1. Januar 2016 die bisherigen 22 Regionen zu 13 Regionen fusioniert wurden. Die 22 Regionen waren im „ersten Akt der Dezentralisierung“ unter François Mitterrand erst 1982/83 zu Gebietskörperschaften aufgewertet worden.

16 *Janod, Véronique/Le Gall, Claire* (2016): „France: Reconfiguration régionale?“, in: Natixis Economic Research, Specical report 4. Januar 2016.

17 Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abb. 1: Die französischen Gebietskörperschaften: Departements und Regionen



Quelle: Ministère de l'intérieur/dfi Ludwigsburg

Die Karte zeigt (farblich) die Grenzen der „neuen" französischen Regionen, sowie (schwarze Linien) die fusionierten „alten" französischen Regionen und die Departements jeder Region (weiße Linien). Die Nummern beziehen sich auf die alten Regionen. Zusammengelegt wurden die Regionen

- Elsass (1), Champagne-Ardenne (2), Lothringen (3)
- Aquitaine (4), Limousin (5), Poitou-Charentes (6)
- Burgund (7), Franche-Comté (8)
- Basse-Normandie (9), Haute-Normandie (10)
- Languedoc-Roussillon (11), Midi-Pyrénées (12)

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- Nord-Pas-de-Calais (13), Picardie (14)
- Auvergne (15) und Rhône-Alpes (16)
- Unverändert blieben die Regionen Bretagne (17), Centre (18), Corse (19), Île-de-France (20), Pays de la Loire (21), Provence-Alpes-Côte d'Azur (22).

Eine so weitreichende Reform, zu deren Begründung unter anderem angeführt worden war, schlagkräftige und effiziente substaatliche Einheiten zu schaffen, stellt natürlich die Frage nach der Verschiebung der politischen Gewichte innerhalb der französischen Republik.

3. Der Politikprozess in Frankreich: Der dekonzentrierte und dezentrale Einheitsstaat

Die Republik ist heute in der Verfassung nicht mehr nur als Einheitsstaat definiert, sondern ebenfalls als „dezentral"[18] und „dekonzentriert" [19]. Diese Unterscheidung im französischen Verwaltungsrecht ist wichtig, da sie einerseits (*République décentralisée*) die Legitimität der regionalen und departementalen Gebietskörperschaften und ihrer gewählten Vertreter begründet. Andererseits (*République déconcentrée*) definiert das Begriffspaar, wie im konkreten Fall das Verhältnis zwischen staatlichen (*administration nationale*) Oberbehörden und der Regionalverwaltung[20] (*administration territoriale*) zu verstehen ist: Der Staat ist regional mit seinen Oberbehörden und der Präfektur (in den Departements) präsent. Hier wird die staatliche Politik „vor Ort" implementiert. Dabei wird sie jedoch regional angepasst und von den staatlichen Oberbehörden in Konzertation mit den gewählten Vertretern von Generalrat (jetzt: Departementalrat / *conseil départemental*) und Regionalrat (*conseil régional*) umgesetzt. Bisher gibt es also einen bestimmten Handlungsspielraum für regionale Akteure, der jedoch immer nur in der spezifischen Implementierung und Umsetzung nationaler Politik besteht (und nicht, wie im Föderalismus, in der eigenständigen Entwicklung eigener Politiken). Das 2014 überarbeitete Gesetz von 1992 über die Territorialverwaltung der Republik erweitert den Ermessensspielraum der Departemental- und Regionalpräfekten (der Vertreter des Zentralstaates also), die nationale Politik regional und lokal anzupassen. Während die Präfekten und die Leiter der staatlichen Oberbehörden in den Regionen so erweiterte Hand-

18 Art. 1 der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre 1958). (La France est une République indivisible…son organisation est décentralisée).

19 Loi d'orientation n° 92-125 vom 6. Februar 1992, « relative à l'administration territoriale de la République ». Es präzisiert, dass « les administrations civiles de l'Etat se composent d'administrations centrales et de services déconcentrés ».

20 Das Gesetz Loi d'orientation n° 92-125 vom 6. Februar 1992 definiert, dass die *administration territoriale* « est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat. Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public. » (Artikel 1). Das Gesetz führt in der *administration territoriale* also die zwei Grundsätze des französischen Verwaltungsrechts zusammen (*déconcentration* und *décentralisation*).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lungsspielräume erhalten, um die staatliche Politik an die Gegebenheiten vor Ort anzupassen (regionale „Autonomie“ also gestärkt wird), wird gleichzeitig ihre (= die staatliche) Rolle als „Pilot“ der die Umsetzung öffentlicher, nationaler Politik vor Ort steuert, gestärkt.

3.1 Kompetenzverteilung: Dezentrale Republik und „spezialisierte“ Gebiets–körperschaften

Das im Sommer 2015 verabschiedete *Gesetz über die neue Territorialordnung der Republik*[21] (NOTRe), das dritte hier zu behandelnde Reformgesetz, enthält erhebliche Veränderungen, was die beschriebene Logik des französischen Politikprozesses betrifft. Neben den o.g. Elementen zur Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit enthält das Gesetz eine zweite wichtige Reform: Die bisherige Allgemeinzuständigkeitsklausel (*clause de compétence générale*), die den Gebietskörperschaften auf allen genannten Ebenen eine umfassende Kompetenz zur Umsetzung nationaler Politik zusprach, wird modifiziert[22] (siehe Anhang (6.), der modifizierte Artikel 72 der Verfassung).

Bisher bedeutete diese Klausel, dass rechtlich jede sub-staatliche Gebietskörperschaft in allen Politikbereichen tätig werden konnte, um staatlich formulierte Ziele umzusetzen. Außerdem definierte diese Klausel eine nicht-hierarchische, autonome Beziehung zwischen den sub-staatlichen Einheiten, die gegenseitig also nicht weisungsgebunden oder -befugt waren. Im Verständnis der französischen Republik war dies die „Subsidiaritätsklausel“ der Verfassung, da sie garantierte, dass auch die „unterste“ (lokale) Ebene als autonomer Akteur in den nationalen Politikprozess (bei der Implementierung) gleichberechtigt mit den anderen Ebenen (Departement und Region) eingreifen konnte.[23] Der Verfassungsartikel (72) präzisiert, dass die Gebietskörperschaften jeweils autonom sind, „Entscheidungen für alle Kompetenzen zu fällen, die am besten auf ihrer Ebene umgesetzt werden können.“[24]

Seit 2015 besitzen die Departements und die neuen Regionen diese Allgemeinzuständigkeit nun nicht mehr, was eine gewichtige Änderung im Verwaltungsaufbau der Republik bedeutet. Die nun „spezialisierten Gebietskörperschaften“ (Departement und Region) sind in ihren Kompetenzen zum ersten Mal beschränkt. Andererseits ist ihre Rolle in den nun explizit zugesprochenen Bereichen entsprechend gestärkt, denn sie

21 Loi n° 2015-991 vom 7. August 2015, « portant nouvelle organisation territoriale de la République ».

22 Diese Allgemeinzuständigkeitsklausel war für Departements und Regionen bereits im Reformgesetz der Vorgängerregierung (16.12.2010) aufgehoben worden. Sie wurde dann jedoch von der gegenwärtigen Regierung im Gesetz MAPTAM (27. Januar 2014) wieder eingeführt, bevor sie nun (von derselben Regierung) im Gesetz NOTRe (7. August 2015) wieder abgeschafft bzw. modifiziert wurde.

23 Traditionell war die Figur des *Sénateur-maire* oder *député-maire* häufig Garantie dafür, dass die lokale Ebene bereits bei der Definition der (nationalen) Politik in den Politikprozess eingebunden war, bevor ihr bei der Umsetzung (Implementierung) dann wieder eine entscheidende Aufgabe zukam, s. etwa *Stéphane Cadiou* (2001): „Le leadership urbain. Variations autour de la fonction d’expertise“, in: Sciences de la société, n° 53, Mai 2001, S. 87-105 (S. 98).

24 „…ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon“

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

werden hier vom Staat offiziell als politische Akteure, die in diesen Politikbereichen (autonom) zuständig sind, anerkannt. Gleichzeitig wird diese Neuordnung der regionalen Strukturen durch eine weitgehende Reform der staatlichen Verwaltung ergänzt, die derzeit (2016) im Gange ist und bis 2018 abgeschlossen sein soll.[25]

Wie gestaltet sich nun das Verhältnis zwischen den verschiedenen Ebenen? Zunächst bleibt das seit 2003 in der Verfassung festgeschriebene Prinzip der *non-tutelle* unangetastet: Regionen, Departements und Kommunen sind untereinander nicht weisungsgebunden (Verfassung Art. 72). Dies wird dann problematisch, wenn die Akteure für unterschiedliche, aber miteinander verbundene Politiken verantwortlich sind und sich auf eine gemeinsame Strategie festlegen müssten, sollte diese effizient sein. Die eigentlich naheliegende Abschaffung einer Ebene (der Departements), die François Hollande offensichtlich auch erwogen hatte, fiel dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zum Opfer, als der Senat die Abschaffung der Departementalräte verhinderte[26]. Im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes erhielten die Departements sogar einige Kompetenzen, die ursprünglich den Regionen zufallen sollten. Tabelle 1 zeigt im Überblick, wie die Kompetenzen nun nach den drei Reformgesetzen zwischen den Gebietskörperschaften verteilt sind.

Tabelle 1: Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften

Region	**Departement**	**Kommunalverband**
Wirtschaftsförderung (inkl. Unternehmenssubventionen)	Soziale Daseinsvorsorge	Aufnahme von fahrendem Volk
Raumplanung, Abfall- und Ressourcenmanagement		Wasserversorgung, Abfallversorgung, Abwasserentsorgung
Berufliche Bildung, Ausbildung, Verwaltung der *lycées*	Verwaltung der *collèges*	Verwaltung der *écoles maternelles et primaires*
Straßen- und Schienentransportwesen (inkl. regionaler Schieneninfrastruktur und Schulverkehr)	Straßenverwaltung	
Umwelt und Energiewende, kulturelles Erbe		Tourismusförderung

Quelle: Darstellung Dominik Grillmayer (dfi), nach NOTRe

25 *Garau, Jacques* 2016: „Gebietsreform und regionale Organisation der staatlichen Verwaltung“, in: *Deutsch-Französisches Institut/Stefan Seidendorf (Hrsg.):* Frankreich nach der Territorialreform. Frankreich-Jahrbuch 2015 – Wiesbaden: VS-Verlag, S. 29-36.

26 S. den vom Senat am 2. Juni 2015 verabschiedeten Gesetzesentwurf, der die Departementalräte wieder in den Gesetzestext einführt und die Direktwahl der Vertreter der Kommunalverbände wieder zur Disposition stellt (http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2830.asp, letzter Zugriff am 11.07.2016). Diese Änderungen wurden in der endgültig verabschiedeten Fassung des Gesetzes vom 7. August beibehalten (https://www.legifrance.gouv.fr/ eli/loi/ 2015/8/7/ RDFX1412429L/jo/texte, 11.07.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 beschriebene Kompetenzverteilung und die Verfassungsprinzipien verdeutlichen, dass nach wie vor die politische Logik des republikanischen Einheitsstaates greift: National festgelegte Politikziele werden unter Aufsicht der örtlichen Vertreter des Staates in einer komplexen Verwaltungskooperation zwischen lokalen, regionalen und nationalen Akteuren implementiert.

Die genannten Veränderungen bedeuten für die *Régions*, dass sie nun zum ersten Mal auf ihrem Gebiet die verantwortliche Gebietskörperschaft für die folgenden Politikbereiche sind (s. Tabelle 1): Wirtschaftliche Entwicklung und Unternehmensförderung (exklusive Kompetenz), Berufsbildung, Ausbildung und Verwaltung der *Lycées* (exklusive Kompetenz), Verwaltung und Management der europäischen Beihilfefonds, Raumplanung (als leitender Akteur bei der Entwicklung des regionalen Raumordnungsplans), Umwelt und Energiewende, Schutz des „regionalen Erbes", regionales Schienen- und Straßentransportwesen, Schultransport (gemischte Kompetenz, die Region übernimmt die Aspekte „Transportwesen"[27]).

Die Region greift dabei auf ein bereits bekanntes, nun reformiertes Instrument des Einheitsstaats zurück. Bisher gab die nationale Ebene eine Reihe von Bereichen vor, in denen die substaatlichen Akteure relativ detaillierte Implementierungspläne vorlegen mussten, die definierten, wie sie die staatlich vorgegebenen Politikziele erreichen wollten. Häufig kam es dabei zu Problemen, wenn unterschiedliche Ebenen zu ähnlichen Politikbereichen (bspw. Wirtschaftsförderung, Unternehmensbeihilfen, Raumplanung) unterschiedliche Pläne vorlegten, die nicht ohne weiteres kompatibel waren. Um dem zu begegnen, werden nun „präskriptive" Planungsinstrumente eingeführt.

Art. 72 der Verfassung wurde in diesem Sinne modifiziert. Zwar gibt es nach wie vor kein Hierarchieverhältnis (*tutelle*) zwischen den verschiedenen Ebenen, allerdings kann zur Ausübung präziser Kompetenzen per einfachem Gesetz ein Kooperationsverhältnis festgelegt werden, in dem ein Akteur die Leitungsfunktion innehat.[28] Dieses Element ist neu für die französische Republik, in der (wie erwähnt) bisher galt, dass alle substaatlichen Akteure und Ebenen unmittelbar zur nationalen Politik standen und für sich eine Allgemeinzuständigkeit in Anspruch nehmen konnten (freilich haben sich auch früher bereits in der Verwaltungspraxis verschiedene Kooperationsverfahren entwickelt, die dem Genannten entsprechen, jedoch ohne explizite gesetzliche Grundlage).
Nach dem bisherigen Stand der Reform müssen die Regionen zwei Entwicklungspläne vorlegen, die auch für die anderen Gebietskörperschaften erhebliche Auswirkungen haben werden und von diesen befolgt werden müssen. Es handelt sich um auf jeweils fünf Jahre angelegte Entwicklungspläne

- Das „Schema zur regionalen Wirtschaftsentwicklung, Innovation und Internationalisierung" (*le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* – SRDEII). Es definiert die Richtlinien der Region im

27 Code général des collectivités territoriales – CGCT Art. L. 1511-2.

28 Art. 72: « Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Hinblick auf direkte Beihilfen für Unternehmen, Unterstützung bei der Internationalisierung und Innovation (hier v.a. Infrastruktur und Immobilien betreffend);

- Das „Schema zur regionalen Raumplanung, nachhaltigen Entwicklung und Gleichheit der Gebiete“ (*le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires* SRADDET). In diesem Zusammenhang muss die Region nun auch einen Plan zum Abfall- und Ressourcenmanagement entwickeln, was vorher von den Generalräten der Departements übernommen wurde.

Daneben sind nach wie vor regionale Entwicklungspläne in weiteren Bereichen vorgesehen, die teilweise jedoch eher der Orientierung dienen, als dass sie verbindliche Grundlage sind. Sie basieren jedoch ihrerseits auf verbindlichen Verträgen zwischen Staat und Region. Für den Zeitraum 2014-2020 liegen die vom Staat verbindlich für alle Regionen festgelegten Schwerpunkte dieser „Pläne über einen Vertrag Staat-Region“ (regionale Entwicklungspläne) in den Bereichen[29]

(1) Höheres Bildungswesen, Forschung und Innovation (*enseignement supérieur et recherche, innovation*)
(2) Zukunftsbranchen und „Firma der Zukunft“ (*filières d'avenir et l'usine du futur*);
(3) Breitbandversorgung und Entwicklung digitaler Praktiken (*la couverture du territoire en très haut débit et le développement des usages du numérique*);
(4) Energiewende (*la transition écologique et énergétique*);
(5) Mobiles Leben (*les mobilités multimodales*).[30]

Auch wenn das Gesetz NOTRe Mehrfachzuständigkeiten reduziert und Kompetenzgewirr entflicht, bleibt festzuhalten, dass weitere Kompetenzverlagerungen von der zentralstaatlichen auf die lokalen und regionalen Ebenen im Rahmen der Reform nicht stattgefunden haben. Stattdessen handelte es sich um eine Verteilung und Zuschreibung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ebenen.[31] Die Reform führt also zu einer gewissen Rationalisierung der Kooperationsverhältnisse und zu einer Klärung der Kompetenzverteilung, wobei jedoch weiterhin Ausnahmen bestehen bleiben: Die bereits genannten Metropolen müssen beispielsweise im Politikbereich Wirtschaftsförderung den Regionalentwicklungsplan lediglich „beachten“, sich aber nicht an ihn „halten“ (Art. L. 4251-17 CGCT). Die aus der Vergangenheit wohl bekannten Konflikte werden hier also weiterhin bestehen, der Zentralstaat kann dann davon profitieren und seine Pilotfunktion ausüben.

Die Zuschreibung der Kompetenzen per einfachem Gesetz öffnet außerdem einen breiten Spielraum für zukünftige Modifikationen oder für die Rückkehr zum Status quo. Bereits im derzeit gültigen Gesetz ist eine „Versuchsklausel“ enthalten, nach der Ge-

29 Contrat de plan Etat-Région, CPER, http://www.cget.gouv.fr/contrats-de-plan-etat-region (11.07.2016). Über sechs Jahre (2015-2020) werden etwa 30 Milliarden Euro hälftig vom Staat und den Regionen investiert.

30 http://www.collectivites-locales.gouv.fr/contrats-projets-etat-region(11.07.2016)

31 *Natixis* 2016:1 (Fn. 16).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bietskörperschaften (vor allem als Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen auf einem Gebiet) mit dem Staat die Zuteilung und Ausübung weiterer Kompetenzen verhandeln können. Bei der Umsetzung dieser Öffnungsklauseln stellt sich weniger die Machtfrage (Delegierung der Kompetenz von der staatlichen auf eine substaatliche Ebene), als die Frage nach der Finanzierung. Der Staat müsste die zur Ausübung der Kompetenz nötigen Mittel ebenfalls abtreten, wozu er im bisherigen (frühen) Stadium der Umsetzung der Reform noch nicht bereit war.

Die wichtige Rolle des Zentralstaates wurde insgesamt nicht angetastet. Artikel 72 der Verfassung legt nach wie vor explizit fest, dass sich die Gebietskörperschaften selbst verwalten und Regulierungskompetenz, jedoch keine Gesetzgebungsbefugnisse haben. Dabei üben der Zentralstaat und sein örtlicher Vertreter nach wie vor die Oberaufsicht aus, der örtliche Vertreter des Zentralstaats vertritt „jedes einzelne Mitglied der Regierung" vor Ort.[32] In den meisten Fällen ist sogar zu erwarten, dass die Vertreter des Zentralstaats durch ihren Informationsvorsprung, ihre direkten Kontakte auf allen Ebenen und ihre höhere Professionalität die Kooperationsstrukturen dominieren dürften.

3.2 Mittel: finanzieller Spielraum

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage nach den Mitteln zur Ausübung der genannten Kompetenzen. Einerseits ist zunächst festzuhalten, dass die Regionen im Vergleich der französischen Gebietskörperschaften eine eher kleine Rolle spielen, was die Höhe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel betrifft. Andererseits zeigt sich, dass die Höhe dieser Mittel nur schwer zu verändern ist. Das hat vor allem mit einer der wichtigsten Einnahmequellen zu tun, der staatlichen Zuwendung an die Regionen (*Dotation*).

Zunächst zum finanziellen Gewicht der französischen Regionen im nationalen Vergleich. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei den Regionen nicht um die „Schwergewichte" der französischen Gebietskörperschaften. Zusammen verfügten sie 2014 über einen Haushalt von 29 Mrd. Euro (30,2 Mrd. 2015), womit sie für nur 12,6% der Ausgaben der Gebietskörperschaften verantwortlich sind (hinter den Departements, die für 31,5% zuständig sind und der lokalen Ebene, die 56% verantwortet)[33]. Im gesamtstaatlichen Kontext (inklusive staatlicher Ebene) sind die Regionen damit nur für 2% der Ausgaben verantwortlich. Auch unter Ausschluss von Personal- und Verwaltungskosten, wenn also die Investitionskosten der einzelnen Verwaltungsebenen in den Blick genommen werden, bestätigt sich dieses Bild. Die Gebietskörperschaften sind 2014 immerhin für 57,9% der Investitionen der öffentlichen Hand verantwortlich. Der kommunale Sektor verantwortet davon 61%, die Departements 22%, die Regionen nur 17%.[34]

32 « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». (Art. 72 Verfassung der V. Republik)

33 *Natixis* 2016: 2 (Fn. 16).

34 *Natixis* 2016: 2 (Fn. 16).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Andererseits stehen die Regionen vor großen Schwierigkeiten, wenn sie die zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen wollen. Sie finanzieren sich zu 47% über Steuereinnahmen, zu 35% über die staatliche Zuwendung und zu 13% über Anleihen (Zahlen 2014, s. Natixis 2016: 2). Die Steuereinnahmen (13,6 Mrd.) entstammen einer Energiesteuer, die national festgelegt ist und von den Regionen nur minimal verändert werden kann (4,7 Mrd.), sowie der Steuer auf die Fahrzeugzulassung (2,1 Mrd.), die einzige Steuer, über die die Regionen uneingeschränkt verfügen können. Die restlichen 4,6 Mrd. Steuereinnahmen sind Anteile an den Lokalsteuern, deren Höhe auf der kommunalen Ebene festgelegt wird.

Der zweite große Block an Einnahmen (35% - 10,1 Mrd.), über den die Regionen verfügen, sind die staatlichen Zuwendungen. Die wichtigste (5,3 Mrd.) betrifft die *Dotation globale de fonctionnement*, die die laufenden Kosten (Personal etc.) der Regionalverwaltungen abdeckt. Im Rahmen der Sparbemühungen der Regierung Hollande wurden diese 2014 um 11% gekürzt, 2015 um 3%.[35]

Schließlich bleiben die Möglichkeiten begrenzt, sich über Anleihen zu verschulden und so die finanziellen Spielräume kurzfristig zu erhöhen.[36] Die europäischen Haushaltsregeln, die auch auf der Ebene der französischen Regionen zum Tragen kommen, sehen vor, dass öffentliche Akteure nur für neue Investitionen auf Schulden zurückgreifen dürfen, jedoch nicht, um ihre Verwaltungstätigkeit zu finanzieren.

Die Haushaltsautonomie der Regionen existiert also, sie ist jedoch durch eine ganze Reihe horizontaler (zwischen den Gebietskörperschaften) und vertikaler (europäische und nationale Ebene) Regeln stark eingeschränkt.

Wie sieht es nun mit den Mitteln aus, die zur Wahrnehmung der einzelnen Kompetenzen zur Verfügung stehen?

Nach der bisherigen Kompetenzverteilung verwandten die Regionen den Großteil der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel (39% in 2013, 2014, 2015) für den Bereich Bildung. Dies umfasst einerseits die Bildungs-Infrastruktur (21% - Gebäude, Ausstattung etc. der Gymnasien/*lycée*) und den Bereich Berufsbildung und Ausbildung (18% - inklusive der französischen Version der „dualen Ausbildung", in der der Staat die Integration bildungsferner Jugendlicher in ein Ausbildungsschema finanziert). An zweiter Stelle folgen die Ausgaben für den Bereich Transportwesen (25% - Schieneninfrastruktur, Bahnhöfe etc.). Schließlich können an dritter Position die verschiedenen Ausgaben für den Bereich „Wirtschaftsförderung" (Unternehmens-Beihilfen, Innovationsförderinstrumente, Raumordnungspolitik etc.) erwähnt werden, die zusammen jedoch nicht mehr als 13% des Budgets ausmachen (oder 3,7 Mrd. Euro für alle 22 „alten" Regionen gemeinsam.)[37]

35 *Natixis* 2016: 2 (Fn. 16).

36 *Legleitner, Jochen/Lapaque, Yannick* 2016: „Die Finanzierung der *Régions* in Frankreich. Was ist von der Territorialreform zu erwarten?", in: *Deutsch-Französisches Institut/Stefan Seidendorf (Hrsg.)*: Frankreich nach der Territorialreform. Frankreich-Jahrbuch 2015. – Wiesbaden: VS-Verlag, S. 55-62.

37 *Natixis* 2016: 4-5 (Fn. 16).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 verdeutlichen die eher geringen Möglichkeiten der regionalen Politik und sind in Bezug zu setzen mit den bereits erwähnten, staatlich verordneten Sparmaßnahmen.[38]

Es bleibt bisher offen, wie die neu hinzugewonnen Kompetenzen, vor allem die exklusive Kompetenz im Bereich Unternehmensbeihilfen und Wirtschaftsförderung, vor dem Hintergrund der erwähnten Finanzproblematik realisiert werden sollen. Es scheint sich jedenfalls abzuzeichnen, dass die Möglichkeiten regionaler Politik hier eher begrenzt bleiben und es kaum zu einem „Wettbewerb der Regionen" kommen wird.

4. Politische Bedeutung der Reformen

Wie verändern die genannten Reformen nun die politischen Gewichte in der französischen Politik? Kritiker der Reformen werfen dem Präsidenten vor, dass er auf „halbem Wege" stehen geblieben sei und letztendlich die weitergehenden Pläne für eine „echte" Dezentralisierung, die nicht-staatliche Akteure (Regionen, Metropolen) mit „echter" politischer Macht ausgestattet hätte, nicht umgesetzt habe. Neben der Kompetenzverteilung und der Ausstattung mit finanziellen Mitteln (s. Punkt 3.2) ist die Frage der politischen Glaubwürdigkeit entscheidend, um das politische Gewicht der Akteure beurteilen zu können. Diese Glaubwürdigkeit sollte umso größer sein, je höher die Kongruenz zwischen zu besetzendem Amt (bspw. Bürgermeister), damit verbundenen Kompetenzen (exklusiv, gemischt…) und vorhandenen Mitteln (eigene, staatliche Zuweisung…) ist: unabhängig vom letztendlichen Verhalten der Akteure, gibt diese Konstellation immerhin die Möglichkeit zu „glaubwürdigem" Agieren. Um die demokratische Qualität, und damit das politische Gewicht, der Akteure nicht nur über die genannten output-Kriterien zu beurteilen, soll außerdem als input-Kriterium die Möglichkeiten der Bürger untersucht werden, ihren politischen Präferenzen Ausdruck zu verleihen.

4.1 Output-Legitimität

Die Implementierung der national verabschiedeten Gesetze auf lokaler und regionaler Ebene bedingt in Frankreich eine komplexe Mehrebenen-Governance, die die Vertreter der verschiedenen Gebietskörperschaften, der staatlichen Oberbehörden und der zentralstaatlichen Verwaltung in den Regionen zusammenbringt. Das im Rahmen der hier vorgestellten Reform neu eingesetzte Gremium der *Conférence territoriale de l'action publique* (CTAP) erlaubt eine gewisse Klärung und Effizienzsteigerung der Verhältnisse. Die CTAP bringt die Mandatsträger der verschiedenen Gebietskörperschaften zusammen und erlaubt die Aufgabenverteilung. Besonders wichtig wird dies bei Politikbereichen, zu deren Definition die Ausübung und Koordination zwischen mehreren Kompetenzen, die auf unterschiedliche Körperschaften verteilt sein können, notwendig wird. Die Konferenz wird vom Regionalratspräsidenten geleitet und legt fest, welche Ebene

38 *Aubelle, Vincent (Hrsg.)* 2014: Osons la décentralisation ! Il est temps de décider de vivre ensemble, Paris, S. 50ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Leitungs- oder Pilotfunktion in einem bestimmten Politikbereich ausübt (*chef de file*). Diese kann grundsätzlich von Vertretern der Regionen, Departements, Kommunen und Kommunalverbänden eingenommen werden. Das Gesetz definiert jedoch nicht die Bedingungen, wer wann die Pilotfunktion einnimmt. Dies soll dem „demokratischen Prozess" vor Ort überlassen bleiben. Vor allem zwischen den aufstrebenden und dynamischen *Métropoles* und den mit wenig Mitteln ausgestatteten Regionen dürfte es diesbezüglich künftig zu Kompetenzstreitigkeiten kommen.[39] Das steht umso mehr zu befürchten, als je nach Politikbereich und Kompetenz die Rolle der leitenden Akteure zwischen „exklusiver Kompetenz", präskriptivem Akteur, Pilotfunktion und Koordinator wechselt, und mit dieser Terminologie verbunden jeweils unterschiedliche Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren herrschen.

Die CTAP, zusammen mit den vielfältigen Planungsdokumenten, die die Gebietskörperschaften nun nach staatlicher Vorgabe erstellen müssen, und der einflussreichen Rolle der reformierten staatlichen Verwaltung in den Regionen, organisiert den *policy*-Prozess und die regionale Implementierung staatlicher Entscheidungen. Die staatliche Verwaltung ist regional mit Oberbehörden präsent, die der strategischen Planung und Begleitung der Umsetzung national verabschiedeter Politik dienen. Sie stützen sich dabei auf die staatlichen Verwaltungseinheiten auf departementaler Ebene, die als Ansprechpartner vor Ort die Umsetzung staatlicher Politik und beispielsweise den einheitlichen Zugang zu staatlichen Leistungen sichern. Dem entspricht eine Aufgabenteilung der Gebietskörperschaften, die folgendermaßen skizziert werden kann: Die Region übernimmt zu großen Teilen Raumplanungsfunktionen und organisiert die Instrumente, die der strategischen Ausrichtung (Infrastruktur, Transport, Unternehmensbeihilfen) einer Region dienen, wobei die staatlichen Vorgaben der Maßstab bleiben und die national verpflichtend zu erstellenden Raumplanungsdokumente (SRDEII, SRADETT und weitere) die Instrumente. Über diese Instrumente werden weitere Akteure (Körperschaften, bspw. Universitäten und Hochschulen) und Gebietskörperschaften (bspw. Departements, Gemeindeverbände…) einbezogen. So werden beispielsweise die Departements in ihrer Rolle als „soziale Dienstleister" in die Erstellung des SRADETT integriert. Hier verkomplizieren sich die Dinge jedoch, da es eine Vielzahl von Ausnahmen gibt und besonders die größten „Gemeindeverbände", die Metropolen, in vielen Aufgabenbereichen gleichberechtigt mit dem Regionalrat an der Erstellung der Planungsschemata beteiligt sind oder sogar eigene Planungsdokumente erstellen können. Die Akteure müssen sich also koordinieren und einigen, soll eine einheitliche Strategie entwickelt werden, was im Rahmen der skizzierten Verfahren zeitaufwendig ist und bei politisch unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in den verschiedenen Gebietskörperschaften oft zu suboptimalen Verhandlungsergebnissen (aus Sicht der einzelnen Beteiligten) führt. Aus Sicht der Bürger sind die Entscheidungen gleichzeitig nur schwer einzelnen verantwortlichen Politikern oder einem einzelnen politischen Organ zuzuordnen. Gleichzeitig ermöglicht das skizzierte Vorgehen, bei klaren staatlichen Vorgaben und Beglei-

39 *Semelle, Jacques-Henri* 2014: „Région-métropole, le nouveau couple majeur de la réforme territoriale", in: Les Échos, 14.11.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tung/Steuerung durch die staatliche Verwaltung, eine einheitliche und in einem klaren zeitlichen Rahmen stattfindende Beschlussfassung, wenn bspw. vorgegeben ist, dass alle neuen Regionen bis zum 31. Dezember 2016 ihr Planungsschema SRDEII verabschiedet haben müssen und die Elemente, die dieses Raumschema enthalten muss, ebenfalls für alle Regionen verbindlich definiert sind.

4.2 Input-Legitimität

In der ursprünglichen Fassung der Territorialreform hatte die Regierung vorgesehen, die Bedeutung der Kommunalverbände noch weiter zu stärken. Dazu sollten bspw. (als Anreiz, in die neuen Strukturen einzutreten) die vorgesehenen Kompetenzverlagerungen auf die interkommunale Ebene (siehe Tab. 1) dienen. Diese Gewichtsverlagerung sollte sich auch in der politischen Repräsentation widerspiegeln. Die Direktwahl der lokalen Volksvertreter sollte von den einzelnen Gemeinden auf die *intercommunalité* verlagert werden, sie sollten also dort gewählt werden, wo immer mehr lokalpolitische Entscheidungen getroffen werden. Dies wäre allerdings einer Entmachtung der Kommunen und ihrer Bürgermeister gleichgekommen, was sie im Senat zu verhindern wussten. Im Vermittlungsausschuss zwischen Nationalversammlung und Senat wurde die in der Regierungsvorlage geplante Direktwahl auf interkommunaler Ebene gekippt (außerdem wurde die neue Mindestgröße der Kommunalverbände von den vorgesehenen 20.000 auf 15.000 Einwohner gesenkt, was ebenfalls zu mehr Einfluss der kleineren Akteure führt).

Auf der Ebene der Regionen lässt sich darüber diskutieren, ob die Größe das entscheidende Kriterium für funktionale Gebietskörperschaften ist (abgesehen von der umstrittenen Frage, welche Logik der Fusionierung mancher Regionen zugrunde lag)[40]. Das Argument, dass 13 Regionalpräsidenten national sichtbarer sein werden, als 22, ist jedoch nicht von der Hand zu weisen – zumal wenn diese sehr große Gebiete repräsentieren, wie etwa Elsass-Lothringen-Champagne-Ardenne (57.000 km^2). Daneben ist es jedoch auch wichtig, dass die Bürger der Regionen sich mit ihren politischen Vertretern identifizieren können, was u.a. mit Wahlverfahren und der Zurechenbarkeit (*accountability*) von Entscheidungen zu Politikern zu tun hat. Inwiefern werden die Regionalräte in einem transparenten politischen Prozess gewählt; in welchem Maße werden die politischen Präferenzen der Bürger in diesem Prozess abgebildet; schließlich welche Instrumente besitzen die *conseillers régionaux*, um ihr Mandat glaubwürdig zu erfüllen?
Zunächst zum Wahlverfahren: Hier hat sich nichts verändert. Die Wahlen zum Regionalrat haben mit den Europawahlen gemein, dass ihnen das im Frankreich der V. Republik eigentlich ungewöhnliche Verhältniswahlrecht zugrunde liegt, das ja grundsätzlich die politischen Präferenzen der Wählerinnen und Wähler präziser abbilden sollte, als ein Mehrheitswahlrecht. Dieser Effekt wird jedoch durch den konkreten Modus der Regionalwahl eingeschränkt: In zwei Wahlgängen werden zunächst alle Listenverbin-

40 *Béhar, Daniel* 2015: „Réforme territoriale: la fin d'un cycle ?", in: L'Economie politique n°68, octobre 2015, S. 36-46 (S. 39).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dungen eliminiert, die weniger als 10 Prozent der abgegebenen Stimmen erreichen (erste Runde). Listen, die zwischen 5 und 10 Prozent der abgegebenen Stimmen erlangt haben, dürfen mit denjenigen Listen, die zum zweiten Wahlgang antreten (über 10% der abgegebenen Stimmen) zwischen erstem und zweitem Wahlgang fusionieren. Schließlich erhält die Liste, die im zweiten Wahlgang die meisten Stimmen erhält, zunächst einen „Bonus“ von 25% der Sitze im Regionalrat. Die restlichen 75% der Sitze werden dann proportional zwischen allen zum zweiten Wahlgang angetretenen Listen verteilt. Dieses Verfahren setzt natürlich deutliche Hürden, die dafür sorgen, dass der Effekt der Verhältniswahl, das gesamte Wählerspektrum politisch abzubilden, abgeschwächt wird.

Ein weiteres Element sorgt dafür, dass die Transparenz des Wahlverfahrens hinterfragt werden kann. Die Wähler der Region haben (pro Wahlgang) eine Stimme, die sie für eine Liste abgeben. Damit entscheiden sie zunächst nicht über einzelne Regionalräte, sondern über ein „Gesamtpaket“, alle Regionalräte, die sich auf einer Liste bewerben. Da jedes Departement eine bestimmte Anzahl (nach Bevölkerung) an Vertretern in den Regionalrat entsendet, wäre es eigentlich naheliegend, die Departements als „Superwahlkreis“ anzusehen, die Bewerberlisten also auf Departementsebene zu definieren und den Wählern (des Departements) zu präsentieren. Faktisch erscheinen auf den Wahlzetteln aller Wähler der Region jedoch dieselben Namen einer regionalen Liste – also auch diejenigen, über die die Wähler eines Departements nicht bestimmen können, da sie für ein anderes Departement antreten[41]. Da in der bisherigen Form der Territorialreform außerdem (für die Regionalwahlen im Dezember 2015) die Sitze der fusionierten Regionalräte weitgehend addiert worden sind[42], kam es zu einer Vielzahl Bewerbern und einer ebenfalls hohen Anzahl an Regionalräten.

41 Die Details finden sich im Wahlgesetz (*code électoral*), die Artikel L336-L338 betreffen die fraglichen Punkte bei Regionalwahlen, L338.1 betrifft das Verhältnis Departements – Region bei der Erstellung der Kandidatenlisten.

42 Auch nach der Fusion der Regionen musste berücksichtigt werden, dass das (nicht reformierte) Wahlgesetz vorsieht, dass Departements mit weniger als 100.000 Einwohnern mindestens über zwei Regionalräte verfügen, während Departements mit mehr als 100.000 Einwohnern mit mindestens vier Vertretern repräsentiert sein müssen. Da die fusionierten Regionen nun häufig aus mehr als zehn Departements bestehen, erhöht sich automatisch die Zahl der Regionalräte.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Fusionierte Regionen und Anzahl der Regionalräte

Region	Regionalräte
Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)	123
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	170
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	169
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	158
Bourgogne-Franche-Comté	100
Centre-Val de Loire	77
Normandie	102
Auvergne-Rhône-Alpes	204
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	183
Pays de la Loire	93
Bretagne	83
Ile-de-France	209
Corse	51
Guadeloupe	41
Martinique	51
Guyane	51
La Réunion	45

Quelle: Ministère de l'Intérieur

Anstelle der bisher (2010) 1.880 Regionalräte wurden 2015 1.910 Regionalräte gewählt.[43] In zehn Regionen zeichneten sich nach der ersten Runde Entscheidungen zwischen drei Listen ab, während in den drei anderen Regionen (Korsika, PACA, Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées) vier Listen zur Auswahl standen. Nachdem dem Aufruf der Sozialistischen Partei (PS) an ihre Vertreter, ihre Listen zurückzuziehen, in zwei Regionen Folge geleistet wurde (in der dritten, Elsass-Champagne-Ardenne-Lorraine, widersetzte sich die regionale Liste des PS den Vorgaben der Partei), kam es schließlich zu zwei „Duellen" zwischen rechten und rechtsextremen Listenverbindungen (im Nord-Pas-de-Calais-Picardie und in PACA), sowie zu zehn „Dreieckswahlen" und einer Wahl mit vier Listen (Korsika). Obwohl der rechtsextreme *Front National* die Anzahl seiner Regionalräte mehr als verdoppeln konnte (von 118 im Jahr 2010 auf 358), konnte er in keiner einzigen Region eine Mehrheit erzielen. Im Angesicht der landesweiten Mobilisierung vor dem zweiten Wahlgang (Zunahme der Wahlbeteiligung von 49,9 auf 58,1%) und dem strategischen Verhalten des *Parti socialiste* kam es bei den Regional-

43 Frankreich und Überseegebiete, einschließlich des Sonderfalls Korsika, der eine „Versammlung" (*assemblée de Corse*) gewählt hat, die in naher Zukunft die Aufgaben und Kompetenzen der dann fusionierten und in der „korsischen Gebietskörperschaft" (*collectivité territoriale de Corse*) aufgehenden beiden korsischen Departements wahrnehmen soll.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 2015 auch zu keiner Situation, in der der *Front national* indirekt zur Wahl eines Regionalratspräsidenten beigetragen hätte.[44]

Das gesamte Wahlsystem in seiner derzeitigen Form bietet also wenige Möglichkeiten für die Wählerinnen und Wähler, sich mit bestimmten Akteuren zu identifizieren. Für die Kandidatinnen und Kandidaten gibt es gleichfalls wenig Anreiz, eine Personalisierung der Wahl zu betreiben (vielleicht mit Ausnahme der Spitzenkandidaten einer Liste). Gleichzeitig schränken die komplizierten Abstimmungsverfahren zwischen den Gebietskörperschaften, in denen der Regionalrat nur eine zwar wichtige, zugleich jedoch begrenzte Rolle als „Koordinator" spielt, die Möglichkeiten für die Bürger einer Region, „ihrem" Regionalrat Entscheidungen zuzurechnen und sie oder ihn dafür (bei der nächsten Wahl) in die Verantwortung zu nehmen. In der Logik des französischen republikanischen Systems ist es folgerichtig, dass die Kandidaten für den Regionalrat deshalb sehr häufig bereits über ein lokales Mandat bekannt und legitimiert sind, bevor sie (zusätzlich) für den Regionalrat kandidieren.[45] Dort geht es dann eher darum, die lokalen Interessen (bzw. die des Gemeindeverbandes) bei den im Regionalrat anstehenden strukturpolitischen, langfristigen Entscheidungen zu Gehör zu bringen und zu vertreten, als eigenständige Regionalpolitik zu machen. Im Ergebnis folgt daraus ein entsprechend geringes Interesse (geringe Wahlbeteiligung) an den Regionalwahlen, die zudem (im Sinne nationaler Nebenwahlen) häufig durch die nationale Agenda dominiert werden.

5. Zusammenfassung

Welches Fazit zur französischen Territorialreform ergibt sich aus dem Gesagten? Zunächst ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh für weitreichende Bewertungen der Reform. Der erste Teil des Beitrags hat gezeigt, dass die Reform jedenfalls keine weitergehende Regionalisierung, Dezentralisierung oder sogar Föderalisierung der französischen Republik einläutet. Vielmehr wird das französische Modell der „dezentralen" und „dekonzentrierten" einheitsstaatlichen Republik weiterentwickelt und modernisiert. Dazu gehört einerseits eine breit angelegte Reform der staatlichen Verwaltung in der Fläche, die nun hierarchisch zwischen der Präsenz auf kommunaler, departementaler und regionaler Ebene unterscheidet und über regionale „Oberbehörden" der staatlichen Verwaltung in allen Regionen gleichermaßen präsent ist. Das Ziel ist dabei die effizientere Bereitstellung der nach wie vor für alle Bürger gleichberechtigt (unabhängig von ihrem Wohnort) vorhandenen staatlichen Leistungen (*services publics*). Die staatlichen Aufsichtsbehörden (Präfekten) können dabei im Zusammenspiel mit den Gebietskörperschaften die nationalen Vorgaben an regionale Besonderheiten anpassen. Zwischen den Gebietskörperschaften herrscht nach wie vor das Prinzip der nicht-Aufsicht (*non-tutelle*)

44 Die detaillierten Wahlergebnisse stehen auf den Seiten des frz. Innenministeriums, www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/ (11.07.2016)

45 Einige der Parteien, die Listenverbindungen eingehen, setzen ein lokalpolitisches Mandat sogar für eine Kandidatur voraus.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

vor, alle Gebietskörperschaften stehen unmittelbar zum Staat. Durch die große Veränderung der Aufgabe der Allgemeinzuständigkeitsklausel und der Schaffung spezialisierter Gebietskörperschaften (Departement und Region) ergibt sich nun nicht nur in der Praxis, sondern auch verfassungsrechtlich eine Aufgabenteilung, wobei die Regionen den größten Teil der strukturpolitischen Entscheidungen (Infrastruktur, Unternehmensbeihilfen, Transport…) übernehmen werden und den anderen Gebietskörperschaften (Kommunen und Departements) in diesem Rahmen mittel- und langfristige Vorgaben machen werden, an denen diese dann ihre Politiken ausrichten werden müssen. Dem steht entgegen, dass die „Metropolen" als besondere Form der Verbandsgemeinde über große Mittel verfügen und im Rahmen der Reform (und bereits zuvor) mit entsprechenden Machtbefugnissen ausgestattet worden sind. Funktioniert das Zusammenspiel zwischen den Metropolen einer Region und dem Regionalrat, könnten sich daraus in Zukunft tatsächlich unverkennbare regionale Profile und sogar Identitäten entwickeln. Andererseits stehen die komplexen und opaken Wahlverfahren einer Personalisierung der Regionalpolitik und der Entstehung machtvoller politischer Bewegungen auf Ebene der Regionen eher entgegen. Somit bleibt festzuhalten, dass es sich bei der französischen Territorialreform um eine Modernisierung entlang bekannter Bahnen der französischen Republik handelt, nicht jedoch um eine (föderale oder regionalistische) Neuerfindung der Republik.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Anhang

Art. 72 der französischen Verfassung

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.
Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.
Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.
Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.
Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.
Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »[46]

46 *Conseil constitutionnel* 1958, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html (11.07.2016). Diese Quelle hat den Vorteil, dass jeweils alle gültigen Verfassungsänderungen sowie die ursprüngliche Fassung des Textes einsehbar sind.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

6. Außereuropäische Länderberichte

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Cooperative State Administration of Coercive Federal Policies in U.S. Federalism

John Kincaid

1. Introduction

The long-term trend in U.S. federalism has been toward centralization. The major centralizing periods were the Progressive era (1890-1920), New Deal era (1933-1939), and Great Society era (1963-1968). The latter introduced coercive federalism. Much of this centralization was induced by economic developments and by social movements, especially, as Alexis de Tocqueville predicted in the 1830s, people's desire for equality.[1] Hence, as U.S. Senator Carl Levin (D-MI) commented to this author in 1988, "there is no political capital in intergovernmental relations," that is, in members of Congress catering to the concerns of governors, state legislators, county commissioners, mayors, township supervisors, and the like. Reflecting this centrist orientation is that about 50 percent of senators and 42 percent of congressmen who leave Congress remain in Washington, DC, compared to only about 3 percent who did so near the outset of coercive federalism in 1974.[2]

State and local officials lobby federal officials, but they are rarely partners in federal policy-making, although many are partisan cheerleaders for or opponents of federal policies. State and local officials usually gain no federal policy concessions or only minor concessions on their own. They achieve major federal policy concessions when powerful non-governmental interests align with state and local goals. Elected federal officials, as well as the unelected judges on the federal courts, are highly responsive to electoral coalitions, interest groups, and campaign contributors and correspondingly less responsive to elected state and local officials. These officials have no privileged voice in Congress or the White House as elected representatives of the peoples of the 50 states. They must behave like interest-group lobbyists and compete with all other interest groups in the federal policymaking arena where, frequently, they cannot prevail against powerful interests that bring crucial financial, ideological, and voter rewards and punishments to bear on the electoral fortunes of federal officials. Morton Grodzins' observation, which was perhaps accurate in 1960, that there is a "comprehensive, day-to-day, even hour-by-hour, impact of local views on national programs" is now mythic.[3]

Nevertheless, compared to most other federal systems, the United States remains significantly decentralized because states retain exclusive authority in a few policy are-

1 *Tocqueville, Alexis de* 1969: Democracy in America, trans. George Lawrence, ed. J. P. Mayer, Garden City. pp. 675-679 and *passim*.

2 *Leibovich, Mark* 2013: Two Parties and a Funeral – Plus Plenty of Valet Parking! – in America's Gilded Capital, New York.

3 *Grodzins, Morton* 1960: "The Federal System" Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals, Englewood Cliffs/NJ, p. 274.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

as, concurrent authority with the federal government in many policy areas, and predominant administrative responsibility for nearly all domestic policies. Furthermore, federal revenue accounts for only 19.6 percent of all state and local government revenues.[4] A World Bank measure ranks the United States as the world's ninth most decentralized country; Germany is twentieth.[5]

2. Coercive Federalism

American federalism today can be described as coercive, compared to previous eras often termed dual and cooperative. The current era is 'coercive' because the period's predominant political, fiscal, statutory, regulatory, and judicial trends entail impositions of federal policies and rules on state and local governments. This overt face of American federalism marks an era that began in the late 1960s and succeeded a roughly 35-year era of cooperative federalism.

The term "coercive federalism" describes an era in which (a) the federal government is the dominant policymaker, (b) the federal government is able to assert its policy will unilaterally over the state and local governments, (c) elected state and local officials are more often lobbyists than partners in intergovernmental policy-making, (d) interactions between federal officials and elected state and local officials are more often consultations than negotiations, (e) there are few constitutional limits on the exercise of federal power, (f) cooperative policy-making, when it occurs, is most often due to the influence of interest groups operating outside the intergovernmental system than to state and local officials operating inside the intergovernmental system, and (g) all important arenas of state and local decision-making are infused with federal rules.[6]

Coercive federalism has been characterized by (1) a shift of federal policymaking from the interests of places (i.e., state and local governments) to the interests of persons (i.e., voters, social-welfare beneficiaries, and interest groups); (2) increased substantive conditions attached to federal grants-in-aid requiring states to comply with policies that often fall outside of Congress's constitutional ambit; (3) increased preemptions of state powers (i.e., federal displacements of state laws under the supremacy clause of the U.S. Constitution); (4) increased mandates on state and local governments, including unfunded mandates; (5) restrictions on state and local tax and borrowing powers; nationalization of criminal law; (6) demise of institutions of intergovernmental cooperation; (7) decline of intergovernmental policy-making cooperation; and (8) federal judicial interventions into state and local affairs.

4 The United States does not have a formal program of fiscal equalization, although most federal grants to state and local governments for social welfare have some equalizing components.

5 *Ivanyna, Maksym and Shah, Anwar* 2012: How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. Policy Research Working Paper 6138. The World Bank, March 2012, http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6138 (25.05.2016).

6 *Kincaid, John* 2011: "The Rise of Social Welfare and Onward March of Coercive Federalism", in: *Meek, Jack W. and Thurmaier, Kurt (eds.)*: Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management, Los Angeles, pp. 8-38.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

For example, from 1970 to 2004, a period of 34 years, Congress enacted some 320 explicit preemptions compared to about 200 preemptions enacted from 1789 to 1969, a period of 180 years.[7] Congress enacted only two major mandates prior to 1964, nine during 1964-69, 25 during the 1970s, and 27 in the 1980s. However, after considerable state and local pressure, as well as desires by the new 1995 Republican majority in Congress to limit government, Congress passed the Unfunded Mandates Reform Act (UMRA) in 1995. This law constitutes one of the few restraints on coercive federalism. UMRA reduced mandate enactments, though it did not eliminate existing mandates and did not address all measures that impose costs on state and local governments. Only 18 intergovernmental mandates having costs above UMRA's threshold have been enacted since 1996.[8] There are some 4,450 federal criminal offenses compared to 3,000 in 1983 and only four embedded in the federal Constitution;[9] more than half of the federal government's criminal statutes have been enacted since the mid-1960s. These laws cover a wide range of behavior from terrorism to carjacking and carrying unlicensed dentures across state lines. Generally, federal criminal laws are tougher than comparable state laws, including some 50 federal laws entailing capital punishment.

3. Dual Federalist Revolts Against Coercive Federalism

The federal system is multi-dimensional, however, and soon after the rise of coercive federalism, both liberals and conservatives sought to use state governments to counter federal policies. Given that Republicans controlled the presidency for 28 years from 1968 to 2016, and Democrats for 20 years, and that Congress has seesawed between Democratic and Republican control under coercive federalism, both liberals and conservatives have had incentives to revive states' rights. As Presidents Richard M. Nixon and Ronald Reagan achieved policy objectives and conservative Supreme Court appointments countered the 36-year era of federal liberalism triggered by Franklin D. Roosevelt's 1932 election, liberals returned to state action. One of the first liberal reactions was the "new judicial federalism" sparked by Justice William J. Brennan after the U.S. Supreme Court began to restrain the expansion of criminal rights.[10] This judicial federalism is now a thriving manifestation of progressive dual federalism whereby state courts and legislatures recognize higher levels of rights protection under their state constitution's declaration of rights than does the U.S. Supreme Court under the U.S. Bill of

7 *National Academy of Public Administration* 2006: Beyond Preemption: Intergovernmental Partnerships to Enhance the New Economy, Washington/DC, 2006.

8 *Congressional Budget Office* 2016: Review of CBO's Activities in 2012 Under the Unfunded Mandates Reform Act, Washington/DC, p. 52.

9 Data from *Baker, John S. Jr.*: Revisitig the Explosive Growth of Federal Crimes, in: Legal Memorandum 26, Washington/DC, June 16, 2008: pp. 1-8.

10 *Brennan, William J. Jr.* 1977: State Constitutions and the Protection of Individual Rights, in: Harvard Law Review 90, pp. 489-504.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rights.[11] For example, the U.S. Supreme Court has ruled that police do not need a warrant to search trash placed outside of one's home for municipal disposal. However, five state supreme courts have thus far ruled that under their state constitution, state and local police need a warrant to search such trash. Other examples include state legalizations of same-sex marriage (before the U.S. Supreme Court legalized same-sex marriage nationwide[12]) and of medical and recreational marijuana use, as well as Democratic governors and legislatures enacting laws and filing lawsuits aimed at countering conservative federal policies or federal inaction on liberal policy preferences. Katrina vanden Huevel of the leftist magazine, *The Nation,* for example*,* catalogued then-recent liberal legislation from the states in 2005 and urged liberals to pursue policy goals through the states.[13]

At about the same time as liberals geared up for state action, the U.S. Supreme Court's 1973 decision legalizing abortion nationwide triggered religious and conservative revolts against the liberal face of coercive federalism. According to the American Life League, "You can do a lot more in the [state] legislatures than on the federal level right now."[14] Under President Barack Obama, especially, conservatives had strong incentives to capture governorships and legislatures so as to counter liberal federal policies by enacting policies on abortion, marriage, immigration, voter IDs, and many other issues and also filing lawsuits against disagreeable federal policies, such as lawsuits filed against Obama's most significant legislative accomplishment, the Affordable Care Act of 2010. One such challenge prompted the U.S. Supreme Court for the first time to strike down a condition attached to federal aid because it was too "coercive."[15]

Although liberal and conservative activism reflects the surviving dual federalist dimension of American federalism, it has not moved federalism into a new era beyond coercive federalism for four reasons. First, this state activism has been triggered by coercive federalism as citizens of both parties turn to state-government forums for possible relief and protest against what they regard as oppressive federal policies.[16] Second, many, perhaps most, state policies aimed at countering federal policies are subject to preemption by Congress or invalidation by the Supreme Court. Once in power in Washington, DC, both Democrats and Republicans, and their interest-group allies, seek federal tranquilization of the opposition party's hyperactive state policy-making. Third,

11 *Kincaid, John* 1986: State Court Protections of Individual Rights Under State Constitutions: The New Judicial Federalism, in: The Journal of State Government 61 (September/October), pp. 163-169 and *Gardner, James A.* 2005: Interpreting State Constitutions: A Jurisprudence of Function in a Federal System, Chicago.

12 *Obergefell* v. *Hodges* 576 U.S. (2015).

13 *vanden Huevel, Katrina* 2005: Taking It to the States, in: The Nation, January 20, http://www.the–nation.com/blogs/edcut?bid=7&pid=2137 (15.02.2009).

14 Quoted in *Associated Press* 2003: Activists push for limits on abortion through legislation at state level, in: Express-Times, March 12, p. A-5.

15 *National Federation of Independent Business* v. *Sebelius*: 567 U.S. (2012).

16 Richard L. Cole has dubbed this "push-back federalism", see *Cole, Richard L.* 2013: Teaching Federalism: What's Happened to Federalism, and How Have Universities Reacted?, Paper presented at Federalism Symposium, Morehead State University, Lexington/KY, June 26.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

both liberal and conservative state activists wish to nationalize their policies and impose them on all 50 states as soon as possible. Pro-life activists want to prohibit abortion nationwide; pro-gay-marriage activists succeeded in convincing the U.S. Supreme Court to legalize same-sex marriage nationwide. In 2016, the Obama administration issued a highly controversial directive requiring all state and local governments to guarantee the right of transgendered persons to use public restrooms of their chosen gender. All federal funds can be denied to non-compliant state or local governments.

President Bill Clinton praised this coercive face of dual federalism, or states-as-laboratories-of-democracy federalism, when he acknowledged, "when we [the federal government] find an answer to a problem" in state action, "very often we don't have time to wait for every state to agree that that's the answer. So, we try to jump-start the federalist experience by embodying them in federal legislation."[17] The conceit that the federal government knows best and has an obligation to impose the right answer on the states is a key attitudinal characteristic of coercive federalism. Fourth, the combative, partisan character of most liberal and conservative state activism does not foster state-federal cooperation or partnership. The United States is experiencing the highest level of political polarization between Democrats and Republicans since at least 1879.

4. Intergovernmental Administrative Cooperation

In the realm of administration, however, there are fairly consistent patterns of intergovernmental cooperation, the catastrophe of Hurricane Katrina in 2005 notwithstanding. Indeed, the failure of intergovernmental coordination in 2005 sparked almost universal media condemnation because that failure was a shocking violation of long-standing federalism norms. Even so, a majority of Americans responded positively to the following question asked about President Bush in a February 2007 national poll: "Considering President George W. Bush's response to New York City after 9/11 in 2001, his response to New Orleans after Hurricane Katrina in 2005, and his support for the No Child Left Behind education law, overall, would you say that President Bush's policies for our state and local governments have been very helpful, somewhat helpful, not very helpful, or not at all helpful?"[18] Fully, 51.7 percent of the respondents termed Bush's actions very helpful or somewhat helpful to state and local governments; 48.3 percent labeled his policies not very helpful or not at all helpful.[19]

As such, cooperative federalism seems to endure, at least within the system's administrative interstices. Why? Even while federal, state, and local elected officials are engaged in mortal political combat, federal, state, and local bureaucrats generally cooper-

17 Address by *Jefferson Clinton, William*, in: Publius: The Journal of Federalism 29 (Fall 1999): p. 26.

18 *Kincaid, John and Cole, Richard L.* 2008: Public Opinion on Issues of Federalism in 2007: A Bush Plus?, in: Publius: The Journal of Federalism 38:3 (Summer 2008): 469-487.

19 There was a sharp partisan split: 70.5 percent of Democrats called the president's intergovernmental actions not very helpful or not helpful at all; 81.2 percent of Republicans termed Bush's policies very or somewhat helpful (See Ibid).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ate and coordinate when implementing federal policies. The State Administrators Project found a general, though roller-coaster, trend of state administrators reporting increased administrative cooperation and regulatory devolution from 1974 to 2004.[20] With the exception of the federal courts, federal officials rarely order state and local policy administrators about like subordinates, and state and local bureaucrats rarely obstruct federal objectives even when adapting them to local circumstances. Elected state and local officials are usually cooperative with respect to implementation, as well, although not necessarily when given an entirely voluntary choice, as is the case with the Affordable Care Act's health-insurance marketplaces. As of May 2016, 13 mostly Democratic states had decided to establish a marketplace, while 27 mostly Republican states elected not to do so, and ten states opted for a hybrid federal-state partnership.[21] However, consistent with coercive federalism, the federal government itself established marketplaces states that did not do so themselves. There are, of course, conflicts in intergovernmental administrative relations, but bargaining and negotiation are the principal tools of conflict resolution.

Administrative cooperation has deep roots. In *Federalist* 36, Hamilton foresaw federal-state cooperation in taxation, and Albert Gallatin, the fourth secretary of the U.S. treasury, articulated ideas for intergovernmental cooperation in the early nineteenth century.[22] Intergovernmental cooperation was, as both Morton Grodzins and Daniel J. Elazar contended, prevalent from the start of the federal republic and throughout the nineteenth-century era of so-called dual federalism.[23] Cooperation accelerated tremendously during the twentieth-century era of cooperative federalism.

Grodzins, especially, attributed this cooperation to the country's "mildly chaotic" non-centralized party system. Apparently reacting against the American Political Science Association's 1950 call for more nationalized and disciplined parties,[24] Grodzins warned that such parties would destroy cooperative federalism.[25] Grodzins was correct insofar as nationalization of the party system has been a major factor in the rise of coercive federalism, but because of deep institutionalized roots and path dependence, coercive federalism in the policy-making realm has not choked off cooperation in the administrative realm; on the contrary, implementation of many of the policies imposed on

20 *Brudney, Jeffrey L. and Wright, Deil S.* 2010: The 'Revolt in Dullsville' Revisited: Lessons for Theory, Practice, and Research from the American State Administrators Project, 1964–2008, in: Public Administration Review 70, pp. 26-37 (p. 33).

21 *Kaiser Family Foundation* 2013: State Decisions for Creating Health Insurance Exchanges, as of May 28, 2013 at http://kff.org/health-reform/state-indicator/health-insurance-exchanges/ (25.05. 2016).

22 *Rothman, Rozann* 1972: Political Method In The Federal System: Albert Gallatin's Contribution, in: Publius: The Journal of Federalism 1 (Winter 1972), pp. 123-41.

23 *Grodzins* 1960 (Fn. 3) and *Elazar, Daniel J.* 1962*:* The American Partnership: Intergovernmental Co-Operation in the Nineteenth-Century United States, Chicago.

24 Toward a More Responsible Two Party System: A Report of the Committee on Political Parties, American Political Science Association, in: American Political Science Review 44 (Supplement, September 1950).

25 *Grodzins* 1960 (Fn. 3), p. 276 and *passim*.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 governments requires intergovernmental cooperation for success. This state-local cooperation with federal coercion may seem paradoxical, but it endures because other forces sustain it.

5. Factors Facilitating Administrative Cooperation

For one, the carrots and sticks of federal aid still play important roles in ensuring cooperation. Federal aid has accounted for sizable portions of state-local budgets since 1969--ranging from about 49 percent of general revenues in Mississippi to 24 percent in Alaska.[26] All 50 states, for example, complied with the federal 18-year-old drinking-age condition attached to surface-transportation aid in 1984 because no state could afford to lose the funds and because there is no mechanism for the states to withhold the federal gas tax collected within their borders. In addition, the salaries of many state and local government employees and resources for the programs they administer rest in part on direct or indirect federal monies. From 1978 to 2004, the proportion of state agencies receiving and managing federal aid ranged from 69 percent in 1988 to 79 percent in 2004.[27] Even if only a small percentage of an employee's salary or program resources comes from federal aid, loss of that portion can result in a job or program cutback.

Furthermore, many intergovernmental programs are now administered by non-governmental organizations and their employees who depend directly on federal funds delivered to them via state treasuries. For example, legions of non-governmental personnel in addition to state and local government employees implement the federal government's single largest grant program, Medicaid, which accounts for more than 45 percent of all federal aid.[28] Some non-governmental organizations also have non-governmental sources of income, but many rely almost entirely on government funds. Either way, though, they have strong incentives to welcome federal monies and the regulations that accompany them.

Another federal tool for cooperation is partial preemption, which did not exist during the era of cooperative federalism. Partial preemption allows states to enact their own regulations in a federally preempted field so long as those regulations are equal to or higher than the federal standards. This tool, however, is a one-way federalism. States are free to rise above the federal regulatory floor but are nailed to the floor if they enact policies deemed by the federal government to fall below the floor.

Many federal statutes associated with coercive federalism contain penalties, including, in some cases, civil or criminal penalties, aimed at uncooperative state and local officials. Many federal statutes also enable citizens to sue state and local officials for lack of compliance, insufficient compliance, or biased compliance with federal laws. Nevertheless, federal officials sometimes accommodate state and local officials by extending

26 *Kasprak, Nick* 2012: Monday Map: Federal Aid to State Budgets, in: Tax Foundation, December 10, 2012, http://taxfoundation.org/blog/monday-map-federal-aid-state-budgets (22.06.2013).

27 *Brudney, Jeffrey L. and Wright, Deil* 2010 (Fn. 20), p. 32.

28 Total federal aid was $667 billion in 2016.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

compliance deadlines. Because only 22 states fully comply with REAL ID,[29] the U.S. Department of Homeland Security, for the sixth time since the law was enacted in 2005, extended the compliance deadline, this time to January 2018. These postponements, though, do not stem solely from federal cooperation; they also stemmed from President Obama's dislike of REAL ID and from resistance by both conservative and liberal interest groups concerned about privacy and government surveillance.

The courts also play roles in intergovernmental relations. Following the period of massive resistance by southern state and local governments to federal-court rulings on racial desegregation in the 1950s and 1960s, state and local officials became generally cooperative with judicial decisions, which are seen as central to the rule of law. The federal courts stand as potential hammers to compel compliance; hence, state and local officials have incentives to cooperate with federal officials. Numerous federal-court consent decrees of long standing, many of which emanated from citizen lawsuits, now govern many aspects of administration in all states and perhaps most local governments.[30] Federal officials, in seeking to foster compliance, ordinarily negotiate and bargain with state and local officials before seeking judicial intervention, but the prospect of such intervention pressures state and local officials to cooperate with federal officials and policy rules.[31]

Additionally, the U.S. federal system is not one of executive federalism whereby states are constitutionally obligated to execute federal framework-legislation. The federal government is expected, for the most part, to carry out its own policies or pay the states to do so. Given its very limited administrative capabilities, the federal government must seek the assistance of state and local officials. Federal administrators, therefore, usually have incentives to work cooperatively with their state and local counterparts. Furthermore, the federal government does not, per se, share revenue with the states or engage in fiscal equalization; thus, it does not need the administrative control and co-decision mechanisms usually required for such policies. Instead, the federal government operates a sprawling grant-in-aid system consisting of more than 1,099 programs, only about 19 of which are block grants. Because most federal-aid money flows through categorical grants, the federal government exercises control through the purposes for which the grants are established, but otherwise works cooperatively on the administration of those grants and usually allows state and local officials discretion in implementing those grants so long as each grant's purposes are realized, at least approx-

29 This federal law requires all states to issue driver's licenses that have security features approved by the U.S. Department of Homeland Security.

30 A recent Ninth Circuit decision might mark the start of an attempt to curb the use of consent decrees to set national policy in environmental protection, in: *Conservation Northwest v. Sherman*, No. 11-35729, 2013 WL 1760807 (9th Cir. Apr. 25, 2013), the court deemed it an abuse of discretion for a federal court to "enter a consent decree that permanently and substantially amends an agency rule that would have otherwise been subject to statutory rulemaking procedures" at p. 12.

31 See recently, for example, *Goode, Erica* 2013: Some Chiefs Chafing As Justice Dept. Keeps Closer Eye on Policing, in: New York Times, 28 July, pp. 14-15.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

imately. Block grants give state and local officials even more discretion, although block grants have never accounted for more than about 18 percent of all federal-aid money.

Since the fall of massive resistance to desegregation in the South, there has been no cultural, ethnic, religious, or linguistic region in the United States having strong incentives to thwart or distort intergovernmental administrative relations. The United States has no Quebec or Catalonia. Similarly, partisanship does not play a major role in intergovernmental administration. A predominantly Democratic state, for example, is not necessarily uncooperative, or less cooperative than a predominantly Republican state, with policies emanating from a Republican Congress and/or White House. In the political arena, there may be vigorous partisan conflict over such huge intergovernmental grant programs as Medicaid and surface transportation and over costly mandates such as environmental regulations, but once federal policies on these matters are enacted into law, there are strong incentives for the bureaucrats to cooperate across party lines so as to administer the programs as effectively and efficiently as possible.

Due to similar civil-service rules and shared professional norms, most federal, state, and local administrators dull the sharp edges of partisanship in order to focus on cooperative task execution under existing rules and budgets. In addition, federal, state, and local administrators within policy fields often share the same education and training pedigrees and interact with each other in the same national and regional professional associations, which are usually more important to them than party affiliations. Federal, state, and local law-enforcement officials, for example, share common training and professional backgrounds as well as a general professional camaraderie that facilitate intergovernmental cooperation.

The intergovernmental policy sector also is much more unionized than it was in 1960. Federal, state, and local public employee unions have similar goals; they support federal program implementation; and they serve as additional forums for intergovernmental communication and cooperation. State and local public employee unions usually welcome federal money and rules, and thereby support expansions of federal power. Those unions, moreover, have been the originators of some of the most landmark U.S. Supreme Court rulings on federalism[32] in litigation over the Fair Labor Standards Act of 1938, which was extended to state and local government employees during the 1960s.[33]

Additionally, state and local administrators frequently advocate expansive actions and higher spending in their policy field and, thus, often welcome federal intervention. State and local environmental officials, for example, are likely to welcome federal rules that set stricter environmental standards and require more state and local spending on environmental protection. It is not uncommon for state and local bureaucrats to lobby for federal policies that are opposed by state and local elected officials who can be pun-

32 For example, *National League of Cities* v. *Usery*, 426 U.S. 833 (1976) and *Garcia* v. *San Antonio Metropolitan Transit Authority*, 469 U.S. 528 (1985).

33 *Kincaid, John* 1963: Constitutional Federalism: Labor's Role in Displacing Places to Benefit Persons, in: PS: Political Science & Politics 26 June, pp. 172-177.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ished at the ballot box for implementing unpopular federal policies or raising taxes in order to pay for state or local implementation of those policies. Over the decades, federal aid and regulations have promoted "constant, consequential, and pervasive" state agency autonomy from gubernatorial and legislative oversight.[34]

Interest groups play a role, too. After achieving a federal policy objective, they pressure state and local governments to cooperate in implementing that objective. There has been tremendous growth in interest-group activity within the states since the late 1960s; one cause of growth has been the need for interest groups to induce cooperative state and local compliance with national policy objectives supported by the interest groups.

A process of socialization has occurred, as well. The dominance of the federal government in so many policy fields for the past 44 years of coercive federalism became an unquestioned fact of administrative life. Furthermore, many of today's senior federal, state, and local administrators entered public service in the late 1960s and early 1970s with a common passion for reform. For rank-and-file administrators, the origins of their work dictates are less important to them than their preoccupation with how to implement those dictates and satisfy the citizens who will ultimately vote for or against the elected officials who preside only in a general and distant way over policy implementation.

Grodzins, however, credited congressional interference with federal bureaucrats as another important stimulus for cooperative federalism. "Administrative contacts [are] voluminous, and the whole process of interaction [is] lubricated by constituent-conscious members of Congress."[35] Congressional casework continues to influence the intergovernmental attitudes and actions of federal administrators, although it is doubtful that it has the same effects as observed by Grodzins for three reasons. First, interest groups play much bigger roles in federal programs and intergovernmental administration than they did 53 years ago. Consequently, the proportion of congressional casework conducted on behalf of the interests of state and local governments as compared to interest groups is smaller today. Second, although pork-barrel spending dates back to the founding of the United States, the rise of contemporary earmarking by members of Congress produces outcomes that often ignore or conflict with the preferences of state and local officials. As a Colorado transportation official remarked: "Why do we spend 18 months at public hearings, meetings and planning sessions to put together our statewide plan if Congress is going to earmark projects that displace our priorities?"[36] Third, the evidence presented by Grodzins dealt overwhelmingly with non-social-welfare programs, such as highways and other infrastructure (e.g., airport development), agriculture, education, and other public services. Since then, the federal government has enacted massive social welfare programs, such that intergovernmental spending on those programs has skyrocketed. As a proportion of all federal aid to state and local

34 *Brudney and Wright* 2010 (Fn. 20), p. 33.

35 *Grodzins* 1960 (Fn. 3), p. 270.

36 *Mullins, Brody* 2006: As Earmarked Funding Swells, Some Recipients Don't Want It, in: Wall Street Journal, 26 December: A10.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

governments, social welfare increased from 35 percent in 1960 to 74 percent in 2016. In constant dollars, intergovernmental social-welfare aid increased by 2,819 percent from 1960 to 2016 while federal aid for the programs that preoccupied Grodzins' analysis increased by only 306 percent. The policy content of the intergovernmental fiscal landscape is vastly different from 1960.

For these and perhaps other reasons, cooperative federalism endures in the administrative interstices of coercive federalism. Intergovernmental administrative cooperation is likely to endure unless a new generation of administrators infects it with the same partisan and ideological polarization found in the national political arena.

6. Conclusion

Near-term changes in policy will be instituted by new congressional and presidential regimes in Washington, DC, but the long-term trends in federalism will remain largely on course because coercive federalism has been a bipartisan phenomenon and because no significant changes in the alignment of political and socioeconomic forces that propel coercive federalism appear to be on the horizon. At the same time, manifestations of dual federalism will persist as both political parties continue to use levers of state and local power to pummel the other party in power in Washington, DC. State activism will ebb and flow depending on the party composition of the federal government and the policies generated by that composition.

The seemingly paradoxical persistence of intergovernmental administrative cooperation is surely due, in part, to the path dependence produced by a long history of such cooperation. Furthermore, even during the height of cooperative federalism, cooperation was largely defined as the willingness of state and local governments to implement federal policies. The theorists of cooperative federalism said little about reciprocity, namely, federal willingness to cooperate with state and local governments, especially in formulating federal policies, except to argue that the then non-centralized party system served as a conduit for communicating state and local government views to federal officials and for pressing federal officials to accommodate state and local government preferences in their policymaking. The transformation of the party system during the late 1960s, however, virtually eliminated this party conduit, leaving elected state and local officials out in the cold.

Nevertheless, intergovernmental administrative cooperation has not come to an end for a number of reasons. For one, the federal government still uses the classic carrot of cooperative federalism, namely, grants-in-aid. However, the carrot has been counteracted by many more sticks (i.e., conditions) now attached to grants, especially the big grants such as Medicaid, surface transportation, and education, which are politically and fiscally impossible for states to reject. In addition, given the transformation of the composition of grants toward social welfare, state and local budgets are locked into federal policy priorities and constraints more than ever. Second, the tremendous proliferation of grants is more cooperative insofar as states have many more grant choices; however, many of these grants are responses to interest-group preferences, not state and local

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

government preferences, and state and local governments have only limited discretion to coordinate and focus multiple grants on specific state or local priorities. Third, the federal government's inability to implement most of its own programs continues to be a motivator for intergovernmental cooperation. Fourth, professional associations and norms continue to pay a cooperative role as they did 50 years ago. Fifth, partial preemption and also the new judicial federalism represent new tools of cooperation, but consistent with coercive federalism, these tools allow state and local governments to go only in one policy direction if they wish to depart from federal policy rules. Sixth, the unionization of federal, state, and local government employees since the 1960s has probably facilitated intergovernmental administrative cooperation, although often at the price of effective oversight by elected state and local officials. Seventh, habituation and socialization of state and local administrators to norms of coercive federalism has likely facilitated cooperation as well. Eighth, the approach taken state to health-insurance marketplaces by the Affordable Care Act represents a new cooperative tool, although one with mixed blessings. Giving states a genuinely voluntary choice about marketplaces was necessitated by the U.S. Supreme Court's anti-commandeering doctrine,[37] but the price of not volunteering is that the federal government itself establishes a marketplace in the state. This is a significant escalation of federal intrusion into state affairs. In summary, many of the tools of cooperation deployed by the federal government also come with more sticks than in the past.

There also are more coercive approaches to cooperation reflected in the sharp increase of federal court orders and long-running consent decrees, as well as civil and criminal penalties applicable to state and local officials and governments embedded in many federal statutes. Many federal statutes also allow or facilitate citizen and interest-group litigation against state and local governments. Furthermore, interest groups have, in many respects, replaced the intergovernmental role played by the old party system, but interest groups have little concern for the preferences of elected state and local officials, and they often support coercive federal measures against state and local governments.

Finally, intergovernmental administrative cooperation under coercive federalism seems to be associated with the rise of an intergovernmental bureaucratic complex that is lubricated by interest-group activity and substantially more autonomous and free from oversight by elected state and local officials compared to the heyday of cooperative federalism when elected state and local officials had more voice in and influence on all aspects of intergovernmental relations. Hence, the nature of contemporary cooperation is only modestly voluntary and distantly subject to democratic self-government.

37 *Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

7. Regionale und kommunale Kooperation in Europa

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Aktuelle minderheitenpolitische Themen in der deutsch-dänischen Grenzregion

Jørgen Kühl

Am 26. März 2015 begingen in der schleswig-holsteinischen Landesvertretung in Berlin der bundesdeutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier und sein damaliger dänischer Kollege Martin Lidegaard auf Einladung des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Torsten Albig gemeinsam mit Vertretern der Minderheiten den 60. Jahrestag der sogenannten Bonn-Kopenhagener Erklärungen.[1] In diesen beiden, parallelen, aber einseitigen Regierungserklärungen vom 29. März 1955 werden die Rechte der dänischen Minderheit in der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Minderheit im Königreich Dänemark zugesichert.[2] Heute zählt die deutsche Minderheit in Dänemark laut Eigenschätzung ca. 15.000 Angehörige,[3] während die dänische Minderheit in Deutschland ungefähr 50.000 Angehörige umfasst.[4] Anlässlich der Veranstaltung wurde eine „Gemeinsame Deutsch-Dänische Erklärung" veröffentlicht, in der die beiden Außenminister die Bedeutung der Minderheitenpolitik und die erreichten Rahmenbedingungen würdigen. Zudem wird die erfolgreiche deutsch-dänische Zusammenarbeit hervorgehoben.[5]

Die Jubiläumsveranstaltung war – wie auch die vorhergehenden Veranstaltungen anlässlich des 30., 40. und 50. Jubiläums, wo u.a. die beiden Außenminister (1995 in Schleswig) und Regierungschefs (2005 in Sønderborg/Sonderburg) sprachen[6] – ein Treffen voller politischer Symbolik und Bezeugung des guten Willens, wobei alle Beteiligten, Dänen und Deutsche, Vertreter der Minderheiten und Mehrheiten, jeweils die grundlegende Bedeutung der Minderheitenregelungen von 1955 pointierten. Somit lässt sich feststellen, dass die in der Präambel der beiden Erklärungen verkündete Absicht, das „friedliche Zusammenleben der Bevölkerung beiderseits der deutsch-dänischen Grenze und damit auch die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark allgemein zu fördern"[7],

1 Siehe die Berichterstattung in *Flensborg Avis*, 27.03.2015; *Der Nordschleswiger*, 27.03.2015.

2 Siehe zu den Erklärungen *Kühl, Jørgen (Hrsg.)* 2005*:* København-Bonn Erklæringerne 1955-2005. De dansk-tyske mindretalserklæringers baggrund, tilblivelse og virkning, Aabenraa, und *Kühl, Jørgen/Bohn, Robert (Hrsg.)* 2005: Ein europäisches Modell?, Bielefeld.

3 *Bund deutscher Nordschleswiger*, http://www.bdn.dk (02.03.2016).

4 *Schleswig-Holsteinische Landesregierung*, http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/M/minderheiten/minderheiten_daenen.html (02.03.2016).

5 Siehe *Schleswig-Holsteinische Landesregierung*, http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/M/minderheiten/Downloads/150326_BonnKopenhagenDtDaenErklaerung_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (02.02.2016).

6 Vgl. zu den Jubiläumsveranstaltungen *Kühl, Jørgen (Hrsg.)* 2005: København-Bonn (Fn.2), S. 19 ff.

7 Die Erklärungen sind abgedruckt in *Deutscher Grenzverein (Hrsg.):* Die Bonn-Kopenhagener Erklärungen von 1955 – Zur Entstehung eines Modells für nationale Minderheiten, Flensburg 1985, S. 122 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

erfolgreich und nachhaltig verwirklicht worden ist. Seit mehr als 30 Jahren werden die Minderheitenerklärungen zudem als europäisches Modell mit Signifikanz für andere Minderheitenregionen apostrophiert.[8]

Die Minderheitenerklärungen sind jedoch nicht reine Symbolik. Vielmehr sind sie in den letzten zehn Jahren aus mehreren Anlässen politisch aktiviert und auch instrumentalisiert worden, um für Mitwirkungsrechte und auch Privilegien der beiden betroffenen Minderheiten zu argumentieren.[9] Hier werden exemplarisch kurz fünf zentrale Themenbereiche vorgestellt, wo jeweils auf die minderheitenpolitischen Intentionen und Implikationen der Erklärungen Bezug genommen worden ist.[10] Abschließend werden summarisch aktuelle Herausforderungen aufgrund der Flüchtlingskrise und Strategien für die grenzüberschreitende Kooperation unter Miteinbeziehung der Minderheiten aufgezeichnet.

1. Die Kommunalreform in Dänemark 2005

In Dänemark wurde 2004 eine umfassende Strukturreform der kommunalen und regionalen Verwaltung in die Wege geleitet und 2005 beschlossen, sowie 2007 in Kraft gesetzt. Dies führte u.a. dazu, dass die bisher 23 Großgemeinden in Nordschleswig durch Fusionen auf vier zusammengelegt wurden. Zudem wurde der 1970 gegründete Kreis Sønderjylland (Nordschleswig) aufgelöst. Als neue Verwaltungsebene wurden die Regionen gegründet, wobei Nordschleswig gemeinsam mit einem Teil des mittleren Jütlands sowie Fünen zur Region Süddänemark zusammengelegt wurde. In Nordschleswig wurde die Zahl der Kommunen von 23 auf vier reduziert. Dies bedrohte die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der deutschen Minderheit, deren politische Interessenvertretung „Schleswigsche Partei" lediglich in den grenznahen Kommunen sowie im Kreistag vertreten war. Aufgrund der Bedenken der deutschen Minderheit wurde schließlich eine Konstruktion gefunden, die es der deutschen Minderheit ermöglichte, ihre Interessen weiterhin zu vertreten.

Im Gesetz wurde nach mehreren Verhandlungen eine Sonderregelung für die deutsche Minderheit getroffen: In den vier nordschleswigschen Kommunen sollte die Kommunalvertretung die in Dänemark eigentlich nur für die größten Kommunen vorgesehene Zahl von 31 Kommunalvertretern haben. Dies sollte es der deutschen Minderheit ermöglichen, durch die höhere Mandatszahl mit relativ betrachtet weniger Stimmen dennoch ein Mandat zu erreichen.[11] Falls die Schleswigsche Partei in einer Kommune

8 Siehe *Kühl, Jørgen (Hrsg.)* 2005: København-Bonn (Fn.2), S. 20 ff.

9 Vgl. *Lagler, Wilfried* 2015: Nationale Minderheiten und regionale Kooperation im deutsch-dänischen Grenzraum Sønderjylland-Schleswig seit 2005, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus, Band 16, Baden-Baden, S. 397-406.

10 Vgl. für die folgende Darstellung *Kühl, Jørgen* 2015: 60 Jahre Bonn-Kopenhagener Erklärungen: Die nachhaltige Lösung eines Minderheitenproblems, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen 8 (2015) 2, S. 122-139.

11 Siehe *Kühl, Jørgen (Hrsg)*. 2005: København-Bonn (Fn.2), S. 640 ff. und 643 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 ausreichend Stimmen für ein Mandat gewinnen sollte, aber mindestens 25% der Stimmen für die Erreichung des „billigsten" Mandates erreicht, erhält die deutsche Minderheit ein beratendes Mitglied ohne Stimm-, aber mit vollem Rederecht. In Kommunen, wo die Schleswigsche Partei zwischen 10 und 25% des „billigsten" Mandates erreicht, wird jeweils ein Gremium für Fragen der deutschen Minderheit eingerichtet. Bei den folgenden Kommunalwahlen erreichte die Schleswigsche Partei eine direkte Vertretung in drei der vier Kommunen und ein beratendes Mandat in Hadersleben. 2016 ist die Schleswigsche Partei in allen vier Kommunen mit gewählten Mandatsträgern vertreten.[12] Auf regionaler Ebene wurde die Interessenvertretung der deutschen Minderheit dadurch gewährleistet, dass sie im sogenannten Wachstumsforum für Wirtschaftspolitik als Beobachter vertreten ist. Diese Funktion wird von Vorsitzenden des Hauptverbandes der deutschen Minderheit „Bund Deutscher Nordschleswiger" wahrgenommen.[13]

Die deutsche Minderheit argumentierte während der Verhandlungen nachdrücklich mit dem Geist der Bonn-Kopenhagener Erklärungen, wobei das damals bevorstehende Jubiläum 2005 als Inspiration für die letztendlich erreichte Sonderregelung erwähnt wurde. Somit wurden die Erklärungen in einer für die deutsche Minderheit zentralen Frage konstruktiv und erfolgreich in der Argumentation genutzt.

2. Die Schulkrise in Schleswig-Holstein 2010-2012

Südlich der Grenze sind die Bonn-Kopenhagener Erklärungen ebenfalls mehrfach aktiviert worden. Insbesondere als im Mai 2010 die damalige CDU/FDP-Landesregierung eine einseitige Kürzung der Landeszuschüsse an den Dänischen Schulverein für Südschleswig von bisher 100% der Durchschnittskosten pro Schüler an öffentlichen Schulen auf 85% beschloss, wurden die Minderheitenerklärungen umgehend aktiviert. Im Laufe der nächsten zwei Jahre entfaltete sich die bisher größte Krise in der deutsch-dänischen Minderheitenpolitik, wobei die Regierungen in Berlin und Kopenhagen alles unternahmen, um die Krise einzudämmen und die Gültigkeit der Minderheitenregelungen zu bestätigen. Seitens der dänischen Minderheit wurde auf die Prinzipien der Minderheitenerklärungen bestanden; die einseitigen Kürzungen wurden als diskriminierend aufgefasst. Die Minderheit konnte innerhalb kurzer Zeit die Politik und das öffentliche Leben in Dänemark für ihre Sache mobilisieren; der Europarat und der OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten beobachteten die Entwicklung mit Verwunderung. Die dänische Minderheit mobilisierte im Juni 2010 ungefähr 14.000 und im April 2012 ca. 12.000 Angehörige und Sympathisanten in Massendemonstrationen gegen die Kürzungen. Vor Ort demonstrierten die Eltern und Kinder der dänischen Schulen ebenfalls für Gleichstellung. Seitens der Bundesregierung wurden für 2011 und

12 Siehe dazu *Schleswigsche Partei*, http://www.slesvigsk-parti.dk/politikere.15032.aspx (02.03.2016).

13 Siehe *Vækstforum Region Syddanmark*, http://vaekstforum.regionsyddanmark.dk/wm454967 (02.03.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2012, begründet in außenpolitischer Raison und den Verpflichtungen hinsichtlich der Minderheitenschutzabkommen des Europarats, Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt von jeweils 3,5 Millionen Euro als Teilkompensation der Kürzungen von 4,7 Millionen Euro durch die Landesregierung in Kiel beschlossen. Die Landesregierung unter Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (CDU) verhielt sich jedoch uneinsichtig und pochte auf die Einsparungen, wobei seitens führender Vertreter der beiden Koalitionsparteien CDU und FDP wiederholt Aussagen gemacht wurden, die im Widerspruch zu den grundlegenden Prinzipien standen, insbesondere des freien Bekenntnisses zu einer Minderheit.[14] Letztendlich wurde die Krise jedoch nicht durch die politischen Appelle aus Berlin und Kopenhagen, sondern durch den souveränen Wähler in Schleswig-Holstein gelöst. Bei der Landtagswahl im Mai 2012 wurden CDU und FDP abgewählt. Stattdessen bildeten die SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie erstmalig die politische Partei der dänischen Minderheit, der Südschleswigsche Wählerverband (SSW), eine Koalition. Die neue Regierung machte zügig die einseitigen Kürzungen rückgängig – und mit dem Antrittsbesuch des neuen Ministerpräsidenten Torsten Albig in Kopenhagen im Oktober 2012 wurden das traditionell vorzügliche Verhältnis und die allseits wertgeschätzte Minderheitenpolitik wiederhergestellt.[15] 2014 wurde schließlich eine Neuregelung der Bezuschussung gefunden, wobei das Prinzip der systemischen Gleichstellung zum Tragen kam. Zugleich wurde eine neue Berechnungsgrundlage für alle privaten Schulen definiert, die pro Schüler einen Unterschied zwischen den Unkosten im Pensions-, Beihilfe- und Sozialversicherungsbereich definierte.[16] Die prinzipielle Gleichstellung der Schüler der dänischen Minderheit wurde im Oktober 2014 in der überarbeiteten Landesverfassung für Schleswig-Holstein ebenfalls verbrieft.[17]

3. Regierungsbildung und Verfassungsgericht

Durch die Regierungsbeteiligung des SSW in Schleswig-Holstein im Sommer 2012 wurden die Bonn-Kopenhagener Erklärungen erneut aktuell und schließlich auch entscheidendes Argument vor dem Landesverfassungsgericht.[18] Nach den Landtagswahlen legten führende Vertreter der Jungen Union Einspruch gegen das Wahlergebnis und insbesondere die Befreiung des SSW von der 5%-Sperrklausel bei Landtagswahlen, die eines der zentralen Ergebnisse der Bonn-Kopenhagener Erklärungen waren, beim Landesverfassungsgericht ein. Im Laufe der Verhandlungen bezweifelten die Kläger den

14 Siehe die umfassende Darstellung und Analyse in *Kühl, Jørgen* 2012: Minderheitenmodell in Gefahr. Eine Analyse der schleswig-holsteinischen Politik gegenüber der dänischen Minderheit im Bereich der Förderung der Schulen 2010-2012, Flensburg. Siehe auch *Henningsen, Lars N. (Hrsg.)* 2011: Zwischen Grenzkonflikt und Grenzfrieden. Die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein in Geschichte und Gegenwart, Flensburg, S. 314 ff.

15 Siehe *Henningsen, Lars N. (Hrsg.)* 2013: Sydslesvigs danske historie, Flensburg, S. 346-352.

16 *Klatt, Martin/Kühl, Jørgen* 2015: SSW. Die politische Geschichte der dänischen Minderheit 1945-2015, Flensburg, S. 71-74.

17 *Klatt, Martin/Kühl, Jørgen* 2015: SSW (Fn. 16), S. 82.

18 Siehe für die folgende Darstellung *Klatt, Martin/Kühl, Jørgen* 2015: SSW (Fn. 16), S. 75-80.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Status des SSW als Minderheitenpartei und bestritten zum Teil die Existenz der dänischen Minderheit an sich. Am 13. September 2013 urteilte das Landesverfassungsgericht über die Einsprüche gegen das Wahlergebnis der Landtagswahl 2012. Es wies die Einsprüche als unbegründet zurück und bestätigte damit die Gültigkeit der Wahl. Es hielt fest, dass der SSW die Partei der dänischen Minderheit sei, und dass die 5%-Sperrklausel wie auch die Befreiung des SSW hiervon verfassungskonform seien. Die Urteilsbegründung erklärt, dass es weiterhin eine dänische Minderheit in Schleswig-Holstein gibt, manifestiert in eigenen Schulen, einer kulturellen Vereinigung, Institutionen, Angeboten und einer dänischsprachigen Zeitung. Der SSW ist eine Minderheitenpartei, da er aus der Minderheit hervorgeht, zurzeit von Mitgliedern der Minderheit geprägt wird und auch programmatisch der Einfluss der Minderheit sichtbar ist. Dass die Partei von Menschen außerhalb der Minderheit gewählt werden kann und sich mit allen politischen Themen befasst, ist für eine Partei in Deutschland eine Notwendigkeit. Das Verfassungsgericht hielt somit die Befreiung von der Sperrklausel für gerechtfertigt und legitimiert durch den Artikel 5 der Landesverfassung, der Schleswig-Holstein verpflichtet, die politische Beteiligung der Minderheit zu schützen. So wurde die Gültigkeit der durch die Bonn-Kopenhagener Erklärungen getroffenen Regelung bestätigt. Die Kläger in der Jungen Union kritisierten den Verweis des Gerichts auf die Bonn-Kopenhagener Erklärungen als abenteuerlich, weil eine Erklärung der Bundesregierung somit elementare demokratische Prinzipien einer Landesverfassung begrenzen würde, was etwas ganz Neues sei. Die CDU bemühte sich hingegen um eine Entschärfung und äußerte sich erfreut über die Bestätigung der Zulässigkeit der Sonderregel für den SSW. Die CDU würde sich dennoch weiterhin politisch mit dem SSW auseinandersetzen.

Diese gerichtliche Auseinandersetzung zeigte einerseits, dass es nach wie vor erhebliches Konfliktpotenzial in der Minderheitenpolitik gibt; anderseits bestätigte und unterstrich das Urteil die prinzipielle Gültigkeit und nachhaltige Bedeutung der Bonn-Kopenhagener Erklärungen als Rechtsgrundlage für die Minderheitenpolitik.

4. Aktive Sprachenpolitik in Schleswig-Holstein 2015-16

In den Minderheitenerklärungen wird die Frage der Verwendung der Minderheitensprachen vor Behörden und Gerichten unter Verweis auf die Gesetzgebung unklar geregelt. Somit sind die prinzipiellen Sprachenrechte erst mit der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen von 1992, die in Deutschland seit 1998 in Kraft ist, rechtlich geregelt. Dennoch gab es in Deutschland weiterhin Desiderata insbesondere hinsichtlich der Verwendung der Sprachen gegenüber Behörden und dabei vor allem die Frage des Kostenträgers für erforderliche Übersetzungen. Bisher müssen die Minderheitenangehörigen diese Kosten selber tragen. In der Koalitionsvereinbarung der SPD, Grünen und SSW vom Juni 2012 wurde u.a. die sprachliche Vielfalt Schleswig-Holsteins als einzigartig und Bereicherung bezeichnet. Die neue Regierung beabsichti-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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, die Sprachenvielfalt gemeinsam mit den Gemeinden in einem Handlungsplan zu stärken.[19]

Am 5. Mai 2015 veröffentlichte die Schleswig-Holsteinische Landesregierung ihren Handlungsplan Sprachenpolitik.[20] Ziel des Handlungsplans, der unter Federführung der Minderheitenbeauftragten Renate Schnack erarbeitet wurde, sei die Verankerung der Regional- und Minderheitensprachen im Bildungssystem. Zudem sollen die Sprecher die Möglichkeit haben, ihre Sprache im gesamten Lebens- und Bildungsweg zu nutzen. Dazu gehört auch die Möglichkeit, rechtsgültige Dokumente in Dänisch, Friesisch und Niederdeutsch in Behörden vorzulegen, ohne dass die Angehörigen für eine Übersetzung bezahlen müssen. Diese politische Absicht stellt einen erheblichen Fortschritt in der praktizierten Minderheitenpolitik dar. Falls der Handlungsplan auch konkret in der Gesetzgebung umgesetzt wird, würde somit auch der Hinweis der Bonn-Kopenhagener Erklärungen auf die Regelungen der „diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften" 60 Jahre danach zugunsten der dänischen Minderheit erfüllt. Zugleich würden praktische Probleme der Verwendung der Minderheitensprache in Schleswig-Holstein gelöst. Allerdings ändert die beabsichtigte neue Sprachenpolitik des Landes kaum etwas an dem Umstand, dass im Bundesgesetz Deutsch als alleinige Amtssprache festgeschrieben ist.[21] In solchen Angelegenheiten müssten die Angehörigen der dänischen Minderheit weiterhin auf eigene Kosten etwaige Übersetzungen erbringen. Dennoch stellt der neue politische Ansatz eine Erneuerung und Erweiterung der Minderheitenpolitik dar.

Erste konkrete Schritte zur Umsetzung der neuen Minderheitenpolitik wurden 2015 und Anfang 2016 initiiert: Im Oktober 2015 brachten die Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW einen Gesetzesentwurf zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschiften in den Landtag ein, in dem u.a. die in der Landesverfassung verankerte Verpflichtung zum Schutz und der Förderung der dänischen nationalen Minderheit, der Minderheit der deutschen Sinti und Roma sowie der friesischen Volksgruppe auch in der Gemeindeordnung, der Amtsordnung sowie der Kreisordnung festgelegt wird.[22] Der Gesetzesentwurf wurde im Frühjahr 2016 im Innen- und Rechtsausschuss behandelt.

Im November 2015 brachte die Regierungskoalition einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung des Verfassungsauftrags zur Stärkung der autochthonen Minderheiten in den Landtag ein.[23] Darin wird die Ergänzung von drei Gesetzen vorgeschlagen: 1. Das Landesverwaltungsgesetz solle um einen § 82 b zu Regional- und Minderheitensprachen ergänzt werden, womit Sprecher von Niederdeutsch, Dänisch und Friesisch das Recht erhalten würden, Dokumente in ihren Sprachen im Umgang mit den Behörden in ihrem

19 *Klatt, Martin/Kühl, Jørgen* 2015 (Fn. 16), S. 66.

20 Siehe dazu Schleswig-Holsteinische Landesregierung, http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/I/Presse/PI/2015/MP/150505_stk_mp_sprachenvielfalt.html (02.03.2016).

21 Laut Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundesrepublik Deutschland § 23, 1. Siehe Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/__23.html (02.03.2016).

22 *Schleswig-Holsteinischer Landtag*, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/3500, 16.10.2015.

23 *Schleswig-Holsteinischer Landtag*, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/3536, 05.11.2015.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Sprachraum vorzulegen, ohne etwaige Übersetzungskosten selber beizubringen. 2. Das Gesetz zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum aus dem Jahre 2004 wird entsprechend ergänzt, sodass im Kreis Nordfriesland und auf der Insel Helgoland ebenfalls der Gebrauch von Friesisch ermöglicht wird. Zudem werden friesische Sprachkenntnisse als Einstellungskriterium in relevanten Stellenausschreibungen definiert. 3. Im Kindertagesstättengesetz wird die angemessene Berücksichtigung der Regional- und Minderheitensprachen verankert. Der Gesetzesentwurf befand sich im Frühjahr 2016 in der Anhörungsphase im Europaausschuss. Im Kreis Schleswig-Flensburg äußerte sich der Hauptausschuss auf Anraten des Landrats negativ gegenüber der beabsichtigten Änderung des Landesverwaltungsgesetzes, weil dies angeblich überflüssig sei, da alle Angehörigen der dänischen Minderheit auch die Amtssprache Deutsch verstehen und sprechen.[24] Trotz dieser Einwände beschloss der Landtag am 29. April mit einer großen Mehrheit von SPD, Grünen, SSW, CDU und Piraten das neue Gesetz.[25]

Im April 2016 forderte die dänische Minderheit zudem auf gesamtstaatlicher Ebene eine Änderung des § 184 des Gerichtsverfassungsgesetzes, um auch den Dänen wie bereits den Sorben die Option zu bieten, vor Gericht ihre Minderheitensprache zu verwenden. Dies wurde auf der Sitzung des Beratenden Ausschusses der Bundesregierung für Fragen der dänischen Minderheit am 20. April 2016 angesprochen und seitens des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten zur weiteren Prüfung wohlwollend aufgenommen.[26] Auf einer Sitzung des Beauftragten mit dem Minderheitenrat der vier anerkannten nationalen Minderheiten in Deutschland Ende Mai 2016 wurde dieses Anliegen seitens des Minderheitenrates für alle anerkannten Minderheiten eingefordert.[27]

5. Streit über zweisprachige Ortstafeln in Dänemark 2015

Während es somit in Schleswig-Holstein Fortschritte hinsichtlich des Status der Minderheitensprachen gibt, muss gleichzeitig festgestellt werden, dass ein zentrales Anliegen der deutschen Minderheit in Dänemark noch immer auf Ablehnung stößt und zu emotional aufgeladenen Debatten führt. In der ersten Jahreshälfte 2015 entfaltete sich eine kurze, aber intensive Debatte in Nordschleswig über zweisprachige Ortsschilder. Ausgangspunkt war die Feststellung des Expertengremiums des Europarats betreffend der Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, das in seinem Staatenbericht über Dänemark, der am 20. Januar 2015 veröffentlicht wurde,

24 Siehe dazu *Flensborg Avis*, 28.01.2016 sowie die Darstellung in *Kühl, Jørgen* 2016: Dansk sprog i forvaltningen i Slesvig-Holsten, *Flensborg Avis*, 16.-17.02.2016.

25 *Schleswig-Holsteinischer Landtag 18. Wahlperiode;* Beschlussprotokoll über die 42. Tagung des Landtages, 117. Sitzung am 27. April 2016, 24. Mai 2016.

26 *Flensborg Avis*, 21.04.2016.

27 Siehe Pressemitteilung vom 21.05.2016, *Minderheitensekretariat*, http://www.minderheiten sekretariat.de/aktuelles/a/artikel/detail/eine-volle-agenda-erwartet-der-minderheitenrat-bis-zum-ende-der-18-wahlperiode-des-deutschen-bundes/ (26.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

feststellte, dass es seit dem letzten Bericht keine Fortschritte betreffend zweisprachiger Ortsschilder gegeben hatte.[28] In den folgenden Monaten wurde die Frage in Print- und insbesondere den sozialen Medien kontrovers diskutiert, nachdem die deutsche Minderheit Mitte März die Forderung nach zweisprachigen Ortsschildern offen artikulierte.[29] Dabei gab es dänischerseits überwiegend ablehnende Aussagen, wobei immer wieder auf die Geschichte – insbesondere das 70. Jubiläum des Endes der deutschen Besatzung – Bezug genommen wurde. In den Kommunalräten gab es letztendlich auch keine Bereitschaft dafür. Anfang Mai 2015 lehnten die vier Kommunen in Nordschleswig zweisprachige Ortsschilder ab.[30] Lediglich in der nördlichsten Stadt Hadersleben (dänisch: Haderslev) wagte der Bürgermeister im Alleingang die Provokation und ließ Mitte April 2015 an einem Ortseingang ein zweisprachiges Ortsschild aufstellen. Erst nach einigen Tagen wurde das Ortsschild bemerkt und löste umgehend landesweite Presseberichte und insbesondere in Nordschleswig erneut emotional geprägte Diskussionen aus – um nach weniger als zwei Wochen in der Nacht auf den 26. April Opfer unbekannter Vandalen zu werden, die das Schild samt Aufbau entfernten und in einem Garten zurückließen.[31] Daraufhin wurde das Schild entfernt und zwischengelagert, während die deutsche Minderheit die Aktion bedauerte und für eine erneute Aufstellung plädierte.[32]

Die deutsche Minderheit war über die Entwicklung und die zum Teil verbittert geführte Diskussion enttäuscht und verwies darauf, dass zweisprachige Schilder eine Anerkennung der besonderen Geschichte und der beiden Kulturen im Grenzland darstellen. Auf seiner Hauptversammlung am 26. Mai 2015 stellte der Bund Deutscher Nordschleswiger nach einer ernüchternden Debatte fest, dass die Minderheit weiterhin den Dialog mit den Kommunen suchen würde. Zudem wurden zweisprachige Ortsschild-Aufkleber vorgestellt, die auf PKWs geklebt werden können.[33] Im Stadtrat von Hadersleben scheiterte am folgenden Tag ein Antrag, die Frage erneut zu erörtern.[34] Das „Versuchsschild", das dem Vandalismus zum Opfer fiel, wurde als Kuriosum in die Ausstellung eines Museums übernommen. Damit wurde die Schilderdebatte von 2015 beendet, weil die deutsche Minderheit und positiv gesinnte Angehörige der Mehrheit erkennen mussten, dass die Zeit 70 Jahre nach Kriegsende und 60 Jahre nach den Bonn-

28 Council of Europe. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Fourth Opinion on Denmark adopted on 20 May 2014, Strasbourg, 20 January 2005, S. 6.

29 Siehe *Danmarks Radio*, http://www.dr.dk/Nyheder/Regionale/Syd/2015/03/16/055651.htm (02.03.2016).

30 Living Diversity, http://living-diversity.blogspot.dk/2015/04/ruckschritt-im-minderheiten-modell.html (02.03.2016).

31 *Politiken*, 01.05.2015.

32 *Danmarks Radio*, http://www.dr.dk/Nyheder/Regionale/Syd/2015/04/27/071646.htm (29.05.2015); *Jyllands-Posten*, http://jyllandsposten.dk/indland/ECE7656741/Tysk+mindretal%3A+S%C3%A6t+det+tosprogede+skilt+op+igen/ (29.05.2015).

33 *Der Nordschleswiger*, 28.05.2015; *Bund Deutscher Nordschleswiger*, http://www.bdn.dk/ veranstaltungskalender-bdn.dk.13784.aspx?newsID13795=40555 (02.03.2016).

34 *Der Nordschleswiger*, http://www.nordschleswiger.dk/news.4460.aspx?newscatid=25&newsid=80493&h=Ausdiskutiert:-Blauer-Block-begräbt-Schilderdiskussion (02.03.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kopenhagener Erklärungen offensichtlich aufgrund des energischen Widerstands noch nicht reif für zweisprachige Ortsschilder ist. Südlich der Grenze wurde bereits 2008 in Flensburg ein zweisprachiges Ortsschild mit Dänisch als Zweitsprache ohne Diskussion oder heftige Reaktionen angebracht.[35] Seit 1997 gibt es zweisprachige Ortsschilder auf Deutsch und Friesisch in Nordfriesland, ebenfalls ohne Widerstand.[36] So verläuft die Entwicklung der praktizierten Minderheitenpolitik nicht immer parallel.

6. Grenzkontrollen und Strategien für vertiefte Zusammenarbeit

Die Ereignisse der letzten zehn Jahre bestätigen gerade aufgrund einiger weniger positiver Erfahrungen zugleich die Nachhaltigkeit des Minderheitenmodells. Die Bonn-Kopenhagener Erklärungen haben entscheidend zur Entkrampfung und Entspannung der Minderheitenproblematik beigetragen. Dabei werden die beiden Minderheiten der Deutschen in Dänemark und der Dänen in Deutschland auch zunehmend als wichtige Akteure in der bilateralen Zusammenarbeit gesehen.

Die umfassenden Flüchtlingsströme aus dem Mittleren Osten, Nordafrika und Afghanistan, die seit dem Sommer 2015 ernsthafte Spannungen in der europäischen Zusammenarbeit mitverursachten, haben um die Jahreswende 2015/16 zu neuen Herausforderungen für die grenzüberschreitende Interaktion in der deutsch-dänischen Grenzregion geführt. Am 4. Januar 2016 führte Dänemark – als Reaktion auf den Entschluss der schwedischen Regierung, am Øresund Grenzkontrollen einzuführen – eine temporäre Einreisekontrolle an den deutsch-dänischen Land- und Seegrenzen ein.[37] Anfang März 2016 wurde diese Maßnahme zunächst um einen weiteren Monat verlängert, nachdem Schweden dies am Øresund beschlossen hatte. Nunmehr wurde zudem die Fährverbindung von Rügen zur dänischen Ostseeinsel Bornholm davon betroffen.[38] Zugleich wurde angedeutet, dass die temporären Grenzkontrollen bis in den Sommer verlängert werden könnten.[39] Am 12. Mai 2016 wurden die Kontrollen schließlich um weitere sechs Monate verlängert.[40] Die dänischen Maßnahmen führten zu Irritationen und kontroversen Diskussionen auf der deutschen Seite der Grenze, u.a. in der Landespolitik, aber auch wegen der seit Inkrafttreten des Schengener Abkommens an der dänischen Grenze im März 2001 plötzlich wieder auftretenden Staubildung an den Grenzübergängen.

Ungeachtet dieser durch großpolitische Ereignisse entstandenen neuen Herausforderungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, entwickelten sowohl Schleswig-

35 *Henningsen, Lars N. (Hrsg.)* 2011 (Fn.14), S. 300.

36 *Klatt, Martin/Kühl, Jørgen* 2015 (Fn. 16), S. 90 ff.

37 Siehe dazu die Reise- und Sicherheitshinweise des Auswärtigen Amtes, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/DaenemarkSicherheit.html (07.03.2016).

38 *Danmarks Radio*, http://www.dr.dk/nyheder/politik/den-midlertidige-graensekontrol-forlaenges-igen (10.3.2016).

39 *Danmarks Radio*, http://www.dr.dk/nyheder/regionale/bornholm/graensekontrol-kan-straekke-sig-over-sommeren (10.03.2016).

40 *Danmarks Radio*, http://www.dr.dk/nyheder/indland/eu-giver-groent-lys-til-laengere-dansk-graense kontrol (26.05.2016)

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Holstein als auch Dänemark neue politische Strategien für eine engere Zusammenarbeit. Bereits im Februar 2015 stellte die Schleswig-Holsteinische Landesregierung unter Federführung der SSW-Ministerin Anke Spoorendonk einen neuen Rahmenplan für die deutsch-dänische Zusammenarbeit vor.[41] Darin wird die besondere Bedeutung der deutschen Minderheit in Dänemark und der dänischen in Deutschland als Standortfaktor pointiert.[42] Anfang Februar 2016 veröffentlichte die dänische Regierung eine neue Deutschlandstrategie, die sich zwar auf die ganze Bundesrepublik bezieht und u.a. zur Aufwertung der diplomatischen Vertretungen in Hamburg und München zu Generalkonsulaten führt, dennoch mehrfach die besondere Rolle der beiden nationalen Minderheiten in der gemeinsamen Grenzregion als strategische Partner und Vehikel vertiefter auch wirtschaftlicher Beziehungen hervorhebt.[43] Neben wirtschaftspolitischen Ansätzen werden dabei auch der Bildungssektor, Jugendaustausch und eine Stärkung des Schulfachs Deutsch als zentrale Ansätze genannt.[44] Der dänische Generalkonsul in Flensburg, Henrik Becker-Christensen, wurde von der Regierung in Kopenhagen damit beauftragt, die Miteinbeziehung der Minderheiten zu koordinieren. So traf er sich Anfang März 2016 mit Vertretern der deutschen und dänischen Minderheit zu Beratungen.[45]

7. Abschluss

Die hier kurz dargestellten fünf zentralen Themen der Minderheitenpolitik der letzten zehn Jahre sowie die aktuellen Herausforderungen und Strategien für eine Stärkung der Kooperation unter aktiver Einbeziehung der nationalen Minderheiten sind ein Indiz dafür, dass das Zusammenleben und die Interaktion in der Grenzregion stets ein Prozess mit Fortschritten und Rückschlägen ist, wobei allerdings insgesamt gesehen eine eindeutig positive Entwicklung festgestellt werden kann. Die Minderheitenthematik 2016 ist eine gänzlich andere als 1955, auch wenn 2010 die bisher größte Krise in der Minderheitenpolitik seit den Bonn-Kopenhagener Erklärung sich urplötzlich und unerwartet einfand und zu den größten Massenprotesten der dänischen Minderheit seit der Nachkriegszeit führte.[46] Der verbitterte Konflikt der Zeit des Grenzkampfes ist jedoch der nachhaltigen friedlichen Koexistenz gewichen.[47] Beide Minderheiten werden heute insgesamt gesehen geschätzt, respektiert und als gleichberechtigte Bürger anerkannt – und sie werden auch politisch inkludiert. Die entscheidenden Akteure beiderseits der Grenze erkennen ihren Mehrwert an, obgleich dieser nicht immer konsequent genutzt wird.

41 *Schleswig-Holstein. Ministerium für Justiz, Kultur und Europa (Hrsg.)* 2015: Rahmenplan. Deutsch-Dänische Zusammenarbeit des Landes, Kiel.

42 *Schleswig-Holstein. Ministerium für Justiz, Kultur und Europa (Hrsg.)* 2015 (Fn. 37), S. 1 und 5-6.

43 *Regeringen/Udenrigsministeriet (Hrsg.)* 2016: Regeringens strategi for Tyskland, København, S. 12-13.

44 *Regeringen/Udenrigsministeriet (Hrsg.)* 2016: Regeringens strategi (Fn. 39), S. 15.

45 *Der Nordschleswiger*, 04.03.2016; *Flensborg Avis*, 08.03.2016.

46 Vgl. *Kühl, Jørgen* 2012: Minderheitenmodell (Fn.14).

47 Vgl. die Gesamtdarstellung bei *Henningsen, Lars N. (Hrsg.)* 2011: Zwischen Grenzkonflikt (Fn.12), und *Henningsen, Lars N. (Hrsg.)* 2013 (Fn. 15).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Regierungsbeteiligung der Partei der dänischen Minderheit seit 2012 lassen sich zudem eine Reihe politischer Initiativen feststellen, die dazu geführt haben, dass die Minderheiten in Schleswig-Holstein heute die politischen und finanziellen Rahmenbedingungen als die bisher besten einschätzen,[48] wobei der SSW sich dennoch darum bemüht, nicht als Klientelpartei aufzutreten.

Heute werden die beiden Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland von beiden Seiten als strategische Partner und Mediatoren zwischen den Ländern, Sprachen und Kulturen interpretiert. In einer zunehmend globalisierten Welt, stellen die Zweisprachigkeit und die bi- und interkulturellen Kompetenzen der Minderheiten einen Mehrwert dar, der für die Kooperation zwischen den Ländern und Mehrheiten nützlich und nutzbar ist.

48 Siehe *Klatt, Martin/Kühl, Jørgen* 2015 (Fn. 16), S. 82 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 16.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wroclaw – The European Capital of Culture 2016

Andżelika Mirska

The expression "European Capital of Culture" stimulates imagination. The particular status of a "capital" city originally results from its political function within a state, and the notion has been used in the context of nation states to describe a political centre – the seat of government authorities. Furthermore, a capital is a driver which integrates a nation within its borders. In the case of the European Capital of Culture we are facing a transnational platform within the borders of the European Union. In this area we seek for the centre – a place of utmost importance – common for all European states. And we come to a conclusion that the element which integrates the nations of Europe can be culture. This way an idea was born to enhance the role of culture as an equally important area of cooperation and common European identity within the EU which is mostly an economic entity. The European Capital of Culture carries a very meaningful symbolic message, as each year new cities are selected – the title of the capital is transferred to a different city each year. No member state has a monopoly for having the European Capital of Culture within its borders.

For Poland, a unitary state with a definite capital in Warsaw, selecting Wroclaw (and previously Cracow in 2000) as the European Capital of Culture will certainly enable to go beyond the monocentric way of thinking, and will contribute to enhancing the role of other urban centres. It is important to note that preparing a proposition of programme for the European Capital of Culture is a responsibility of the local government. This will definitely contribute to strengthening the trend of emancipation of large cities and "the revolution of mayors"[1] as seen also in Poland. Selecting Wroclaw as the European Capital of Culture is also important from the point of view of Polish and German history, as well as the common fate of the Wroclaw population. However, Wroclaw is not only the Polish-German but also Polish-Czech borderland. This emphasizes an exceptional Wroclaw's potential of intercultural understanding between Europe's nations even more.

The purpose of this article is to show the specific character of Wroclaw which plays a significant role in the Polish network of cities and which continues to develop its metropolitan area. The title of the European Capital of Culture is definitely a great challenge, yet it is also a chance for developing Wroclaw's potential in local, regional and international scale. On the methodological side, the article is based on the analysis of European, Polish and local legal acts and documents. Scientific literature was also reviewed including both the analyses regarding processes occurring during formation of

1 *Barber, Benjamin R.* 2013: If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities, New Haven.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

metropolitan areas in Poland and monographs on the subject of Wroclaw itself and its metropolitan area. Analysis of online resources connected to the current functioning of the "European Capital of Culture" project was particularly important.

1. From the European City of Culture to the European Capital of Culture

The idea of the European Capital of Culture was born on 13 May 1985 at a meeting of the European Council of the ministers of culture. It was presented by Greece's minister of culture – Melina Mercouri. Athens was the first European City of Culture. In 1999, thanks to efforts made by the EU member states, the intergovernmental initiative has been given the status of community action. When the "Culture 2000" programme was established, the name was changed into its current form – "The European Capital of Culture". The title is given to selected cities within the European Union for a period of one calendar year. 2000 was an exceptional year. The title was given to nine cities at the same time, including some from outside the European Union. These were: Reykjavík (Iceland), Bergen (Norway), Prague (Czech Republic), Cracow (Poland) plus the following five EU cities: Helsinki (Finland), Brussels (Belgium), Santiago de Compostela (Spain), Avignon (France), Bologna (Italy).

Currently the title is given to two cities, one from the "old" member states and one from the "new" member states. It is worth noting that it is the oldest existing EU programme focused on culture. So far the title has been given to more than 50 cities. Polish cities designated as the European Capital of Culture included Cracow (2000) and Wroclaw (2016), and in Germany West Berlin (1988), Weimar (1999) and Essen – the Ruhr District (2010).

As far as the procedure of designating a city as the European Capital of Culture is concerned, currently applicable principles of selection are specified in the decision no. 1622/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community action for the European Capital of Culture event for the years 2007-2019[2]. Decisions are taken on two levels. First of all, sequence of the member states to host the event in a given calendar year (by 2019) was determined at the level of the EU authorities. Secondly, member states participate in a contest to select a city to be designated as the European Capital of Culture. This is done by the Selection Panel made up of 13 members, of which seven are nominated by the European institutions and six are assigned by the given member state.[3]

Due to the fact that the EU plans its activities with an advance of several years, a decision was made to continue the community initiative in the years 2020-2033. Statement of reasons included the opinion that the public consultation had shown that the Europe-

2 EUR-Lex Access to European Union law, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32006D1622 (01.05.2016).

3 Article 6 of DECISION No 1622/2006/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 October 2006 establishing a Community action for the European Capital of Culture event for the years 2007 to 2019.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Capital of Culture had become one of the most ambitious cultural initiatives in Europe and thus one of the most valued by the citizens of Europe.[4] According to the adopted schedule Germany will host the event in 2025 (concurrently with Slovenia) and Poland in 2029 (concurrently with Sweden)[5].

2. The idea of the European Capital of Culture

The idea of the European Capital of Culture is surely an exceptional initiative of the European Union. The website of the European Capital of Culture programme highlights that its most important purpose is to increase European citizens' sense of belonging to a common cultural area.[6] In the decision no. 1622/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 two thematic areas of the programme's impact were clearly distinguished: "the European dimension" and "the city and citizens". As regards "the European Dimension", the programme shall: foster cooperation between cultural operators, artists and cities from the relevant Member States and other Member States in any cultural sector; highlight the richness of cultural diversity in Europe; bring the common aspects of European cultures to the fore. As regards "city and citizens" the programme shall: foster the participation of the citizens living in the city and its surroundings and raise their interest as well as the interest of citizens from abroad; be sustainable and be an integral part of the long-term cultural and social development of the city.[7]

Therefore, pursuant to the assumptions of the European Council which manages the project on the EU level, the project is supposed to achieve both cultural objectives in the European dimensions and local development goals. Organization of the European Capital of Culture is seen as a chance for organizers to renew the cities, raise their international rank, improve their image as seen by citizens, and breathe new life in the city's culture and development of tourism.[8]

It is worth noting that whereas other EU programmes in the area of culture were directed towards individual groups or institutions, the initiative of the European Capital of

4 DECISION No 445/2014/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 April 2014 establishing a Union action for the European Capitals of Culture for the years 2020 to 2033 and repealing Decision No 1622/2006/EC.

5 DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Decision No 445/2014/EU establishing a Union action for the European Capitals of Culture for the years 2020 to 2033.

6 *European Commission* 2016: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en (01.05.2016).

7 Article 4 of DECISION No 1622/2006/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 October 2006 establishing a Community action for the European Capital of Culture event for the years 2007 to 2019.

8 *European Commission* 2016: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en (01.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Culture was intended to be an entire city's offer, including all its active actors whose participation in the event is a form of civic commitment into local development.[9]

It is also important that no substantial EU financial means are involved here, the title is rather a symbolic recognition of a city. Since 2010 the European Commission's financial input is in the form of the so-called Melina Mercouri prize (EUR 1.5 million) It is awarded only if the city fulfils the formal criteria, i.e. it has implemented the cultural programme declared in the application, and has fulfilled the instructions of the Selection Panel and the Monitoring and Advisory Panel.[10]

The practice of implementing the European Capital of Culture project so far shows that the largest financial contribution is provided by the cities which implement the projects and this is at times supplemented by regional funds. Contribution of the represented country's government is obligatory, yet it is sometimes little as compared to the general budget, or it is guaranteed so late that it does not affect the general shape of the implemented project. The European Capital of Culture project may also be financed by private funds. These are provided under endorsement agreements and the contribution may be financial or material. The share of funds from private donors has been gradually increasing in recent years[11].

The impact research performed by the European Commission to find out how the European community perceives the initiative showed that the programme has had a positive influence upon the development of culture and tourism in individual cities, and that it has triggered social energy, feelings of pride and shared responsibility among the citizens of the nominated cities.[12]

3. The road of Wroclaw to the title of the European Capital of Culture 2016

On the Polish side, the resolution of the Polish government no. 172/2009 of 2 October 2009 on coordination of the participation of the Republic of Poland in the Community action of the European Capital of Culture event was of key importance.[13] The Polish government put the Minister of Culture and National Heritage in charge of coordination of the Polish participation.

Eleven cities applied to the contest: Bialystok, Bydgoszcz, Gdansk, Katowice, Lublin, Lodz, Poznan, Szczecin, Torun, Warsaw, Wroclaw. All of them are considered as large

9 *Habit, Daniel* 2011: Die Inszenierung Europas? Kulturhauptstädte zwischen EU-Europäisierung, Cultural Governance und lokalen Eigenlogiken, Münster, p. 17.

10 Article 6 and 10 of DECISION No 1622/2006/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 October 2006 establishing a Community action for the European Capital of Culture event for the years 2007 to 2019.

11 *Wiktorska-Święcka, Aldona* 2013: Zarządzanie miastem. Wyzwania dla Europejskiej Stolicy Kultury, Wrocław, p. 48.

12 Official website of the Ministry of Culture and National Heritage, http://www.mkidn.gov.pl/ pages/strona-glowna/kultura-i-dziedzictwo/europejska-stolica-kultury-2016.php (10.05.2016).

13 Resolution of the Council of Ministers no. 172/2009 dated 2 October 2009 on coordinating the participation of the Republic of Poland in the Community activity of celebrating the European Capital of Culture, http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/1_Uchwala_RM_z_2102009.pdf (05.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

cities (population above 20,000) and they function as administration centres of provinces (regions) in Poland. Wroclaw was the last city to submit its application based on the resolution of the Wroclaw City Council of December 2008 under the motto "Spaces for beauty". The fundamental idea of the project was „Metamorphosis of cultures"[14].

The Selection Panel whose aim was to choose the European Capital of Culture in Poland debated between 20 and 21 June 2011 in Warsaw. The objective was to make a final selection from among the candidate cities which submitted applications in response to the contest announced by the Minister of Culture and National Heritage on 9 November 2009.

During a pre-selection on 13 October 2010 the Panel qualified five cities to the final selection: Gdańsk, Katowice, Lublin, Warszawa and Wrocław. The Selection Panel justified its preliminary choice on 15 November 2010 in the report submitted to the Minister of Culture and National Heritage for publishing. Next, the Polish government informed the European Parliament, Council, Commission and the Committee of the Regions accordingly. All five cities chosen at the pre-selection stage replied to the invitation to submit supplemented applications for the title of the European Capital of Culture. On the basis of the supplemented applications, recommendations of the Selection Panel issued after the pre-selection stage, visits, oral presentations and responses provided by the cities during the question-and-answer session, on 21 June 2011 the Panel recommended Wroclaw to the title of the European Capital of Culture 2016.

The final report of the Selection Panel which chose Wroclaw as the European Capital of Culture states:

> The motto of the bid, "Spaces for Beauty", that was well translated into the city's objective to affirm and further develop the multi-ethnic and multi-cultural past of this European city by focusing very specifically on intercultural and interreligious dialogue as well as cultural development and social inclusion. The convincing programme whose main goals were to improve social cohesion as well as education in culture and art, to enhance participation of people in culture, to foster creativity and to have the city better known internationally"[15].

On 10 May 2012 Wroclaw was officially selected as the European Capital of Culture. At that time work started to further clarify the structure of organization and the programme offer which is currently being implemented in Wroclaw for the benefit of the European community and the citizens, whose results can strengthen the city's long-term development in the years to come.

14 *The Ministry of Culture and National Heritage* 2016, http://www.mkidn.gov.pl/pages/europejska-stolica-kultury-2016/aktualnosci/2011.php (06.05.2016).

15 Selection of the European Capital of Culture for 2016 in Poland. Selection Panel. Final Selection report. Warsaw, 20-21st June 2011, S. 7, http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/esk2016/Raport-ESK2016_ENG.pdf (05.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Wroclaw in the structure of the network of cities

The decision of designating Wroclaw as the European Capital of Culture 2016 caused controversy in Poland. The reason was mainly that the title is perceived as a generator of promotion and development for smaller cities. By organizing the celebration of the European Capital of Culture they can receive an impulse to break the existing deficits and improve their position in the network of cities. And Wroclaw is one of the biggest and the most dynamically developing Polish cities.[16]

As far as population is concerned (636,000), Wroclaw is the fourth Polish city after Warsaw, Cracow and Lodz.[17] In the opinion of the representatives of local authorities Wroclaw is the main and the largest settlement centre of the Lower Silesian Province. It is in the group of the most important Polish metropolises, and in the international perspective it is perceived as a centre having the potential of developing into a metropolis of European importance.[18] 22% of the province's population live in Wroclaw and 31% of the employed population work there.

According to the National Spatial Development Concept developed by the Polish government, Wroclaw is one of ten Polish cities "of key importance for the country's settlement system and its economy"[19]. Simultaneously, Wroclaw fulfils the document's criteria for defining metropolitan centres in Poland.[20] Wroclaw's advantages include a knowledge-based economy and a high level of university education (similarly to Warsaw, Poznan and Cracow). The city's problems include the transport network connecting Wroclaw to other metropolitan centres in Poland and Europe. The document also points out lack of cultural institutions of nationwide and European coverage[21], which can change, however, in the context of events in the year of the European Capital of Culture.

According to the international assessment under the ESPON7 programme, project no. 1.1.1 "Urban areas as nodes in a polycentric development" (Final Report – March

16 *Błaszczyk, Mateusz* 2015: Zanim kurtyna pójdzie w górę. Reprodukcja miejskiego spektaklu w kontekście Europejskiej Stolicy Kultury, in: *Błaszczyk, Mateusz/Pluta Jacek (Hrsg.)*, Uczestnicy, konsumenci, mieszkańcy. Wrocławianie w oglądzie socjologicznym, Warszawa, p. 42.

17 Central Statistical Office of Poland. http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzgledem-liczby-ludnosci/ (01.05.2016).

18 Spatial Development Plan for the Lower Silesian Province 2020, p. 23, http://www.pzpwd.pl/ download/pzpwd.pdf (01.05.2016).

19 The National Spatial Development Concept 2030, p. 22, http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html (01.05.2016).

20 The following criteria were assumed to define metropolitan centres (and functional areas surrounding them) (data as of 2009): population of the metropolitan centre – more than 300,000; employment in the sector of market services (financial agency, real estate and business services) – more than 40,000; number of students studying in a given city in the academic year 2007/2008 – more than 60,000; cooperation of scientific and research institutions under the 5th and 6th EU Framework Programme; location of a passenger airport, location of four- and five star hotels, international exhibitions in exhibition venues in the years 2006-2008. Acc. to: National Spatial Development Concept 2030. http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html (01.05 2016).

21 National Spatial Development Concept 2030, http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html, p. 24 (15.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2005) and project no. 1.4.3 "Study on urban function" (Final Report – March 2007), Wroclaw was placed in the category of "poorly developed European metropolises". The research identified some Functional Urban Areas (FUA) and Metropolitan European Growth Areas (MEGA). Four characteristic categories of metropolises were distinguished among the MEGAs, though only two of the categories exist in Poland: a) potential European metropolises (3rd level potential MEGA) – including only Warsaw, b) poorly educated European metropolises (4th level weak MEGA), which include Wroclaw (and seven other Polish city centres (Cracow, Katowice, Katowice Urban Area, Tricity (Gdansk, Gdynia, Sopot), Poznan, Lodz, Szczecin).[22].

Considering the three-tier territorial division of Poland[23], it is currently possible to identify several roles of Wroclaw. Most of all, it is a uniform self-governing municipality divided into 48 auxiliary units (administrative subdivision).[24] The authority in the city is exercised by two self-governing bodies elected directly by the citizens: Wroclaw City Council (37 councillors) and the President of Wroclaw. Concurrently, Wroclaw is a city with county rights, which means that the municipal authorities perform also the tasks of the county self-government. Furthermore, Wroclaw acts as the capital of one of Poland's 16 provinces/voivodeships (Lower Silesian Province/ Lower Silesian Voivodeship). This means that it is a seat for both the provincial self-government authorities (Lower Silesian Province Sejmik and the Executive Board of the Province) and a representative of Polish government – Governor of the Province (Voivode) and the subordinate governmental administration.

In the context of the metropolization processes – forming of functional connections between the territorial units (municipalities, counties) in Poland – Wroclaw's role should also be identified as a central city for the given metropolitan area. On the one hand, the impulses for defining metropolitan areas in Poland come from the central level, however, there is no top-down act to determine the borders of metropolitan areas in Poland[25]. On the other hand, local self-government units undertake intensive measures in order to institutionalize cooperation between communes. In 2005 the city of Wroclaw together with seven neighbouring communes established the Wroclaw Agglomeration Development Agency (ARAW). It is a public non-profit company owned entirely by the local self-governments of PLN 22 million share capital. Its shareholders currently include 30 communal self-governments of the Wroclaw agglomeration. The company's executive authority is the Board made up of two members, and the supervision over the

22 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_de.pdf (01.05.2016).

23 Since 01.01.1999 three-tier territorial division of Poland has been in effect. It covers communes (ca. 2500 units), counties (380, including towns/cities with county rights – 66) and provinces/voivodeship (16), which function as regions in Poland. Local self-government must function on all the three levels.

24 Official Wroclaw website: http://www.wroclaw.pl/rady-osiedli#49 (15.05.2016).

25 More on that subject: *Mirska, Andżelika* 2013: Probleme der Metropolisierung in Polen in Hinblick auf die territoriale Struktur des Landes, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2013, Tübingen, S. 350-362.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

company's activities in all areas is carried out by a supervisory board made up of three members.[26] The goal of the Wroclaw Agglomeration Development Agency is to create conditions for economic activation, including in particular rejuvenating local markets and permanent reduction of the unemployment rate, implementing entrepreneurship promotion projects and undertaking other measures important for the development of local self-government units.[27]

Furthermore, the regional self-government authorities of the Lower Silesian Province, of which Wroclaw is the capital, undertake measures to define the Wroclaw metropolitan area. Since 2001 they have been searching for an answer to the question of what chances and risks may result from the creation of the Wroclaw metropolitan area. Numerous Polish scientific papers on formation of metropolitan areas raise the issue of delimitation of metropolitan areas and various solutions are proposed in this regard.[28]

The Spatial Development Plan of the Lower Silesian Province 2020 specifies the term Wroclaw Metropolitan Area (WrOM) and defines its boundaries which cover 27 communes around the city[29].

Some scientific papers assume that a distance of 50 km from Wroclaw would be an indicator for determining the territorial functional area of the city.[30] Thus, it would cover eight counties surrounding Wroclaw, including 44 communes. That is the area currently taken into account in urban planning work performed with reference to the Wroclaw Metropolitan Area. Total area would cover 6725 sq. km which is ca. 34% of the entire Lower Silesian Province area. As far as the population is concerned, the Wroclaw Metropolitan Area is inhabited by ca. 1.1 million people which is over 40% of the province's population, however, nearly 33% of the region's population live in the city itself.[31]

Nevertheless, integrating all the local units within the Wroclaw Metropolitan Area and a comprehensive approach to the metropolis as a separate spatial unit remains a serious challenge. Furthermore, in order to develop a strategy and indicate directions for the metropolis growth, it is essential to draw up some statistics concerning the area as a

26 Wroclaw Agglomeration Development Agency. http://www.araw.pl/en (15.05.2016).

27 Statute of the Wroclaw Agglomeration Development Agency, http://www.araw.pl/files/news/Statut-Spolki-25.03.2014.compressed.pdf (15.05.2016).

28 *Korenik, Stanisław (Hrsg.)* 2009: Kształtowanie się Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego w warunkach integracji europejskiej, Wrocław; *Brzeziński Cezary (Hrsg.)* 2010: Metropolia i jej region, Łódź; *Ładysz, Iwona* 2009: Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce na przykładzie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego, Warszawa.

29 Spatial Development of the Lower Silesian Province 2020, http://www.pzpwd.pl/ download/ pzpwd.pdf (15.05.2016).

30 *Warczewska, Beata/Mastalska-Cetera, Barbara* 2010: Charakterystyka Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego ze szczególnym uwzględnieniem systemu przyrodniczego, in: *Brzeziński Cezary (Hrsg.)* 2010: Metropolia i jej region, Łódź, p. 161.

31 *Ładysz, Iwona* 2009: Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce na przykładzie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego, Warszawa, p. 109.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

whole, to define the scope and conditions of cooperation between individual local units of the entity, and to analyse the strength and quality of functional links[32].

In geographical terms Wroclaw is situated in the south-west of Poland, near the border to the Czech Republic and Germany. With reference to its location, the impact of the Wroclaw Metropolitan Area and the Lower Silesian Province affects also the border regions of the neighbouring countries. As far as Germany is concerned, Saxony is a particularly important partner of the Lower Silesian Province on various levels, including also the INTERREG programmes of cross-border cooperation (since 2001).[33]

5. City management – the project of "Wroclaw – the European Capital of Culture 2016"

The title of the European Capital of Culture is a perfect chance for promoting the city on the European level and improving the quality of managing local development. According to Wiktorska-Święcicka since the 1980s, the European Capital of Culture project has evolved from cultural activities aimed at building the European identity of the population of gradually growing EU initiatives which strengthen the position of cities and regions in the economic and political competition. Nowadays, the European Capital of Culture is considered to be a project which can affect strategic and long-term advantages in a region's development. In many European cities it has been a tool for introducing concepts of sustainable development and building intelligent cities. The European Capital of Culture is seen as a chance for addressing the public finance crisis, preventing adverse demographic trends and an antidote to growth of party-based interests and grabbing local public space by narrow groups of interests.[34]

In 2012, when Wroclaw was designated as the European Capital of Culture 2016, Rafał Dutkiewicz, the President of the city declared that

> we want to achieve a lot of different goals, yet it is most important to us to double the number of Wroclaw citizens participating in culture and to double the number of tourists visiting the capital city of Lower Silesia. We have an average of 3 million tourists per year. We expect the number to reach approximately 6 million this year.[35]

The same objective is enhancing the recognition of the Wroclaw brand abroad. The most serious problem to deal with, will be the low level of social capital observed in Wroclaw (and elsewhere in Poland). That is the reason, according to Dutkiewicz, why

32 *Krześ, Agnieszka* 2014: Rozwój Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego oparty na zasobach endogenicznych – wybrane aspekty, in: Research Papers Of Wrocław University Of Economics Nr. 332, p. 8.

33 Official website of the Lower Silesian Self-Government. http://www.umwd.dolnyslask.pl/ urzad/ wspolpraca-z-zagranica/wspolpraca-miedzyregionalna/saksonia-niemcy/wspolpraca-z-woj-dolnoslaskim/ (30.05.2016).

34 *Wiktorska-Święcka, Aldona* 2013: Zarządzanie miastem. Wyzwania dla Europejskiej Stolicy Kultury, Wrocław, p. 11.

35 Rafał Dutkiewicz has been the President of Wroclaw since 2002. In Poland the election of decision-making bodies in communes has been direct since 2002. The term of office is 4 years.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

developing the project of the European Capital of Culture should be a tool for building civil society, growing social capital and forging a path towards metropolization of the Lower Silesia capital city. Simultaneously, he emphasized that 2016 may turn out to be the most important year in the post-war history of Wroclaw.[36]

The website of the European Capital of Culture 2016 contains an artistic programme for Wroclaw including more than a thousand events prepared by curators who deal with individual spheres of art: architecture, film, literature, music, visual arts, theatre, performance and opera.[37] The programme of the European Capital of Culture 2016 was constructed in combining the eventful festival aspect with the transition process. Putting in practice the motto "Spaces for beauty", which accompanied Wroclaw's efforts to obtain the title of the European Capital of Culture, is connected with rebuilding the cultural tectonics of the city. The second motto which accompanies the European Capital of Culture 2016 programme is "metamorphoses of culture". It is a key to describe the identity of Wroclaw, reflecting the multiculturalism of the city.

The European Capital of Culture 2016 is not only connected with large cultural events directed by eight curators in charge of different spheres of art, but also a series of smaller activities aimed at involving the citizens of Wroclaw. The most important of these is the MicroGrants programme under which any citizen of Wroclaw who proposes an interesting idea can receive a support of up to PLN 5,000 to implement his/her project (the contest is held once per two months). However, the programme coordinator emphasizes that money granted under the programme are no subsidies. Originators of a given project are members of the project team established by the festival office and in charge of preparing it for implementation together with the office personnel.[38]

To sum up, long-term objectives of Wroclaw – the European Capital of Culture 2016 were defined as follows:

a) "Access to and participation in culture". The goal is to make citizens participate in creation of culture and use its diversity with no limitations; to provide easier access to cultural and educational programmes; to create, to find or to make public space fostering social activity, building pro-social and civil attitudes.
b) "Culture and development". The goal is to make the city develop with and through culture, to make the European cultural diversity more frequently emphasized in activities undertaken by the cultural sector; to make organizations from Wroclaw and partners from Poland and Europe cooperate more closely and develop the cooperation in the cultural space; to make creators of culture cooperate more willingly and exchange their experience.

36 Interview with Rafał Dutkiewicz, http://wyborcza.pl/1,75968,13080767,Prezydent_Dutkiewicz_odpowiada__Gazecie___Wroclaw.html (30.06.2016).
37 Official website of the European Capital of Culture, http://www.wroclaw2016.pl/ (30.05.2016).
38 Official website of the city of Wroclaw, http://www.wroclaw.pl/esk-2016-mikrogranty-w-2015-roku (30.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

c) "Image of the city". The goal is to make Wroclaw and the region more easily recognized in Poland and Europe, to make the inhabitants more aware of the cultural heritage of the Lower Silesia and to make them proud of it.[39]
d) "Economy". The goal is to double the number of tourists visiting Wroclaw; to involve the private sector more into supporting cultural initiatives; to spend the funds provided for the project of Wroclaw as the European Capital of Culture 2016 effectively and to make them real, efficient and a long-term investment.

6. Summary

The quality of Wroclaw's future development on the local, regional or international scale depends on a great deal of variables. The European Capital of Culture 2016 project is an element of strategic planning which is the task of local authorities; however, all the citizens are responsible for its implementation. Their active participation is a *sine qua non* condition of successful implementation of the project. The revitalization projects implemented in the most important areas of the city are the most immediate results of participation in the European Capital of Culture programme. In parallel with the European Capital of Culture project, huge investments have been carried out such as the construction of the National Forum of Music – one of the most modern concert venues in Poland.[40] Rafał Dutkiewicz, President of Wroclaw, pointed out that the city had changed a lot during the preparations to the European Capital of Culture: "We have four new museums, a new philharmonic, a renovated theatre, five new centres of culture, a few new cultural institutions"[41]. Thus, preparing for the European Capital of Culture 2016 will certainly have a lasting effect in the form of public investments in the cultural infrastructure of Wroclaw, including renovation of the existing facilities (actions under the motto: "regaining beauty") and construction of new ones ("new spaces for beauty"). However, the degree to which the projects will contribute to improving the quality of life of the Wroclaw citizens remains an open question. Such an evaluation will be possible only in the next few years' time. Activation of the citizens – the recipients and users of the city infrastructure – will be a measure of success of the investment in the preparations to celebrate the European Capital of Culture 2016 in Wroclaw.

39 Official website of the European Capital of Culture: http://www.wroclaw2016.pl/o-esk (22.07.2016).
40 http://www.nfm.wroclaw.pl/budynek-nfm (10.05.2016).
41 Interiew with Rafał Dutkiewicz in the First Program of the Polish Radio, 12.01.2016. http://www.polskieradio.pl/7/129/Artykul/1568845,Wroclaw-Europejska-Stolica-Kultury-Rafal-Dutkiewicz-umocnimy-ducha-miasta (10.05.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Mehrwert der Zusammenarbeit in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Die Sicht der Bevölkerung

Günther Pallaver/Christian Traweger

1. Zusammenarbeit im Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit – Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

Dieser Beitrag präsentiert einige Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage über den Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) – Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino – die im November 2015 in den drei Mitgliedsländern durchgeführt wurde[1] und vergleicht diese mit den Ergebnissen einer Umfrage aus dem Jahre 2013,[2] sowie punktuell mit einer Umfrage aus dem Jahre 1996.[3] Aus der Fülle der Daten sollen hier jene Ergebnisse vorgestellt werden, die sich mit der Frage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beschäftigen.[4]

Die Umfrage diente vor allem dazu, Informationen über Meinungen, Wissen, Einstellungen, Orientierungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung zu gewinnen, um zu erfahren, wie der EVTZ als kooperatives und grenzüberschreitendes Projekt eingeschätzt wird, was sich die Bevölkerung von der Kooperation erhofft, auf welchen Gebieten eine Kooperation erwünscht wird, wo der jeweilige Mehrwert für die Bevölkerung erwartet wird oder bereits erfahren worden ist.

Die Umfrage wurde zu einer Zeit durchgeführt, als die Tragödie der in Europa gestrandeten Flüchtlinge noch kaum absehbar war. Die mangelnde Bereitschaft einzelner EU-Mitgliedsstaaten, sich solidarisch an der Aufnahme von Flüchtlingen zu beteiligen, hat gezeigt, dass nationale Egoismen nicht der Vergangenheit angehören.

Eine der Folgen ist die Rückbesinnung auf die eigenen Staatsgrenzen. So ist die Grenze zwischen Griechenland und Mazedonien zum symbolischen und realen Grenztor zur Europäischen Union geworden, die Brennergrenze zum Symbol für den Rückfall von EU-Mitgliedsstaaten in die nationalstaatliche Logik. Die Ankündigung der österreichischen Bundesregierung, bei vorhandener Notwendigkeit Grenzkontrollen einzuführen und bei einer außergewöhnlichen Situation die Brennergrenze schließen zu wollen, belastete in einem ersten Moment die Beziehungen zwischen den Mitgliedsländern der Europaregion sowie das Verhältnis zwischen Österreich und Italien.[5]

1 *Traweger, Christian/Pallaver, Günther* 2016: Die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino in Bewegung. Der Mehrwert für die Bevölkerung. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung, Innsbruck.

2 *Traweger, Christian/Pallaver, Günther* 2014: Kommunikation – Kooperation – Integration in der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino. Die Meinung der Bevölkerung, Innsbruck.

3 *Nick, Rainer/Pallaver, Günther* 1998: Jenseits von Grenzen. Tirol – Südtirol – Trentino. Die Europaregion aus der Sicht der Bevölkerung, Innsbruck.

4 Weitere Fragen beschäftigten sich mit den Themen: Bekanntheit der Euregio, gemeinsames Auftreten, persönliche Vorteile, Reiseverhalten innerhalb der Euregio, die Meinung der Ladiner u.a.m.

5 Vgl. *Die Presse* (2016): Doskozil: „In Extremsituation Brenner-Grenze zumachen", in: Die Presse.com vom 14.4.2016, http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4966912/Doskozil_In-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der ersten Phase der Orientierungslosigkeit haben die drei Mitgliedsländer der Europaregion ihre gemeinsamen Interessen bei der Bewältigung des Flüchtlingsproblems proaktiv aufgegriffen und sind seitdem zu wichtigen Dialogpartnern zwischen Österreich und Italien geworden.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann als „Öffnung der Staatlichkeit" angesehen werden,[6] hervorgerufen und bedingt durch den europäischen Integrationsprozess und durch innerstaatliche Dezentralisierungsbestrebungen. Der Europäische Binnenmarkt mit dem freien Verkehr von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Personen, die Abschaffung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen durch das Abkommen von Schengen sowie die Einführung einer gemeinsamen Währung haben diese Entwicklung entscheidend mitgeprägt und begünstigt.

Erfolgte in der Vergangenheit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit informell und außerhalb von EU-Regeln, hat die Europäische Union mit dem EVTZ (2006) der sozialen Wirklichkeit verschiedener grenzüberschreitender Kooperationen ein rechtliches Gewand gegeben. Dadurch hat die EU nicht nur einen rechtlichen, sondern auch einen politischen Beitrag zur europäischen Integration geleistet, um ökonomische und soziale Asymmetrien zu beseitigen,[7] aber auch, um einen friedensstiftenden Beitrag „von unten" zu fördern.

Der offiziellen Gründung der EVTZ-Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino sind eine Reihe von Etappen vorausgegangen, die wesentlich von den Debatten über den europäischen Integrationsprozess sowie von der Rolle der Regionen im europäischen Kontext geprägt wurden.[8]

2009 wurden von den drei Ländern Tirol, Südtirol und Trentino die politischen Beschlüsse zur Gründung des EVTZ gefasst. Noch im selben Jahr wurde in Bozen ein gemeinsames Büro eröffnet, das die weiteren Schritte zur Errichtung des EVTZ in die Wege leitete. Nach dem Abschluss des Genehmigungsverfahrens wurde im Juni 2011 die Übereinkunft über die Errichtung sowie die Satzung des EVTZ von den drei Landeshauptleuten unterzeichnet. Der Verbund wurde für eine Dauer von 15 Jahren gegründet. Kurz danach erfolgte die Eintragung in das italienische EVTZ-Register, da der EVTZ eine Rechtsperson nach italienischem Recht ist. Der Rechtssitz befindet sich

Extremsituation-BrennerGrenze-zumachen (20.5.2016); Migranti, Renzi contro l'Austria: "Fa propaganda". Proposta Ue: "Chi non li accetta paghi, in: la Repubblica vom 04.05.2016, http://www.repubblica.it/esteri/2016/05/04/news/commissione_ue_confini_schengen_visti_cittadini_turchi-139068528 (20.05.2016).

6 Vgl. *Engl, Alice/Woelk, Jens* 2011: Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Vorgeschichte und die Entwicklung des neuen unionsrechtlichen Instruments, in: *Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Happacher, Esther/Woelk, Jens (Hrsg.):* Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Wien, S. 1-45.

7 Ebenda, S. 8.

8 Vgl. *Pallaver, Günther* 2005: Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, in: *Marko, Joseph/ Ortino, Sergio /Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hrsg.)*: Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, Baden-Baden, S. 493-510.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bozen. Anschließend fanden die konstituierenden Sitzungen der EVTZ-Organe Vorstand und Versammlung statt.[9]

Der EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass in den drei Mitgliedsländern mehrere autochtone Sprachgruppen leben. In der Provinz Bozen leben knapp 70% deutschsprachige Südtiroler und etwa 4,5% Ladiner. In der Provinz Trient leben in zwei Sprachinseln deutschsprachige Zimbern und Fersentaler, die etwa fünf Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen. Dazu kommen rund 3,5% Ladiner.[10] Unter diesen Aspekten ist der EVTZ auch ein friedensstiftendes Projekt, verstanden als Antithese zum Nationalismus der Vergangenheit, der das Zusammenleben unter den Sprachgruppen über viele Jahrzehnte belastet hatte. Im Gegensatz zur Vergangenheit werden heute die im Raum des EVTZ lebenden Sprachgruppen als kulturelle Bereicherung angesehen. Insgesamt leben auf dem Gebiet der Europaregion rund 1,7 Millionen Menschen.[11]

Der EVTZ Tirol-Südtirol-Trentino verfolgt laut Satzung folgende Ziele:

- Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen der Bevölkerung seiner Mitglieder;
- Förderung der territorialen Entwicklung seiner Mitglieder im Bereich ihrer jeweiligen Zuständigkeit, wobei die Kooperationsbereiche Bildung, Kultur, Energie, nachhaltige Mobilität, Gesundheit, Forschung und Innovation, Wirtschaft, Berglandwirtschaft und Umwelt besondere Beachtung finden;
- Stärkung der Abstimmung bei der gemeinsamen Teilnahme an Programmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit und anderen thematischen Programmen der EU;
- Vertretung der Interessen der Europaregion bei den gemeinschaftlichen und nationalen Einrichtungen;
- Wahrnehmung weiterer spezifischer Angelegenheiten der territorialen Kooperation in den Bereichen der gemeinsamen Zusammenarbeit, mit oder ohne finanziellen Beitrag der EU (Art. 5 der Satzung).

9 Vgl. *Fink, Matthias* 2012: EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als Rechtsgrundlage und Motor der territorialen Zusammenarbeit, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 420-431 (insbes. S. 423-424). Allgemein dazu vgl. *Engl, Alice* 2014: Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension, Baden-Baden.

10 Vgl. *Servizio Statistica della Provincia Autonoma di Trento*. TAV. I.5 - Appartenenza alla popolazione di lingua ladina, mochena e cimbra, per comune e per area di residenza (Censimento 2011), http://www.statweb.provincia.tn.it/pubblicazioniHTML/Annuari%20e%20altre%20pubblicazioni%20di%20carattere%20generale/annuari%20statistici/AnnStat2011/capitolo01/t01_005.html (17.05.2016).

11 Vgl. Zahlen zur Europaregion, http://www.europaregion.info/de/zahlen-europaregion.asp (20.05. 2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Auf den Punkt gebracht verdichtet sich die Kooperation auf drei Schwerpunkte: Stärkung der Beziehungen innerhalb der Bevölkerung; Stärkung der Zusammenarbeit in verschiedenen Politikfeldern; verbesserte gemeinsame Interessenvertretung nach außen.

2. Die Meinungsumfrage 2015

2.1 Repräsentativität der Stichprobe

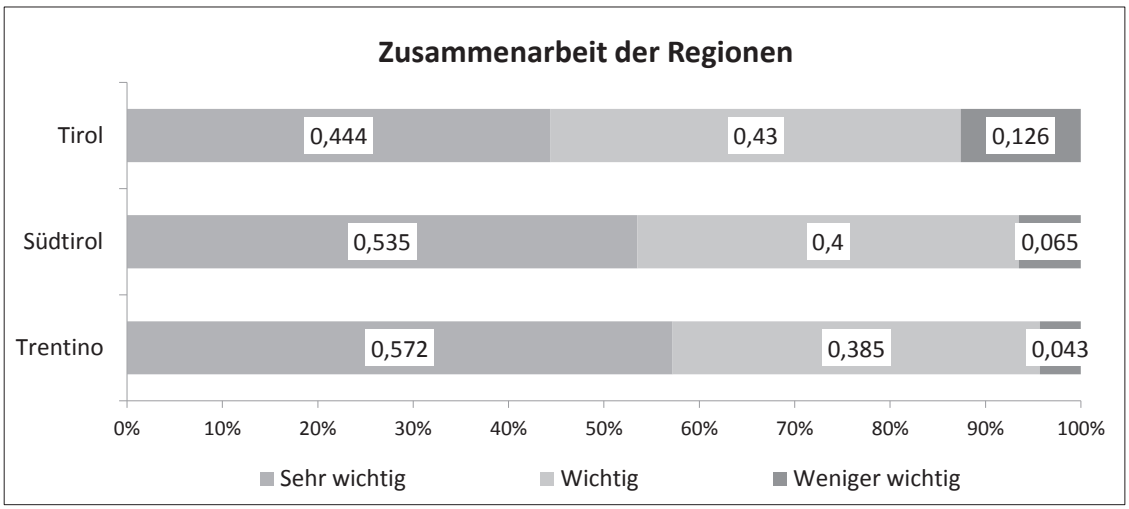
Für die Bevölkerungsumfrage wurden in den Ländern Tirol, Südtirol und Trentino in den ersten beiden Novemberwochen 2015 jeweils 500 Personen telefonisch befragt. Die Auswahl der befragten Haushalte (bzw. der befragten Personen) in den Stichprobengemeinden erfolgte nach einem statistischen Zufallsauswahlverfahren. Pro Haushalt wurde eine Person ausgewählt. Die Befragung wurde mittels standardisiertem Fragebogen von geschulten Interviewern im institutseigenen CATI-Labor (IMAD-Innsbruck) durchgeführt. Es ist gesichert, dass die demographische Struktur der Stichprobe ein Abbild der Grundgesamtheit (= wahlberechtigte Bevölkerung ab 16 Jahren) hinsichtlich der Merkmale Geschlecht, Alter und Bildung ist. Somit können die Ergebnisse für die Grundgesamtheit als repräsentativ angesehen werden. Die Schwankungsbreite beträgt maximal +/- 4,38 %.

2.2 Zusammenarbeit der Mitgliedsländer

Laut Satzung ist der Ausgangspunkt der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino der Wille zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Frage: „In Europa müssen Regionen zusammenarbeiten, wenn Sie etwas erreichen wollen. Für wie wichtig halten Sie persönlich eine Zusammenarbeit der drei Länder Tirol-Südtirol-Trentino?“ wird von den Bevölkerung der drei Länder insgesamt als sehr wichtig bzw. wichtig eingestuft. In Tirol waren es zusammen genommen 87,4% (2013: 88%), in Südtirol 93,5% (92,0%) und im Trentino 95,7% (96,7%).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abb. 1: Zusammenarbeit der Regionen



Quelle: *Traweger, Christian/Pallaver, Günther* 2016: Die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino in Bewegung. Der Mehrwert für die Bevölkerung. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung, Innsbruck

Die Zusammenarbeit wird aber nicht nur grundsätzlich befürwortet, sondern die Bevölkerung plädiert für eine noch intensivere Kooperation der drei Länder. Die Frage: „Sollte Ihrer Meinung nach die Zusammenarbeit der Regierungen und Verwaltungen innerhalb der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Zukunft intensiver werden?“ bejahten 69,6% der Tiroler, 80,6% der Südtiroler und 71,2% der Trentiner. Bezieht man nur jene Personen mit ein, die sich zu diesem Thema klar festlegen, dann ergibt sich – ohne Angabe/egal – ein Ergebnis, das einen Wunsch nach intensiverer Zusammenarbeit von knapp 78% bis 88% der Befragten aufzeigt. Dazu gibt es zu den Umfragen von 2013 und 1996 kaum Abweichungen. Lediglich in Südtirol gab es 1996 einen landesinternen Unterschied zu 2015, nämlich zwischen der deutsch- und italienischsprachigen Bevölkerung. 90,1% der deutschsprachigen, aber nur 76,4% der italienischsprachigen Bevölkerung wünschten sich vor zwanzig Jahren eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den drei Ländern. 2015 lassen sich keine signifikanten Unterschiede mehr zwischen den Sprachgruppen feststellen.[12]

2.3 Sachgebiete einer intensiveren Zusammenarbeit

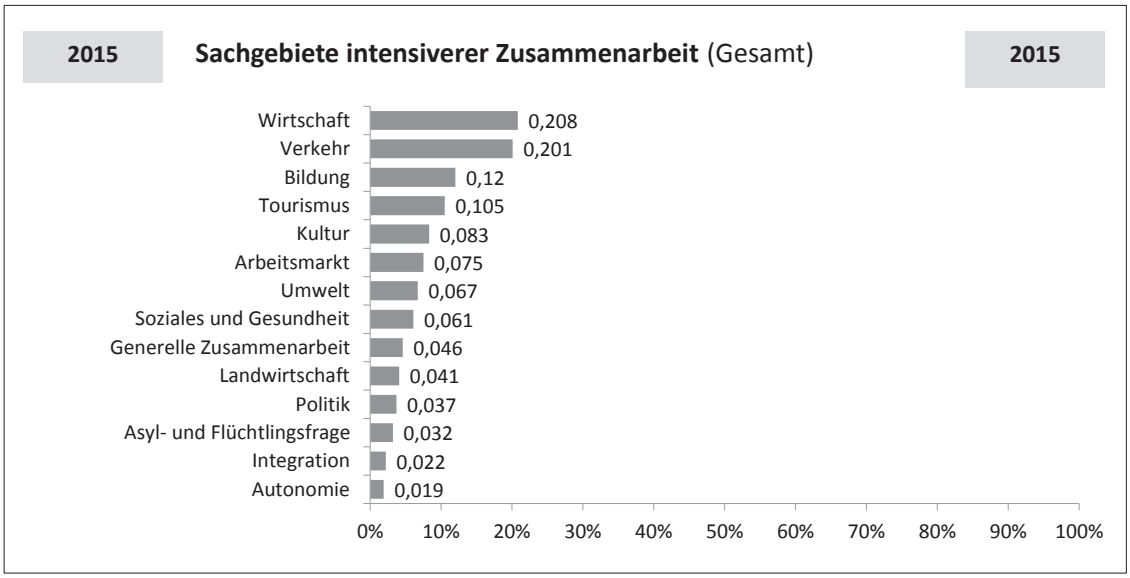
Bei welchen Sachgebieten wünschen sich die Bürger in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino eine intensivere Zusammenarbeit?

Betrachtet man die einzelnen Nennungen in den drei Ländern gebündelt, so ergibt sich folgendes Themenranking:

12 Vgl. *Nick/Pallaver* 1998 (Fn. 3), S. 74-76.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abb. 2: Sachgebiete intensiverer Zusammenarbeit 2015



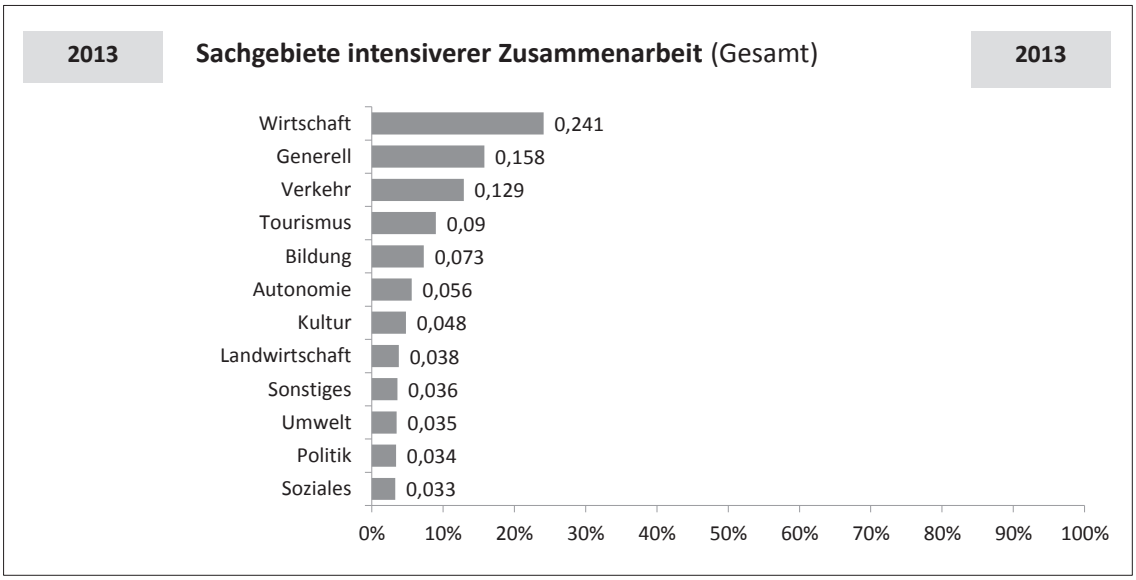
Quelle: *Traweger, Christian/Pallaver, Günther* 2016: Die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino in Bewegung. Der Mehrwert für die Bevölkerung. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung, Innsbruck.
GG: n= 1163 (alle Befragten in T/ST/Tr, welche die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino kennen)

Insgesamt spielt für die Befragten die Wirtschaft (mit der Schaffung bzw. dem Erhalt von Arbeitsplätzen) eine zentrale Rolle. An zweiter Stelle steht das Thema Verkehr vor der Bildung. An vierter Stelle der Nennungshäufigkeiten findet sich der Tourismus, gefolgt vom Thema Kultur. Es folgen die Politikfelder Arbeitsmarkt, Umwelt, Soziales und Gesundheit.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Anbei der Vergleich zur Umfrage aus 2013:

Abb. 3: Sachgebiete intensiverer Zusammenarbeit 2013



Quelle: *Traweger, Christian/Pallaver, Günther* 2016: Die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino in Bewegung. Der Mehrwert für die Bevölkerung. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung, Innsbruck

Innerhalb von zwei Jahren hat sich die Gewichtung der Themen nur leicht verschoben. Auch 2013 stand die Wirtschaft an erster Stelle, der Verkehr an dritter, der Tourismus an vierter, die Bildung an fünfter Stelle. Dennoch haben sich seit der Umfrage 2013 einige relevante Änderungen in der Präferenz der Bürger die Zusammenarbeit betreffend ergeben. 2013 wurde das Thema Asyl- und Flüchtlingsfrage noch nicht genannt, 2015 ist dieses Themenfeld längst ins Bewusstsein der Bürger getreten. Aber auch andere Themen haben an politischem Appeal verloren, wenn wir die Themenfelder in ihrer zeitlichen Entwicklung betrachten.

Wenn man die Präferenzen der drei Länder ab 1996 vergleicht, so kann festgestellt werden, dass sich die drei Kooperationsländer im Themenfeld Wirtschaft sowohl 1996 als auch 2013 und 2015 am nächsten stehen. Das gilt mit Abstrichen auch für den Tourismus, die Kultur und die Bildung, wenngleich man in beiden Fällen mit einem grundsätzlich niedrigem und im Vergleich zu 1996 mit einem nachgelassenen Interesse konfrontiert ist.

Alle anderen Themenfelder sind relativ ungleichgewichtig, weil im Vergleich zu den anderen Partnern zumindest ein Mitgliedsland immer wieder auffällige Abweichungen aufweist, wenn das Interesse entweder besonders groß oder besonders gering ist. Doch auch bei diesem Vergleich lassen sich Kontinuitäten zwischen 1996, 2013 und 2015 feststellen.

So stand das Bundesland Tirol, wie schon 1996 und 2013, auch 2015 beim Thema Verkehr an erster Stelle, gefolgt von Südtirol mit einem bereits im Vergleich zu Tirol deutlich geringerem Prozentsatz, während das Trentino dafür kaum Interesse zeigt. Dies

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hängt unter anderem mit der Belastung der Brennerautobahn und mit dem Bau des Brenner-Basis-Tunnels zusammen. Dessen ungeachtet sprachen sich 1996 insgesamt 90% der Trentiner Bevölkerung dafür aus, dass die Landeshauptleute aller drei Länder bei Transit- und Verkehrsfragen grundsätzlich eine gemeinsame Politik betreiben sollten, wie etwa gemeinsam in Brüssel auftreten, wo die drei Länder ein gemeinsames Büro betreiben (Tirol: 85,6%; Südtirol: 92,4%).

Dasselbe kann beim Thema Umwelt festgestellt werden, wo das Interesse zur Kooperation im Jahre 2015 und 2013 genauso auffällt wie im Jahr 1996: Südtirol und das Trentino zeigen ein eher geringes Interesse, während die Tiroler auf diesem Gebiet durchaus eine Intensivierung der Beziehungen wünschen.

Aufschlussreich ist das Thema Tourismus. 1996 sprach die Bevölkerung Südtirols (18,6%) das besondere Interesse am Tourismus an und lag im Vergleich zu Tirol (8,5%) und dem Trentino (7,7%) mehr als doppelt so hoch im Ranking der Präferenzen. 2013 ist dieses Interesse besonders in Tirol stark angestiegen (17,6%), im Trentino gleich geblieben und in Südtirol sehr stark zurückgegangen (2,3%). Dieses Bild zeigt sich auch im Jahre 2015, wo in Tirol das Interesse an mehr Zusammenarbeit im Tourismus nochmals angestiegen ist (20,6%), während für die Bevölkerung im Trentino dies nur bei 9,4% und in Südtirol weiter auf dem sehr niedrigen Niveau von 2,9% liegt.

Hoch liegen auch die Prozentsätze bei der Frage nach einem stärkeren gemeinsamen Auftreten nach außen. Positiv äußerten sich dazu 84,2% der Tiroler, 95,3% der Südtiroler und 90,1% der Trentiner.

2.4 Bedeutung der gemeinsamen Geschichte für die Zusammenarbeit

Tirol, Südtirol und das Trentino bildeten in der Gefürsteten Grafschaft Tirol über Jahrhunderte eine gemeinsame politische Einheit. Dennoch gab es immer wieder Konflikte, von konfessionellen über politische zu ökonomischen. Mit dem Aufkommen des Nationalismus im 19. Jahrhundert begannen die Nationalitätenkämpfe auch in Tirol. Nicht nur als Folge des Ersten Weltkrieges, sondern auch an den Folgen dieser Nationalitätenkämpfe zerbrach die österreichische Monarchie. Südtirol und das Trentino wurden nach dem Ersten Weltkrieg zu Italien geschlagen, Nordtirol blieb Teil des stark verkleinerten Österreich. All diese Entwicklungen trugen zur Erbfeindschaftsideologie zwischen Österreich und Italien bei und belasteten sehr lang die Beziehungen beider Länder.[13]

Die Beziehungen waren aber auch wegen des ungelösten Südtirolkonflikts belastet, bis 1992 von der UNO der dort anhängige Streit zwischen Wien und Rom beendet wurde.[14] Geschichte wird zwar immer wieder als gemeinsame Klammer der drei Landesteile positiv eingesetzt (man denke nur an die verschiedenen gemeinsamen Landesausstellungen der drei Länder), aber die an Konflikten reiche Geschichte lauert immer noch

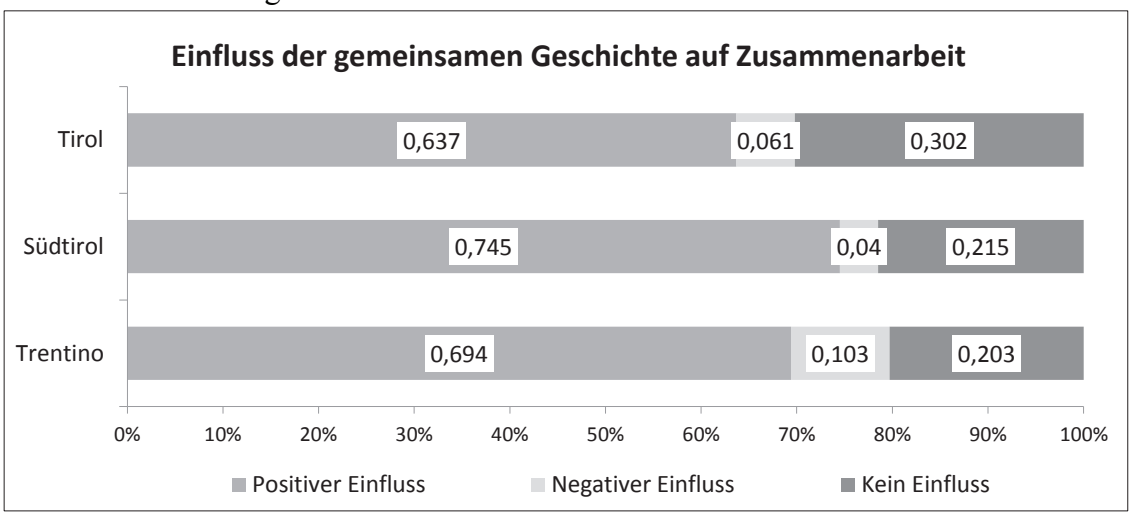
13 Vgl. *Gatterer, Claus* 1972: Erbfeindschaft Italien-Österreich, Wien/Frankfurt/Zürich.

14 Vgl. *Di Michele, Andrea/Palermo, Francesco/Pallaver, Günther (Hrsg.)* 2003: 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese, Bologna.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hinter vielen Ecken. Deshalb erweist sich die Einstellung der Bevölkerung zur Geschichte als Grundlage der Zusammenarbeit als durchaus relevant.

Abb. 4: Einfluss der gemeinsamen Geschichte auf Zusammenarbeit



Quelle: *Traweger, Christian/Pallaver, Günther* 2016: Die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino in Bewegung. Der Mehrwert für die Bevölkerung. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung, Innsbruck

Entgegen einer Reihe von Vorurteilen wird die gemeinsame Geschichte nicht als Belastung (wie noch bei der Umfrage 1996), sondern als positive Grundlage der Zusammenarbeit angesehen. Dies geben 63,7% der Tiroler, 74,5% der Südtiroler und 69,4% der Trentiner an. Beim Vergleich zu 2013 fällt auf, dass die Bevölkerung Tirols (61,9%) und des Trentino (65,7%) in etwa dieselbe Einschätzung wie 2015 gehabt haben, während in Südtirol die positive Einschätzung relativ stark gestiegen ist (von 65,7% auf 74,5%).

3. Resümee und Perspektiven

Als die erste Umfrage im Jahre 2013[15] zum EVTZ-Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino durchgeführt wurde, war dieser territoriale Verbund gerade etwas über ein Jahr alt. Damals konnte bei der Einstellung der Bevölkerung zur Europaregion eine in jeder Hinsicht positive Grundstimmung festgestellt werden, die auf dem Vertrauen und auf der Erwartung beruhte, dass die Zusammenarbeit zu positiven Ergebnissen und zum Vorteil aller drei Länder und deren Bevölkerung führe.

Dabei ist Vertrauen für jedes politische System und somit auch für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino ein zentraler Faktor und im Sinne des Soziologen Georg Sim-

15 Die Umfrage 1996 erfolgte zehn Jahre vor der europäischen EVTZ-Verordnung.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mel „eine der wichtigsten synthetischen Kräfte innerhalb der Gesellschaft“[16]. Vertrauen weist auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Performance eines demokratischen Systems und dem in einer Gesellschaft vorhandenen Level an Sozialkapital hin. Vertrauen bildet eine wichtige Voraussetzung für Kooperation, die wiederum Voraussetzung ist für eine Gesellschaft, die einen höheren Grad an Gemeinwohl besitzt als eine solche, in der Misstrauen herrscht.[17] Vertrauen ist aber auch ein Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Staates, von Regionen und Ländern wie auch von Kommunen und anderen Gebietskörperschaften.[18]

In der Europaregion ist das Vertrauen eine auf Erwartungen gestützte positive Orientierung, gerichtet auf die Verwirklichung von gesetzten Zielen und beruht auf positiven Erfahrungen und anerkannten gemeinsamen Werten. Um Vertrauen zu etablieren, bedarf es in der Regel „riskanter Vorleistungen“[19], die deshalb riskant sind, weil die Handlungen des Anderen nicht mit absoluter Sicherheit absehbar sind. So waren etwa die in der Vergangenheit bestehenden Vorbehalte eines Teils der italienischen Bevölkerung Südtirols der Europaregion gegenüber, von der sie nicht wussten, in welche (politische) Richtung sich diese bewegen würde, durch eine positive, alle Bevölkerungsgruppen einschließende Politik beseitigt worden.

Diese bereits 2013 festgestellte positive Grundstimmung wird bei der im Herbst 2015 durchgeführten Bevölkerungsumfrage insgesamt bestätigt. Alle Indikatoren weisen darauf hin, dass das Vertrauen in die Europaregion in den beiden letzten Jahren konsistent geblieben, ja sogar gewachsen ist. Der Wunsch nach Zusammenarbeit hat im Vergleich zu 2013 etwas zugenommen und lag sowohl 2013 als auch 2015 bei über 90%. Rund 70% der Befragten in allen drei Mitgliedsländern unterstreichen in der Umfrage von 2015 die für sie persönliche Bedeutung der Europaregion.

Fast im Gleichschritt verläuft der Wunsch nach einem stärkeren gemeinsamen Auftreten nach außen (etwa in Bezug auf das gemeinsame Büro in Brüssel), der im Durchschnitt der drei Länder bei rund 85% liegt. Diese hohen Prozentwerte sind im Vergleich zu den Umfragen von 1996 und 2013 im Wesentlichen konstant geblieben.

Potentielle Störfaktoren der Vergangenheit wie die kollektive Erinnerung an die konfliktgeladene Geschichte belasten die drei Länder offenbar nicht mehr. Im Gegenteil, der Einfluss der gemeinsamen Geschichte wird insgesamt als positiv für die Zusammenarbeit eingestuft, hat in allen drei Ländern in den letzten beiden Jahren in der positiven Einschätzung zugenommen und liegt bei durchschnittlich 70%, während 2013 dieser Prozentsatz um etwa fünf Prozent niedriger lag. 1996 hatte die Mehrheit der Bevölkerung in der konfliktgeladenen Geschichte noch eine Belastung gesehen.

16 *Simmel, Georg* 1992: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, hg. von Otthein Rammstedt, Frankfurt/M., 1992, S. 393.

17 *Seligman, Adam B.:* 1997: The problem of trust, Princeton; *Putnam, Robert* 2000: Bowling alone. The Collaps and Revival of American Community, New York, S. 134.

18 *Fukuyama, Francis* 1995: Trust. The social virtues and the creation of prosperity, New York.

19 *Luhmann, Niklas* 2000: Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 2000, 4. Aufl.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bevölkerung hat sich bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von nationalstaatlichen und/oder nationalen Einstellungen und Mentalitäten entfernt und ist stark pragmatisch eingestellt, erwartet sich Lösungen für anstehende Probleme (z.B. Verkehr, Gesundheit, Bildung, Wirtschaft) und dadurch einen persönlichen Mehrwert. Der Pragmatismus schlägt sich in den einzelnen Themenfeldern nieder, zu welchen sich die Bevölkerung äußert. Von den fünf erstplatzierten Themenfeldern innerhalb aller drei Regionen, die von der Bevölkerung als für sie relevant angegeben worden sind, finden wir vier sowohl in der Umfrage aus dem Jahre 2013 wie auch in jener aus dem Jahre 2015. Es handelt sich um die Themenfelder Wirtschaft, Verkehr, Bildung und Tourismus. Als fünftes Themenfeld war 2013 der Wunsch nach grundsätzlicher Zusammenarbeit angegeben, 2015 ist dieses durch das Themenfeld Kultur ersetzt worden.

Auf den Indikatoren Vertrauen, Ziele und Pragmatismus baut letztlich die Bekanntheit der Europaregion auf. In der Umfrage des Jahres 2015 wird sichtbar, dass die Bekanntheit der Europaregion im Vergleich zu 2013 in allen Mitgliedsländern zugenommen hat, mit Höchstwerten in Südtirol (76,8%), gefolgt vom Trentino (68,2%) und von Tirol (66,0%). 2013 lag Südtirol noch bei 71,9%, das Trentino bei 67,4% und Tirol bei 52,4%.

Im Vergleich zur Bekanntheit der Europaregion im Jahre 1996[20] antworteten 57,4% der Tiroler, 58% der Trentiner und 67,7% der Bevölkerung in Südtirol, schon einmal davon gehört zu haben. Daraus ergibt sich, dass der Bekanntheitsgrad in Südtirol und im Trentino im Verlaufe der letzten 20 Jahre zugenommen, in Tirol zumindest bis 2013 aber etwas abgenommen hatte.

Besonders schwach war 2013 die Bekanntheit der Europaregion unter den Jugendlichen Tirols ausgefallen. In der Altersgruppe unter 25 Jahren lag diese bei relativ geringen 23,0%; stieg dann im Jahre 2015 auf knapp 28%. Der Prozentsatz in dieser Altersgruppe ist hingegen in Südtirol und im Trentino relativ hoch konstant geblieben. Insgesamt bleibt der Bekanntheitsgrad der Europaregion unter Jugendlichen aber nach wie vor relativ gering und liegt (weit) unter dem Durchschnittswert der Bekanntheit. Wenig verwunderlich ist, dass 2015 und 2013 genauso wie bereits 1996 die Bekanntheit der Europaregion ganz merklich mit dem formalen Bildungsgrad zusammenhängt.

Im Vergleich zu den Ergebnissen der Bevölkerungsumfrage im Jahre 2013 kann man somit folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Die Grundstimmung, die Einstellung und das Vertrauen gegenüber der Europaregion ist nach wie vor positiv und umfasst im Wesentlichen weite Teile der Bevölkerung.
- Die Europaregion ist in allen drei Landesteilen bekannt und wird allmählich als wichtiger Akteur bei der Bewältigung von Daseinsfragen wahrgenommen.

20 Vgl. *Nick/Pallaver* 1998 (Fn. 3), S. 47-50.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bevölkerung in allen drei Mitgliedsländern weist eine klare und positive Meinung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf und wünscht sich eine Intensivierung dieser Kooperation.
- Dabei legt die Bevölkerung eine pragmatische Einstellung an den Tag, die sich an konkreten Themenfeldern orientiert.
- Der Anstieg der Bekanntheit und des Vertrauens und die Konsolidierung der positiven Einstellung zur Europaregion gehen unter anderem auf die in den letzten Jahren initiierten und durchgeführten Projekte sowie auf die grenzüberschreitenden Initiativen zurück, die von der Bevölkerung positiv aufgenommen worden sind.
- Die Kommunikation über die Europaregion, ihre Initiativen und Pläne bleibt nach wie vor ein zentraler Ausgangspunkt für die Bekanntheit, für die Akzeptanz durch die Bevölkerung und für ihre politische Legitimation. Soll dieser Prozess der Vertiefung der Europaregion weiterhin erfolgreich voranschreiten und zu einem zusätzlichen gesellschaftlichen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Mehrwert führen, bedarf es eines parallelen „top down“ sowie eines „bottom up“ Prozesses, der Partizipation anregt, ermöglicht, ausweitet und umsetzt.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

8. Europäische Union/Europäische Integration

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Kartenspiel der nationalen Parlamente und wie ihre Rolle in der Europäischen Union gestärkt werden könnte

Ute Müller[*]

1. Einleitung

Der Vertrag von Lissabon ist oft als der Vertrag der Parlamente bezeichnet worden, nicht nur wegen der deutlichen Aufwertung des Europäischen Parlaments, sondern auch, weil er als erster der EU-Verträge den nationalen Parlamenten eine eigene Rolle im Gesetzgebungsprozess der EU zugewiesen hat.[1] Diese besteht – neben individuellen Informations- und Beteiligungsrechten für die einzelnen nationalen Parlamente – im Kern in dem kollektiv wahrzunehmenden Recht zur Überwachung des in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags von Lissabon verankerten Subsidiaritätsprinzips.[2]

In den ersten Jahrzehnten der europäischen Integration wurde, wenn es um die demokratische Kontrolle der europäischen Politik ging, regelmäßig zuerst an die Stärkung des Europäischen Parlaments gedacht.[3] Im immer mehr zusammenwachsenden Europa rückten dann die nationalen Parlamente mehr in den Fokus; lange Zeit wurden sie als die Verlierer im europäischen Integrationsprozess betrachtet. Nachdem die Einführung des Subsidiaritätsprinzips durch den Vertrag von Maastricht und weitere Mechanismen zur Beteiligung der Parlamente die Erwartungen nicht erfüllt hatten und außerdem die Bürgerinnen und Bürger in zwei Mitgliedstaaten in dort abgehaltenen Volksabstimmungen dem Vorgängervertrag – dem Vertrag für eine Verfassung für Europa – die Zustimmung versagt hatten, war man entschlossen, dem fortschreitenden Macht- und Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente entgegenzuwirken.[4] Mit dem Verhandlungsmandat von 2007 für den Vertrag von Lissabon war daher explizit das Ziel verbunden worden, eine stärkere Parlamentarisierung der EU-Verträge insgesamt vorzusehen und festgestellte Demokratiedefizite zu verringern.[5]

---

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

1 Vgl. *Becker, Peter/Pintz, Anne* 2012: Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der EU, in: SWP-Zeitschriftenschau 3, S. 1-8, hier: S. 1; *Weber, Albrecht* 2011: Europäisches Parlament und nationale Parlamente im Europäischen Rechtsetzungsverbund, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 497-504, hier: S. 499.

2 Vgl. hierzu *Groh, Thomas* 2009: Die Rolle der nationalen Parlamente, in: *Fastenrath, Ulrich/ Nowak, Carsten (Hrsg.)*: Der Lissabonner Reformvertrag, Heidelberg 2009, S. 78-111, hier: S. 81; *Becker, Peter/Pintz, Anne* 2012 (Fn. 1), S. 3.

3 *Reiding, Hilde/van Meurs, Wim/Hulsenboom, Zoe* 2016: Die europäische Subsidiaritätsprüfung auf dem Prüfstand. Erwartungen und erste Erfahrungen aus dem deutschen und niederländischen Parlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, S. 85-101, hier: S. 87 f.

4 *Ritzer, Christoph/Ruttloff, Marc* 2006: Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips: geltende Rechtslage und Reformperspektiven, in: Europarecht, S. 116-137, hier: S. 129.

5 *Callies, Christian* 2009: Integrationsverantwortung und Begleitgesetze nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 56, S. 1-37, hier:

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Aktivitäten der nationalen Parlamente in Ausübung ihrer neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon haben unbestreitbar zu ihrer stärkeren Wahrnehmung im Rahmen des politischen Meinungsbildungsprozesses in EU-Angelegenheiten geführt. Jedoch ist von nationalen Parlamenten immer häufiger die Klage zu hören, dass sie durch ihre Wächterrolle bei der Subsidiaritätskontrolle von aktiven Politikgestaltern zu passiven Politikkommentatoren geworden seien. Es werden in ihrem Kreise zunehmend Stimmen laut, die eine stärkere Rolle für die nationalen Parlamente einfordern. Die Diskussion hat kürzlich auch dadurch einen weiteren Schub erfahren, dass der ehemalige Premierminister Cameron im Rahmen der so genannten Brexit-Debatte[6] eine Stärkung der Subsidiaritätskontrolle und mehr Einfluss für die nationalen Parlamente verlangt hat. In einem Schreiben an den Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk hat er konkret vorgeschlagen, dass Gruppen von nationalen Parlamenten sich zusammenschließen und unerwünschte Rechtsvorschläge stoppen können sollten.[7]

Im siebten Jahr des Bestehens des Vertrags von Lissabon soll hier daher der Frage nachgegangen werden, was aus den guten Absichten von damals geworden und inwieweit es gelungen ist, durch eine Stärkung der Rechte der nationalen Legislativen im EU-Rechtsetzungsprozess Demokratiedefizite zu verringern.

2. Der Frühwarnmechanismus nach dem Vertrag von Lissabon

Die Wächterfunktion der nationalen Parlamente im Bereich der Subsidiaritätskontrolle wird durch ein Kartenspiel wahrgenommen, das auch als sogenannter Frühwarnmechanismus bezeichnet wird.

2.1 Die Gelbe Karte der nationalen Parlamente

Der Ablauf des Frühwarnmechanismus, der in ähnlich gestalteter Weise auch bereits in dem Vertrag über eine Verfassung für Europa enthalten war, ist in den Artikeln 6 und 7 des Protokolls Nummer 2 zum Vertrag von Lissabon geregelt. Danach können die nationalen Parlamente gegenüber den EU-Institutionen in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb ihrer Meinung nach ein Gesetzentwurf nicht dem Grundsatz der Subsidiarität entspricht. Erreicht die Anzahl begründeter negativer Stellungnahmen mindestens ein Drittel der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen bzw. ein Viertel bei Vorlagen aus dem Bereich der Justiz- und Innenpolitik, besteht nach dem Subsidiaritätsprotokoll eine bindende Pflicht der Kommission, den Gesetzentwurf zu überprüfen.

S. 10; vgl. Vermerk des Generalsekretariats des Rates vom 26. Juni 2007, Dok. Nr. 11218/07, Nr. 11.

6 Debatte zu dem am 23. Juni 2016 durchgeführten Referendum im Vereinigten Königreich zu der Frage eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU.

7 Schreiben vom 10. November 2015, siehe www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/Donald-tusk_letter.pdf (08.06.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 erfolgter Überprüfung kann die Kommission mit einer entsprechenden Begründung an dem Entwurf festhalten, ihn ändern oder verwerfen. Dieser Vorgang wird „Gelbe Karte" der nationalen Parlamente genannt.[8]

Durch den Frühwarnmechanismus wird den nationalen Parlamenten vor allem die Aufgabe zugewiesen zu überprüfen, ob durch einen EU-Rechtsetzungsvorschlag Grenzen der europäischen Kompetenzausübung überschritten werden. Die nationalen Parlamente können versuchen, durch gemeinsames Handeln Rechtsetzungsvorschläge der europäischen Ebene zum Scheitern zu bringen. Dabei geht es nicht um die Prüfung des Inhalts, also des „Wie" eines Rechtsetzungsvorschlags. Die Funktion der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene unterscheidet sich damit deutlich von ihrer Rolle im innerstaatlichen Gefüge, wo sie nationale Politikinhalte und -prozesse mitzugestalten haben.[9]

Das Verfahren der antizipierten Subsidiaritätskontrolle mit Hilfe der Gelben Karte beinhaltet auch keine abschließende Verhinderungsmöglichkeit oder ein Vetorecht der nationalen Parlamente, da es allein in der Entscheidungsprärogative der Kommission liegt, die Reaktion auf begründete Stellungnahmen der nationalen Parlamente, die das notwendige Quorum erreicht haben, festzulegen.

Seit Bestehen des Verfahrens der Gelben Karte sind von den nationalen Parlamenten insgesamt ca. 350 Subsidiaritätsrügen bei der Kommission eingereicht worden.[10] Nach einer vorliegenden statistischen Erhebung bezogen auf den Zeitraum von 2010 bis 2014 haben sich zwar die Parlamente aller Mitgliedstaaten – mit Ausnahme von Kroatien – bereits an der Erhebung von Subsidiaritätsrügen beteiligt, dennoch ist der ermittelte EU-weite Durchschnittswert mit 1,6 Prozent eher gering.[11] Die Parlamente von Schweden (10,3 Prozent), den Niederlanden und Luxemburg (jeweils mit 3,4 Prozent) liegen in der Statistik der Erhebung der Subsidiaritätsrügen vorne.[12] Diese Analyse zeigt, dass die nationalen Parlamente das Instrument der Gelben Karte zwar zum Einsatz bringen, allerdings nicht in sehr intensiver Form. Besonders bemerkenswert ist, dass die nationalen

8 Vgl. dazu *Sohn, Klaus-Dieter/Czuratis, Sebastian* 2015 in CEP-Studie: Subsidiaritätsprinzip mit Leben füllen, Freiburg, S. 1-15, hier: S. 9 (www.cep.eu); *Callies, Christian* 2009 (Fn. 5), S. 7 ff; *Hölscheidt, Sven* 2016 in: *Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.)*: Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, München; Art. 12 Rz. 49; *Schima, Bernhard* 2013: Die Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon - einige praktische Bemerkungen aus der Sicht der Kommission, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, S. 369-387, hier: S. 372.

9 *Sprungk, Carina* 2011: Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenanforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten, in: *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hrsg.)*: Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?, Baden-Baden, S. 211-226, hier: S. 213, *Becker, Peter/Pintz, Anne* 2012 (Fn. 1), S. 4.

10 Zu der genannten Anzahl siehe *Reiding, Hilde/van Meurs, Wim/Hulsenboom, Zoe* 2016 (Fn. 3), S. 91.

11 Vgl. dazu *Van Roosebeke, Bert* 2015 in CEP-Studie: Jährlicher EU-Indikator, EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und demokratische Kontrolle – eine Bestandsaufnahme, Freiburg, S. 1-21, hier: S. 12f (www.cep.eu).

12 Vgl. dazu *Van Roosebeke, Bert* 2015 (Fn. 11).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Parlamente bei den knapp 120 europäischen Gesetzesinitiativen, gegen die sie vorgingen, durchschnittlich auf nur knapp vier Stimmen oder ein Fünftel der erforderlichen Zahl kamen.[13]

So konnten sich nur jeweils zwei bis drei nationale Parlamente bzw. drei bis vier Kammern auf eine Subsidiaritätsrüge einigen.[14] Vergleichende Untersuchungen zu der Frage, warum bestimmte Parlamente, insbesondere die oben genannten, das Instrument häufiger als andere nutzen, haben auch zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen geführt.[15]

Erst in zwei Fällen wurde das erforderliche Quorum für eine Gelbe Karte erreicht[16]. Der erste Fall betraf den im April 2012 von der Kommission vorgelegten Verordnungsvorschlag über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit.[17] Hier ging es um Regelungen zum Streikrecht, ein für die nationalen Parlamente sehr sensibles Thema, bei dem eine Kernkompetenz der Mitgliedstaaten betroffen war. Zwölf nationale Parlamente mit insgesamt 19 Stimmen erhoben eine Subsidiaritätsrüge.[18] Im Ergebnis entschied die Kommission zwar, den Verordnungsvorschlag zurückzuziehen; gleichwohl war die Rücknahme nicht eine direkte Folge der Gelben Karte. In einem an alle nationalen Parlamente gerichteten Schreiben legte die Kommission dar, dass das Prinzip der Subsidiarität durch den Vorschlag nicht verletzt worden sei. Er sei zurückgezogen worden, weil es nicht wahrscheinlich gewesen sei, dass das Vorhaben die nötige politische Unterstützung im Europäischen Parlament und Rat erhalten werde.[19] In einem entsprechenden Brief des Präsidenten der Kommission an den Präsidenten des Europäischen Parlaments brachte die Kommission sogar explizit zum Ausdruck, dass die Rücknahme des Vorschlags eine Sache der politischen Zweckmäßigkeit gewesen sei.[20] In ihrem Antwortschreiben an die nationalen Parlamente ist die Kommission auch in keinster Weise auf die von den nationalen Parlamenten vorgebrachten Argumente eingegangen.

In dem zweiten Fall der Erhebung einer Gelben Karte durch die nationalen Parlamente ging es um den von der Kommission im Jahr 2013 vorgelegten Verordnungsvorschlag über die Errichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft.[21] 14 nationale Parlamente mit insgesamt 18 Stimmen haben Subsidiaritätsrüge bei der Kommission einge-

13 Zu den Zahlen siehe *Reiding, Hilde/van Meurs, Wim/Hulsenboom, Zoe* 2016 (Fn. 3), S. 97.

14 Ebenda.

15 Ebenda.

16 *Van Roosebeke, Bert* 2015 (Fn. 11), S. 12; nach Redaktionsschluss wurde noch in einem dritten Fall das erforderliche Quorum erreicht: 22 Parlamente/Parlamentskammern haben gegen den Vorschlag der Kommission zur Änderung der Entsenderichtlinie (COM(2016) 128 final) Subsidiaritätsrüge erhoben. Die Kommission hat auch in diesem Fall entschieden, an ihrem Vorschlag festzuhalten.

17 Ebenda; COM (2012) 130 final.

18 Im Einzelnen dazu *Schima, Bernhard* 2013 (Fn. 8), S. 383.

19 Ebenda.

20 Brief vom 12. September 2012, vgl. www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-661_en.htm?locale=en (09.06.2016).

21 *Van Roosebeke, Bert* 2015 (Fn.11), S. 12; COM (2013) 534 final.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

reicht; damit wurde das Quorum von einem Viertel der insgesamt 56 Stimmen erreicht, das hier, da es sich um ein Vorschlag aus dem Bereich der Justiz- und Innenpolitik handelte, einschlägig war. Nach Überprüfung kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass weder eine Änderung noch eine Rücknahme des Vorschlags angebracht seien.[22]

Als gewisser Fortschritt im Verhältnis zu dem ersten Fall ist hier allerdings zu verzeichnen, dass die Kommission sich mit den Einzelargumenten der nationalen Parlamente intensiv auseinandergesetzt und ihre Darlegungen in Form einer offiziellen Kommissionsmitteilung niedergelegt hat.

Die nationalen Parlamente haben in ihren Subsidiaritätsrügen zum Vorschlag zur Errichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft nicht nur einen Verstoß gegen das Prinzip der Subsidiarität geltend gemacht, sondern auch Bedenken mit Blick auf die von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorgetragen. Im Rahmen ihrer Analyse der ihr übermittelten begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente hat die Kommission jedoch zwischen den auf den Subsidiaritätsgrundsatz Bezug nehmenden Begründungen und anderen sich auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit oder auf sonstige politische oder rechtliche Fragen beziehenden Argumenten differenziert. Sie hat in ihrer Mitteilung zum Ausdruck gebracht, dass sie bei ihrer Würdigung der begründeten Stellungnahmen Argumente der nationalen Parlamente, die nach ihrer Einschätzung über den Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus hinausgehen, im politischen Dialog[23] berücksichtigen werde. Somit nimmt die Kommission für sich in Anspruch, die geltend gemachten Bedenken zu bewerten und selbst zu entscheiden, ob sie diese als Subsidiaritätsbedenken behandelt. Damit werden die Erfolgsaussichten des Einsatzes einer Gelben Karte, über deren Folgen ohnehin die Kommission zu entscheiden hat, noch weiter geschmälert.

Die Reaktion der Kommission stieß bei vielen nationalen Parlamenten auf Unverständnis und Unmut. Das britische Unterhaus beispielsweise bezeichnete die Mitteilung der Kommission als unzureichend und als Beispiel für eine „poor practice“[24]. Das niederländische Parlament brachte seine Kritik in einem Schreiben an die Kommission zum Ausdruck und bat sie um eine mündliche Darlegung ihrer Entscheidung in einer Sitzung des Parlaments.

Aufgrund dieser Erfahrungen ist das Experiment des Ziehens der Gelben Karte nach Meinung vieler nationaler Parlamente als gescheitert zu bewerten.

2.2 Die Orange Karte der nationalen Parlamente

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde auch eine Neuerung zur Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente eingeführt, die in dem Vorgängervertrag noch nicht enthalten war. In dem Verhandlungsmandat für die Regierungskonferenz 2007 wurde ausdrücklich die Absicht niedergelegt, gegenüber dem bisher vorgesehenen Verfahren ei-

22 Siehe Kommissionsmitteilung vom 27. November 2013, COM (2013) 851 final.

23 Vgl. dazu die Ausführungen zum politischen Dialog unter 4.

24 House of Commons 219-xiii, 13th Report of Session 2014-2015, p. 12, para 3.7.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 „verstärkten Subsidiaritätskontrollmechanismus“[25] einzurichten. Die daraufhin in den Vertrag von Lissabon eingefügten Regeln sehen vor, dass, wenn im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens der Schwellenwert mehr als die Hälfte der den nationalen Parlamenten zugeteilten Stimmen erreicht und die Kommission sich für ein Festhalten an ihrem Vorschlag entscheidet, die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente und die der Kommission dem Gesetzgeber, das heißt dem Europäischen Parlament und dem Rat, vorgelegt werden müssen. Dieser muss vor Ende der ersten Lesung prüfen, ob der Gesetzgebungsvorschlag im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht. Bei einer Ablehnung mit 55 Prozent der Stimmen im Rat bzw. einer Mehrheit im Europäischen Parlament wird der Gesetzgebungsvorschlag verworfen.[26] Damit ist zum ersten Mal die Möglichkeit gegeben, dass ein Vorschlag im Subsidiaritätskontrollsystem aufgrund eines geltend gemachten Verstoßes gegen den Subsidiaritätsgrundsatz von der Agenda des europäischen Gesetzgebers genommen werden kann.[27] Allerdings wird dies nicht unmittelbar durch das Handeln der nationalen Parlamente selbst ausgelöst, sondern die Entscheidungsprärogative liegt hier, wenn die Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag nicht zurückzieht, beim Europäischen Parlament oder beim Rat. Dieses Verfahren wird als „Orange Karte“ der nationalen Parlamente bezeichnet.[28] Das neue Element liegt hier in der formellen Einbeziehung des EU-Gesetzgebers in den Subsidiaritätskontrollmechanismus. Diese Lösung ist offensichtlich gewählt worden, um den Einfluss der nationalen Parlamente nicht zu groß werden zu lassen.

Der Orange-Karten-Mechanismus ist bisher noch nie ausgelöst worden.[29] Die vorliegenden Erfahrungen im Rahmen des Frühwarnmechanismus legen auch nicht nahe, dass es in der Zukunft dazu kommen könnte.

3. Reformüberlegungen: Initiativen für neue Karten – die Parlamente in der Offensive

3.1 Rote Karte der nationalen Parlamente

Die Idee der Roten Karte beinhaltet ein Ablehnungsrecht oder Vetorecht der nationalen Parlamente in Bezug auf EU-Rechtsetzungsakte. Es existieren mehrere Spielarten; sie unterscheiden sich danach, ob die nationalen Parlamente allein handeln (individuelle Rote Karte) oder im Konzert mit anderen (kollektive Rote Karte).

Die niederländische Delegation hatte bereits im Rahmen der Regierungskonferenz zur Aushandlung des Vertrags von Lissabon Bemühungen unternommen, ein Vetorecht der

25 *Callies, Christian* 2009 (Fn. 5), S. 10.

26 Siehe dazu Artikel 7 Absatz 3 Protokoll Nummer 2 zum Vertrag von Lissabon

27 *Callies, Christian* 2009 (Fn. 5), S. 11.

28 Vgl. dazu *Schima, Bernhard* 2013 (Fn. 8), S. 372; *Sohn, Klaus-Dieter/Czuratis, Sebastian* 2015 (Fn. 8), S. 9; *Callies, Christian* 2009 (Fn. 5), S. 9 f.

29 *Sohn, Klaus-Dieter/Czuratis, Sebastian* 2015 (Fn. 8), S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nationalen Parlamente in kollektiver Form – also eine kollektive Rote Karte – im Rahmen des Frühwarnmechanismus zu etablieren. Dies war allerdings unter den Mitgliedstaaten nicht mehrheitsfähig.[30]

Das britische House of Commons hat einige Varianten einer Roten Karte in individueller Form entwickelt, die auch weit über eine Subsidiaritätskontrolle hinausgehen und ein Zurückweisungsrecht oder Abweichungsrecht für das Parlament beinhalten.[31] Die britische Regierung hat diese Vorschläge allesamt als zu weit gehend zurückgewiesen.[32]

Unter dem Stichwort „Rote Karte" werden auch die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 19./20. Februar 2016 im Zusammenhang mit dem so genannten Brexit[33] behandelt, die Neuerungen im Verfahren des Frühwarnmechanismus vorsehen. Der Einfluss der nationalen Parlamente auf die EU-Gesetzgebung soll im Verhältnis zum Status quo dadurch ausgebaut werden, dass ein Gesetzesvorschlag der Kommission kurzfristig auf die Tagesordnung des Rates gesetzt werden soll, wenn 55 Prozent der nationalen Parlamente in einer gegenüber dem bisherigen Verfahren von acht auf zwölf Wochen verlängerten Frist Subsidiaritätseinwände haben. Die Vertreter der Mitgliedstaaten sollen den Vorschlag nicht weiterverfolgen, wenn nicht den Bedenken der nationalen Parlamente Rechnung getragen wurde.[34]

Diese Neuerung geht nicht weit über die bisher gültige Regelung hinaus. Die Herren des Verfahrens sind auch hier die Vertreter der Mitgliedstaaten und es ist zudem auch noch eine Wertungsfrage, ob im jeweiligen Fall den Bedenken Rechnung getragen wurde. Die nationalen Parlamente haben auch hier kein Letztentscheidungsrecht. Die Regelung kommt allerdings in ihrer Wirkung einem Verhinderungsrecht der nationalen Parlamente sehr nahe. Man könnte daher von einem Vetorecht der nationalen Parlamente auf Umwegen sprechen.

Diese vom Europäischen Rat vereinbarte Regelung sollte nach den Verabredungen allerdings nur dann realisiert werden, wenn das Referendum in Großbritannien einen Verbleib dieses Mitgliedstaats in der EU zur Folge gehabt hätte. Es gibt allerdings gewisse Bestrebungen von Seiten der nationalen Parlamente, sie auch unabhängig davon in die Praxis umzusetzen.

Allerdings dürfte beim Frühwarnsystem in der bisher praktizierten Form nur wenig Aussicht bestehen, je ein Quorum von 55 Prozent der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen zu erreichen.

---

30 *Fischer, Klemens* 2010: Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar, Baden-Baden, S. 503, Rz.5; *Reiding, Hilde/van Meurs*, *Wim/Hulsenboom, Zoe* 2016 (Fn. 3), S. 92.

31 *European Scrutiny Committee* 2013, "Reforming the European scrutiny system in the House of Commons", 28 November 2013, HC 109-I 2012-2013, p. 55, paras. 170 and 171.

32 „Government response to the House of Commons European Scrutiny Committee report HC 109-1 of Session 2013-14 'Reforming the Scrutiny System in the House of Commons'", 8914 Cm (2014), 24-25.

33 Siehe Fn. 6.

34 Vgl. Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016, (EUCO 1/16), S. 17f.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Late Card der nationalen Parlamente

Die so genannte Late Card, deren Konzeption ebenfalls aus Großbritannien stammt und dort von der Politikwissenschaft entwickelt wurde[35], beinhaltet ein Prüfungsrecht der nationalen Parlamente vor Abschluss des EU-Gesetzgebungsverfahrens. Dies könnte auf die Subsidiaritätsfrage begrenzt sein oder aber auch noch weitere Aspekte mit einbeziehen. Das Konzept einer Late Card würde berücksichtigen, dass die Gesetzgebungsvorschläge der Kommission aufgrund der Beratungen im Europäischen Parlament und im Rat regelmäßig grundlegende Änderungen erfahren, so dass sich die Subsidiaritätsfrage im Verhältnis zum Kommissionsvorschlag prinzipiell wieder neu stellt.

Eine Late Card würde den nationalen Parlamenten in der Sache eine Art Ratifizierungsfunktion für EU-Gesetzgebungsakte zubilligen. Dies stellt ein sehr weitgehendes Eingriffsrecht in das EU-Rechtsetzungsverfahren dar. Es erscheint zudem systemfremd, den nationalen Parlamenten das Recht einzuräumen, ein Gesetzesvorhaben, an dessen Verhandlungen sie unmittelbar gar nicht beteiligt sind und auf das sie daher keinen direkten Einfluss nehmen können, am Ende komplett stoppen zu können. Zu berücksichtigen ist auch, dass die nationalen Parlamente mit der in Artikel 8 des Protokolls Nummer 2 zum Vertrag von Lissabon geregelten Subsidiaritätsklage ein Instrument zur Hand haben, um gegenüber ausgehandelten und abgeschlossenen EU-Gesetzgebungsvorhaben Subsidiaritätsbedenken geltend zu machen. Allerdings hat es bisher noch keinen Fall gegeben, in dem die nationalen Parlamente eine Subsidiaritätsklage erhoben haben.

3.3 Grüne Karte der nationalen Parlamente

Das Konzept der Grünen Karte sieht vor, dass die nationalen Parlamente die Möglichkeit haben sollen, der Kommission konstruktive und unverbindliche Empfehlungen zur EU-Politik oder zu Legislativvorschlägen zu übermitteln.[36] Anders als beim Subsidiaritätsrügeverfahren (gelbe, orange, rote Karte) soll es nicht darum gehen, einen Kommissionsvorschlag aufzuhalten, sondern darum, positiv Einfluss zu nehmen.[37].

Die Initiative zu einer Grünen Karte für die nationalen Parlamente geht zurück auf Überlegungen aus ihrem eigenen Kreis. Am 19. Januar 2015 haben sich 14 Parlamentskammern in Brüssel getroffen, um im Rahmen einer Konferenz das Konzept der Schaffung einer Grünen Karte zu diskutieren. Die Idee und Konzeption der Grünen Karte hat dann auch Eingang in den Beitrag der LIII. COSAC in Riga vom 31. Mai bis 2. Juni 2015 gefunden.[38]

---

35 Vgl. *Garben, Sacha* 2014: „Confronting the competence conundrum: Democratising the European Union through an expansion of its legislative powers", in: Oxford Journal of Legal Studies, S. 1-35, hier S. 34.

36 *Reiding, Hilde/van Meurs, Wim/Hulsenboom, Zoe* 2016 (Fn. 3), S. 101; *Van Roosebeke* 2015 (Fn. 11), S. 17; Luxembourg Precidency of the Council of the European Union, Information Note in relation to the COSAC Working group, 30 October 2015, on "green card".

37 *Van Roosebeke* 2015 (Fn. 11), S. 17.

38 Der Beitrag ist abrufbar unter www.cosac.eu, s. insbesondere Ziffern 2.4 und 2.10.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 bisher nur wenige Parlamente eine offizielle Position zur Einführung einer Grünen Karte verabschiedet haben und es bei ihnen auch kritische Stimmen zu dem Instrument gibt, sind im Rahmen der COSAC bereits einige Eckpunkte zu der Grünen Karte erarbeitet worden. Eine breite Mehrheit der sich an der Diskussion beteiligenden nationalen Parlamente hat sich dafür ausgesprochen, dass die Grüne Karte die Möglichkeit beinhalten solle, die Kommission zum Erlass neuer Gesetzgebung und zur Änderung oder Rücknahme bestehender Gesetzgebung aufzufordern. Ferner wurden ein festes Quorum von einem Viertel oder einem Drittel von teilnehmenden Kammern/Parlamenten und eine noch festzulegende Frist für die Einreichung der Grünen Karte für sinnvoll erachtet.[39]

In einem ersten Anwendungsfall haben 17 EU-Ausschussvorsitzende eine vom EU-Ausschussvorsitzenden des britischen Oberhauses im Juni 2015 vorgelegte Initiative unterstützt, mit der die Kommission zur Schaffung von Regelungen gegen die Lebensmittelverschwendung im Rahmen des inzwischen vorgelegten Pakets zur Kreislaufwirtschaft aufgefordert wurde.[40] Ein zweiter Vorschlag kam von der EU-Ausschussvorsitzenden des Parlaments aus Lettland und beinhaltete die Aufforderung an die Kommission, die audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie zu überarbeiten.[41] Eine dritte Initiative wurde von der EU-Ausschussvorsitzenden der französischen Nationalversammlung gestartet und enthält einen Vorstoß zur Stärkung der sozialen Verantwortung von Unternehmen, unter anderem als Reaktion auf das Fabrikunglück in Bangladesch.[42]

Das Vorhaben zur Schaffung einer Grünen Karte entspringt dem Bedürfnis der nationalen Parlamente, innerhalb des EU-Gesetzgebungsprozesses als Gestalter und nicht nur – wie im Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus angelegt – als Blockierer von Gesetzgebung wahrgenommen zu werden.

Die Grüne Karte würde die nationalen Parlamente stärker in die Lage versetzen, eine konstruktive Rolle im Rahmen des EU-Gesetzgebungsprozesses zu spielen. In dem bereits erwähnten Beitrag der COSAC wurde daher auch besonders betont, dass die Grüne Karte eine wertvolle Gelegenheit für die nationalen Parlamente darstelle, eine proaktive Rolle im Prozess der EU-Agenda mit Blick auf ihren – ihnen in Artikel 12 EUV auferlegten – Beitrag zum guten Funktionieren der EU einzunehmen.[43]

Ein gegenüber dem Instrument der Grünen Karte erhobener Einwand ist, dass diese als ein die Position der Kommission oder des Europäischen Parlaments unterminierendes Initiativrecht der nationalen Parlamente angesehen oder interpretiert werden könnte. Nach den EU-Verträgen steht der Kommission – bis auf einige Ausnahmefälle – das exklusive Initiativrecht für die EU-Gesetzgebung zu. Es geht auf die Gründungsverträge

39 Vgl. Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Information Note in relation to the COSAC Working group, 30 October 2015, on "green card".

40 www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card-on-food-waste.pdf (09.06.2016).

41 Information hierzu www.Lrs.Lt (09.06.2016).

42 Vgl. hierzu Minute on COSAC working group meeting, 30 October 2015, www.cosac.eu (09.06.2016).

43 Der Beitrag ist abrufbar unter www.cosac.eu, s. Ziffer 2.9.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

(Artikel 149 EWG-Vertrag) zurück und dient der Wahrung des institutionellen Gleichgewichts zwischen den Organen der EU. Auch wenn es immer wieder Versuche gibt, das Initiativrecht der Kommission einzuschränken oder auf andere EU-Institutionen auszuweiten, hat man in der EU bisher an dem exklusiven Initiativmonopol der Kommission festgehalten.[44] In Anerkennung dieser Rechtsstellung soll die Grüne Karte daher kein die Kommission bindendes Instrument sein und als kollektive Maßnahme der nationalen Parlamente im Rahmen des so genannten politischen Dialogs[45] mit der Kommission praktiziert werden.

Mit Blick auf das Europäische Parlament ist zu berücksichtigen, dass diesem gegenüber der Kommission auf der Grundlage von Artikel 225 AEUV ein legislatives Aufforderungsrecht, das auch noch weiter gestärkt wurde, zusteht.[46] Die nationalen Parlamente würden durch die Grüne Karte allenfalls ein ähnlich strukturiertes und somit vergleichbares Recht erhalten; eine gegenüber dem Europäischen Parlament privilegierte Stellung käme ihnen damit nicht zu.

Wenn man akzeptiert, dass die europäische Bürgerinitiative in Artikel 11 Absatz 4 EUV die europäischen Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt, EU-Gesetzgebung vorzuschlagen, gibt es keinen zwingenden Grund, weshalb eine Grüne Karte für die nationalen Parlamente nicht anerkannt werden sollte. Sie sind Interessenwalter und Sprachrohr der Bürgerinnen und Bürger und verfügen auf der nationalen Ebene regelmäßig ohnehin über ein legislatives Initiativrecht. Allerdings sollte es keine Beeinträchtigungen der institutionellen Balance innerhalb der EU geben. Diese dürfte durch das Verfahren der Grünen Karte in der bisherigen Konzeption jedoch auch nicht gefährdet sein.

4. Ausblick – Ist mehr immer mehr? Ist die verstärkte Rolle der nationalen Parlamente durch neue Kartenspiele eine Lösung für die Stärkung der Demokratisierung der EU?

Die nationalen Parlamente haben wichtige Mittlerfunktionen bei der Schaffung von Verbindungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem europäischen Entscheidungsprozess. Ihr Beitrag zur Anreicherung des öffentlichen Diskurses und zur Überbrückung der Distanz zwischen EU und Bürgerschaft ist zweifelsohne elementar für den europäischen Integrationsprozess. Die bisher existierende Architektur der Einbeziehung der nationalen Parlamente beruht jedoch auf der zunehmend ins Wanken geratenen Annahme, dass die europäische Integration ein unbestrittenes Selbstläufer-Projekt ist, dessen Zielrichtung, immer mehr europäische Einheit oder sogar Uniformität zu erreichen, nicht in Frage gestellt wird. In Zeiten, in denen das europäische Einigungsprojekt im-

44 *Deutelmoser, Anna* 2015: Kennt das Initiativrecht der Europäischen Kommission keine Grenzen? in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1577-1581, hier: S. 1577f und S. 1580.

45 Vgl. dazu die Ausführungen unter 4.

46 Vgl. *Deutelmoser, Anna* 2015 (Fn. 44), S. 1581.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

mer mehr an Zustimmung zu verlieren droht, sollte der Bewahrung von nationalen Identitäten, Traditionen und Eigenheiten sowie von eigener Kultur und Werten der Mitgliedstaaten ein höherer Stellenwert eingeräumt werden.

Um die nationale Dimension in der EU zu schützen, sind die nationalen Parlamente die geeigneten Mitspieler. Sie sollten die Sachwalter dafür sein, dass es eine angemessene Balance im Rahmen der fortschreitenden europäischen Integration gibt und dass ein hinreichender Bereich für die autonome Gesetzgebung in jedem Mitgliedstaat aufrechterhalten wird.

Wenn man der Frage nachgeht, inwieweit die nationalen Parlamente dieser Aufgabe gerecht werden können, stellt man zunächst fest, dass sie mit ihrer bisherigen Rolle unzufrieden sind, insbesondere auch mit dem Frühwarnsystem, weil dieses von den Ergebnissen her sehr zu wünschen übrig lässt. Sie wollen im Rahmen der europäischen Politikgestaltung vor allem auch nicht nur Randfiguren oder Spieler von zweitrangiger Bedeutung sein.

Es gibt einen wachsenden Konsens unter den nationalen Parlamenten, dass ihr Einfluss in europäischen Angelegenheiten verbessert und über die Überwachung des Prinzips der Subsidiarität und die Kontrolle der nationalen Regierungen hinausgehen muss. Dies hat sie auch schon veranlasst, selbst aktiv zu werden. Angestoßen von einer Initiative von den Parlamenten von Dänemark, den Niederlanden und des Vereinigten Königreichs haben sich im Juni 2014 29 Vorsitzende von EU-Ausschüssen in einem Schreiben an die Kommission gewandt mit der Bitte, eine Arbeitsgruppe bestehend aus Mitgliedern der nationalen Parlamente und Vertretern der EU-Institutionen einzurichten mit dem Ziel, die Rolle der nationalen Parlamente zu stärken.[47] Dieser Brief blieb von Seiten der Kommission unbeantwortet.

Die von den nationalen Parlamenten für wünschenswert erachtete Stärkung ihres Einflusses in EU-Angelegenheiten dürfte durch neue Formen von Karten nur schwerlich zu erreichen sein. Individuelle Karten für die nationalen Parlamente bergen die Gefahr, dass der Gesetzgebungsprozess der EU komplett lahmgelegt wird, und sind daher bei den Mitgliedstaaten und auch innerhalb der EU nicht mehrheitsfähig. Kollektive Karten erfordern regelmäßig, dass für ihren Einsatz bestimmte Quoren von Stimmen der nationalen Parlamente erfüllt sein müssen. Angesichts der sehr unterschiedlichen Interessen der nationalen Parlamente hat es sich für diese als schwierig erwiesen, sich zu einem kollektiven Handeln zusammenzufinden. Die nationalen Parlamente begutachten das EU-Recht sehr stark aus der nationalen Perspektive heraus; gerade auch die Subsidiaritätsrügen der nationalen Parlamente sind nicht selten geprägt von kulturellen, historischen, verfassungspolitischen und sozialen Erfahrungen, die sie aus ihrem Heimatland mitbringen.

Dennoch haben die beiden Fälle der Gelben Karte – Streikrecht und europäische Staatsanwaltschaft – gezeigt, dass die nationalen Parlamente in besonders sensiblen

47 Joint Letter to Commission President-designate Juncker of 30 June 2014. See www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%national%20/parliaments/Joint-letter-to-President-Juncker.pdf (09.06.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bereichen durchaus bereit sind, zum Schutz der mitgliedschaftlichen Kernkompetenzen gemeinsam in die Offensive zu gehen, dass aber die Möglichkeiten hierzu, wenn nur die Subsidiaritätsfrage im engeren Sinne gerügt werden kann, begrenzt sind. Will man dem Frühwarnsystem in seiner bestehenden Form (Gelbe und Orange Karte) mehr Schlagkraft verleihen, sollte man den nationalen Parlamenten die Möglichkeit geben, sich in umfassenderer Weise gegen Überregulierungen in der EU zur Wehr zu setzen, und dazu die bestehenden Limitationen des Frühwarnmechanismus, die sie selbst erkannt haben, zu überwinden versuchen. Der Fall der Rügeerhebung bei der europäischen Staatsanwaltschaft hat deutlich gemacht, dass es eine größere Anzahl von Parlamenten gibt, die sich nicht darauf beschränken, zu untersuchen, ob es eine ausreichende Begründung zur Subsidiarität von Seiten der Kommission gibt, sondern in ihre Prüfung auch die zu Grunde liegende Kompetenznorm und Verhältnismäßigkeitserwägungen mit einschließen.[48] In dem oben erwähnten Schreiben der 29 Vorsitzenden von EU-Ausschüssen haben diese erklärt, dass Subsidiaritätschecks ohne die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ineffektiv seien[49]. Die Parlamentspräsidentenkonferenz hat in ihren Schlussfolgerungen von Rom vom 20./21. April 2015 zum Ausdruck gebracht, dass die Prüfung der Kompetenzgrundlage von EU-Gesetzgebung eine den nationalen Parlamenten obliegende Aufgabe sein müsse.[50]

Über solche Erweiterungen des Frühwarnmechanismus hinausgehend gibt es bei den nationalen Parlamenten generell das Bedürfnis, auch stärker auf den Inhalt der EU-Politik und der EU-Gesetzgebung Einfluss zu nehmen.[51] Dies entspricht auch der Rolle, die ihnen im Bereich der nationalen Gesetzgebung obliegt.

Die Kommission sollte ihren Ansatz daher insgesamt noch mehr in Richtung eines substanzbasierten Dialogs mit den nationalen Parlamenten ausbauen. Sie hat hierzu auch bereits eine wichtige Grundlage durch die Schaffung des so genannten politischen Dialogs geleistet. Dieser wurde im Jahr 2006 in Gang gesetzt und bietet den nationalen Parlamenten die Möglichkeit, der Kommission Stellungnahmen zu ihren Gesetzgebungsvorschlägen zu übermitteln.[52]

Der politische Dialog eröffnet den nationalen Parlamenten gegenüber dem Frühwarnsystem einen größeren Grad an Flexibilisierung, da sie in dessen Rahmen vor allem

48 Zum Diskussionsstand dazu siehe *Schima, Bernhard* 2013 (Fn. 8), S. 373; *Ritzer, Christoph/Ruttloff, Marc* 2006, (Fn. 4), S. 134, 136; *Hölscheidt, Sven* 2016 (Fn. 8) Rz. 43 ff.

49 Joint Letter to Commission President-designate Juncker of 30 June 2014. Siehe www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%national%20/parliaments/Joint-letter-to-President-Juncker.pdf (09.06.2016).

50 Conference of the Speakers of European Union Parliaments, Conclusion of the Presidency, Rome 20-21 April 2015, Point 2.

51 Vgl. dazu *Schima, Bernhard* 2013 (Fn. 8), S. 378; *Reiding, Hilde/van Meurs, Wim/Hulsenboom, Zoe* 2013 (Fn. 3), S. 94.

52 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat über eine bürgernahe Agenda vom 10.05.2006, KOM (2006) 211, endg., sog. Barroso-Initiative; s. dazu auch *Buzogány, Aron/Stuchlitz, Andrej* 2012: Subsidiarität und Mitsprache. Nationale Parlamente nach Lissabon, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Jg. 43, Heft 2, S. 340-361, hier S. 349.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 spezielle legale, kulturelle, soziale und politische Gegebenheiten in ihren Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission adressieren können. Es überrascht daher nicht, dass er sich als äußerst erfolgreich erwiesen hat. Die Beteiligung der nationalen Parlamente hieran ist deutlich größer als beim Subsidiaritätsrügeverfahren und seit Etablierung dieses Dialogs im Jahr 2006 hat die Zahl der eingegangenen Stellungnahmen kontinuierlich zugenommen. Im ersten Jahr erreichte die Zahl ca. 50 Stellungnahmen und im Jahr 2014 hatte sich dieser Wert bereits verzehnfacht.[53] Im gewichteten Durchschnitt geben die nationalen Parlamentskammern im politischen Dialog in 6,8 Prozent der Fälle eine Stellungnahme zu EU-Vorhaben ab.[54] Der Wert ist damit deutlich höher als der oben genannte Durchschnittswert im Frühwarnmechanismus.[55] Vor allem die zweiten Kammern sind besonders aktiv in diesem Dialog gewesen. Zusammengenommen haben die Senate Frankreichs, Italiens und der Tschechischen Republik, der deutsche Bundesrat und das britische Oberhaus 40 Prozent der Stellungnahmen eingereicht.[56] In der Logik dieses Dialogs auch nicht überraschend, bringen viele nationale Parlamente auch eine durchaus positive Bewertung zu den Kommissionsvorschlägen zum Ausdruck.[57]

Der politische Dialog der Kommission mit den nationalen Parlamenten bietet noch einiges an Potenzial, um erweitert zu werden. Die Kommission sollte hier ein Zeichen setzen und insbesondere die Stellungnahmen der nationalen Parlamente einer größeren Würdigung als bisher unterziehen. Es bieten sich zahlreiche Möglichkeiten, wie etwa erweiterte Konsultationspflichten gegenüber den nationalen Parlamenten, eine intensivere inhaltliche Auseinandersetzung mit ihren Argumenten, eine stärkere Gewichtung ihrer Stellungnahmen und die Etablierung eines wechselseitigen Dialogs zwischen Kommission und nationalen Parlamenten.

All dies könnte ein Beitrag sein, um das Verständnis über das „Ob“ und „Wie“ der europäischen Gesetzgebung zu erhöhen und die Akzeptanz der EU insgesamt zu stärken. Es sollte bei den EU-Institutionen die Erkenntnis wachsen, dass eine breitere und vielfältigere Einbeziehung der nationalen Parlamente die Kultur der Debatte über Ziel und Zweck der EU-Rechtsetzung bereichern wird. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in Zeiten sinkender Zustimmung zum europäischen Integrationsprozess höhere Anforderungen an die Rechenschaftspflicht der EU gestellt werden müssen. Es darf auch unterstellt werden, dass bei den nationalen Parlamenten – jedenfalls in ihrer Mehrheit – politischer Wille vorhanden ist, dem europäischen Aufbauwerk Rückhalt und Unterstützung gerade auch in den Krisenzeiten zu gewähren. Die Legitimierung der EU könnte auf diese Weise eine weitere Stärkung erfahren, die sie aktuell auch dringender als je zuvor benötigt.

53 Datenquellen: Jahresberichte 2008 und 2014 der Kommission über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, KOM (2009) 343 endg. und COM (2015) 316 final; s. dazu auch *Preising, Carmen* 2011 in: *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hrsg.):* Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?, Baden-Baden, S. 149-156, hier: S. 153.

54 *Van Roosebeke, Bert* 2015 (Fn. 11), S. 15.

55 Siehe dazu die Ausführungen unter 2.1.

56 *Buzogány, Aron/Stuchlitz, Andrej* 2012 (Fn. 52), S. 350.

57 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Post-Brexit Europa, die EU positioniert sich neu? Eine Skizze.

Roland Sturm

Erstaunen am Morgen des 24. Juni 2016: Beim Referendum über die weitere Mitgliedschaft des Vereinigten Königreiches in der EU votierten 51,9% der Abstimmenden für den Brexit, also den Austritt des Landes aus der EU. 17.410.742 Briten waren der Überzeugung, dass es ihrem Land außerhalb der EU besser gehen wird als beim Verbleib in der europäischen Vertragsgemeinschaft. Dies gelte selbst dann, wenn die Sonderstellung Großbritanniens, wie der Regierung Cameron im Vorfeld des Referendums zugestanden[1], noch deutlich ausgeweitet würde, und das Land sich dem Ziel der europäischen Integration nicht weiter verpflichtet fühlen müsste.

Trotz aller Beteuerungen, dass der Einschnitt, den der Brexit bedeutet, kein grundsätzlicher sei, wurde deutlich, dass beide Seiten keinen überzeugenden Plan B hatten. Für die EU ist der Austritt des Vereinigten Königreichs ein Novum, aber gleichzeitig auch ein Novum, das sich nicht wiederholen sollte. Diese im Grundsatz von allen 27 Mitgliedstaaten in der Rest-EU geteilte Haltung, ruft logisch zum einen zum Schulterschluss gegen eventuelle Gefahren auf, die aus dem Brexit folgen, und zum anderen könnte sie mit einem neuen Solidaritätsschwung dazu beitragen, alte Konflikte in der EU schneller zu lösen. Letzteres war aber nicht der Fall. Zwar waren sich die EU-Mitgliedstaaten einig, dass der Brexit ein Fehler sei, aber der Wille zu einer Wiederbelebung des lange vermissten „europäischen Geistes", also der Bereitschaft, nationale Abstriche zu machen, um das europäische Projekt voranzutreiben, war nirgends erkennbar. Ja, ob es überhaupt noch ein europäisches Projekt gibt, blieb im Trüben.

1. Der große Wurf: Die Vereinigten Staaten von Europa

Nachdem mit dem Vereinigten Königreich der wichtigste Gegner von „mehr Europa" das politische Spielfeld verlassen will, lag es eigentlich nahe, das Ziel der *Vereinigten Staaten von Europa* mit Leben zu füllen. Jedoch, die europäischen Föderalisten kamen im Post-Brexit Diskurs kaum vor. Deutsche Politiker wie Wolfgang Schäuble oder Ursula von der Leyen hielten zwar grundsätzlich an der Vision des geeinten Europa fest – wollten aber auch als Reaktion auf die Brexit-Entscheidung diese nicht zur Priorität machen. Nach Wolfgang Schäuble ging es jetzt darum, die willigen EU-Staaten bei Einzelprojekten zusammenzuführen – mehr nicht.[2] Die Brüsseler EU-Vertreter, allen voran Jean-Claude Juncker und Martin Schulz[3], sahen hingegen weiterhin in der Herausbil-

1 Vgl. *Hummer, Waldemar* 2016: Konsequenzen der Zusagen an das Vereinigte Königreich zur Abwehr eines Brexit, in: Integration 39(2), 2016, S. 144-157.

2 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2016, S. 1. Der Spiegel vom 2. Juli 2016, S. 13.

3 Vgl. Spiegel-Interview vom 09.07. 2016, S. 30-33. Vgl. auch *Schulz, Martin* 2016: Mit Herzblut und Leidenschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2016, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dung einer echten europäischen Regierung und eines starken europäischen Zwei-Kammer-Parlaments mit erweiterten Kompetenzen das „Gegengift" gegen europäische Missverständnisse und gegen die ungenügende Umsetzung der Vorteile der europäischen Integration, zum Beispiel durch eine europäische Haushaltspolitik, auch wenn Juncker einräumte, diese Idee könne jetzt nicht umgesetzt werden, denn sie „passt nicht in unsere Zeit"[4]. Das Ziel der *Vereinigten Staaten von Europa* provozierte neue Bruchlinien zwischen denjenigen, die dieses jetzt, später oder nie erreichen wollen. Überdeckt wurden diese Bruchlinien bei dem EU-Gipfel Ende Juni 2016 mit der Formel, es gehe nicht um mehr oder weniger Europa, sondern um ein besseres Europa.[5]

Der strategische Konflikt zwischen Brüssel als Promotor des Vereinigten Europas und den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die ungelöste Frage der Finalität der europäischen Integration wurde auch zu einem interinstitutionellen Konflikt. Die Kommission setzte sich gegen den Europäischen Rat nicht durch, der vor allem Abwarten empfahl, denn ein Austrittsbegehren des Vereinigten Königsreichs liege ja offiziell nicht vor. Einigen konnten sich beide Institutionen nur darauf, nicht in die von den Briten aufgebaute strategische Falle zu laufen, und schon vor dem Vorliegen des britischen Austrittsbegehrens informelle Kompromisse mit dem Vereinigten Königreich zu schließen. Ob der Versuchung widerstanden wird, ist allerdings offen. Die britische Seite bietet inzwischen Gespräche über eine Art „code of conduct" an[6], der die technischen Eckpunkte und das Verhalten des Vereinigten Königreichs in der Übergangsperiode innerhalb der EU regeln soll. Dies ist eine Hintertür, um aus den fließenden Übergängen von technischen zu inhaltlichen Fragen bereits Positionsgewinne für das Vereinigte Königreich zu generieren. Und es ist höchstwahrscheinlich, dass die EU sich auf diesen diplomatischen Schachzug des UK einlässt. Clemens Fuest hält die selbst organisierte Schwächung der EU-Verhandlungsposition gar für unumgänglich, weil Härte den „Zerfall der EU beschleunigen"[7] würde. Seine Begründung, dass eine unfreundliche EU negative Rückwirkungen auf das EU-interne Image haben wird, überzeugt aber nicht unmittelbar.

Politisch zeichnete sich ab, dass das engere Zusammenwirken der EU-Staaten (und das war wohl so etwas wie ein Plan-B der Kommission) auf jenen Gebieten vorangetrieben werden sollte, die möglichst vielen Mitgliedstaaten unmittelbar einleuchten, wie bei der Beschaffung von Rüstungsgütern (Kostenersparnis), der Verteidigungspolitik oder der Terrorismusbekämpfung. Damit wird aber die EU nicht zusammengeführt, sondern es entsteht eine EU der Blockbildungen. Denn schart man Interessenten an bestimmten Themen um sich, fördert dies die Versäulung der EU und nicht deren Einheit. Blöcke gibt es hinsichtlich der ungelösten Flüchtlingsfrage (Visegrád-Staaten, z.B.), hinsichtlich der ungelösten Staatsschuldenkrise (Südländer, einschließlich Frankreich)

4 Spiegel-Interview vom 09.07. 2016.
5 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juni 2016, S. 1.
6 Financial Times vom 21. 07.2016, S. 5.
7 *Fuest, Clemens* 2016: Den Brexit-Schaden begrenzen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Juli 2016, S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

oder hinsichtlich der Haltung gegenüber Russland (baltische Länder und Polen). Dies ist aber nicht das Kerneuropa, wie immer wieder behauptet wird,[8] auch nicht das Europa mehrerer Geschwindigkeiten, sondern ein Europa das sich nach Interessen desintegriert, weil die Blöcke in keinerlei Verhandlungsprozess zueinander treten, um insgesamt für europäischen Integrationsfortschritt zu sorgen. Kollektives Rosinenpicken widerspricht fundamental der Idee eines geeinten Akteurs EU auf der Weltbühne. Die Blöcke sind keine Avantgarde des europäischen Projekts, sondern Rückzugsinseln in wichtigen Fragen. Die Visegrád-Staaten haben dies besonders deutlich gemacht. Aus Furcht vor einem föderalen Europa forderten sie den Rücktritt des Kommissionspräsidenten Juncker.[9]

2. Die instabile innere Architektur der EU

Der Brexit bringt die machtpolitische Struktur der EU ins Wanken. Vielleicht hätte ein funktionierendes deutsch-französisches Tandem dies überspielen können – aber Frankreich trennt im Augenblick vor allem in Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik mehr von Deutschland als dass beide Länder eint. Italien und Spanien fallen ebenso wie Frankreich wegen ihrer ökonomischen Probleme als Integrationsavantgarde aus. Deutschland wurde schon in der Vergangenheit als „Hegemon wider Willen“[10] bezeichnet. Nun schält sich ohne deutsches Zutun erneut diese deutsche Rolle zwischen Dominanz und Pflicht heraus. Wir leugnen gerne, so wurde behauptet, unseren Einfluss in der EU, scheuen die Rhetorik nationalen Interesses und sind mehr als zurückhaltend, wenn es um das Besetzen von EU-Schlüsselpositionen geht. Ob das in der Zukunft durchzuhalten ist, wird man sehen. Nicht zufällig führte die erste offizielle Auslandsreise der britischen Premierministerin nach Berlin, und Norbert Röttgen, der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, meinte unmittelbar nach dem Brexit, Deutschlands Führungsrolle beim Zusammenkehren der Scherben hervorheben zu müssen.[11]

Instabilität in der europäischen Architektur erzeugt aber nicht alleine die Ressourcenfrage bzw. ökonomischer Erfolg einzelner Mitgliedstaaten. Instabilität entsteht auch dadurch, dass der Brexit lose informelle Koalitionen in der EU schwächt. So war das UK quasi der Sprecher für die Rechte der Nicht-Euro Länder in der EU. Mit dem Vereinigten Königreich repräsentierten die Länder außerhalb des Euros 40 Prozent des BIP der Euroländer – ohne UK nur noch eine Größenordnung von 16 Prozent des BIP der Euroländer.[12] Jetzt können die Nicht-Euro Länder innerhalb der EU kaum mehr ihre

8 So z.B. der nordrhein-westfälische CDU-Landesvorsitzende Armin Laschet in: Der Spiegel vom 09.07.2016, S. 24.

9 Vgl. *Financial Times* vom 01.07.2016, S. 2.

10 So *Schönberger, Christoph* 2012: Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: Merkur 66(2012), S. 752-763, hier S. 752.

11 Vgl. *Röttgen, Norbert* 2016: Let Germany put broken Europe back together, in: Financial Times vom 27.06.2016, S. 11.

12 *Financial Times* vom 22.07.2016, S. 4.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gruppeninteressen erfolgreich artikulieren. Der Deal von David Cameron zur Vermeidung des Brexits hätte von den nicht-EU-Staaten zudem den Druck genommen, den Euro übernehmen zu müssen – denn in der Vereinbarung wurde ja anerkannt, dass die EU mehrere Währungen kennt. In Zukunft wird nur noch Dänemark von der Verpflichtung zur Einführung des Euro befreit sein. Unmittelbar nach dem Referendum kündigte Kommissionspräsident Juncker an, man müsse einer EU mit multiplen Währungen ein Ende bereiten.[13] Der polnische Außenminister Witold Waszczykowski hat deshalb die Perspektive der Euro-Einführung einige Tage nach dem Referendum als Desaster für die polnische Wirtschaft bezeichnet.[14]

Je mehr Gemeinschaftlichkeit in der EU als Oktroi empfunden wird bzw. als ideologische Inflexibilität, desto mehr wird aus der EU-Politik informelle Politik mit einem Implementationsproblem. Als Lösungsweg wurde deshalb die Überprüfung von Integrationsentscheidungen nahegelegt:

> „Die Rückübertragung von Kompetenzen an die Nationalstaaten, wo es sinnvoll ist, und ein größerer Einfluss der nationalen Institutionen, vor allem der Parlamente, sind viel zu lange als europapolitischer Sündenfall betrachtet worden. Der Maßstab der Europapolitik kann nicht mehr sein, dass möglichst viel vergemeinschaftet wird."[15]

3. „Brexit means Brexit" (Theresa May)

Die hier skizzierte EU-Sicht auf den Brexit macht deutlich, dass in der europäischen Öffentlichkeit gerade jene Wahrnehmungen weiter dominieren, die auch schon in der Vergangenheit zu einem mangelnden Verständnis der britischen Position geführt hatten. Ernsthaft wurde darüber diskutiert, ob es vielleicht noch Wege gebe, den Brexit rückgängig zu machen. Geradezu den Ansprüchen an demokratisches Entscheiden entgegenstehende Strategien, wie die Wiederholung des Referendums mit Verweis auf Mehrfachreferenden in Irland, wurden diskutiert. Großbritanniens Verfassungsrealität steht solchen Manipulationen diametral gegenüber. Die britische Parlamentssouveränität kennt de jure nur konsultative Referenden – nichts und niemand kann das britische Parlament binden. De facto hat sich im Vereinigten Königreich aber längst eine Referendumskultur herausgebildet, die immer beinhaltete, dass Referenden letztentscheidend sind. Wer das nicht wusste, hätte nur der Rücktrittsrede David Camerons am 24. Juni 2016 genau zuhören müssen. Er sagte gleich zu Beginn seiner Rede:

> „We not only have a parliamentary democracy, but on questions about the arrangements for how we've governed, there are times when it is right to ask the people themselves and that is what we

13 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.6. 2016, S. 17.

14 Ebd.

15 *Busse, Nikolas* 2016: Gegen die europapolitische Orthodoxie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.06.2016, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

> have done. The British people have voted to leave the European Union and their will must be respected."[16]

Hinzu kommt die britische Tradition, gerade größte Herausforderungen anzunehmen und zu versuchen, daraus das Beste zu machen. Man muss nicht gleich an den Zweiten Weltkrieg denken, vielleicht aber doch an Winston Churchills machtpolitisch pragmatischen Umgang mit der europäischen Einigung. Erst in der britischen Wirtschaftskrise der 1970er Jahre schien der EG-Beitritt „alternativlos". Heute ist das Vereinigte Königreich aus eigener Sicht wirtschaftlich attraktiv (deshalb die vielen EU-Einwanderer) und kann mit Selbstbewusstsein einen neuen Kurs ohne die EU steuern. Seriöse Ökonomen sehen die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die die Brexit-Entscheidung mit sich bringen kann. Um nur eine Stimme aus der Presse zu zitieren, die den Konsens zusammenfasst:

> „The process of unravelling four decades of political and economic integration will be complex, costly and frequently bad-tempered. The Britain that emerges will be weaker economically and have a smaller footprint internationally."[17]

Dieser post-Brexit Realismus wird aber nicht den innenpolitischen Diskurs bestimmen. Schon schreiben die Pro-Brexit Blätter (und nicht nur die Massenpresse) ein neues Narrativ. Auf der ersten Seite des Daily Telegraph vom 21. Juli 2016 lautete die Schlagzeile „Economy defies Brexit doubters", und am gleichen Tag titelte der Daily Express: „Britain Booms After EU-Vote. Ignore the doom-mongers … It's good news all round." Zum Pragmatismus der Problembewältigung gehört auch das Schaffen eines Brexit-Ministeriums und eines Ministeriums für internationale Handelsbeziehungen. Schon unmittelbar nach dem Referendum schickte die Regierung Cameron Emissäre nach Indien, um dort neue Handelsbeziehungen aufzubauen. Die EU scheint die Entschlossenheit der britischen Regierung, den Brexit zu einem Erfolg zu machen, zu unterschätzen.

4. Was steht zur Verhandlung an?

Genaueres werden wir wohl erst Anfang 2017 wissen, wenn die britische Regierung ihre Verhandlungsvorbereitungen abgeschlossen hat. Zwei große Rätsel gibt es angesichts britischer Zielvorstellungen schon heute. Erstens: Der volle Zugang zum Binnenmarkt soll gewährleistet bleiben bei gleichzeitigem Verbot der Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und Bürgern ohne besondere Erlaubnis. Aus EU-Sicht ist beides gleichzeitig nicht denkbar, aus britischer Sicht meint man, eine Lösung finden zu können. Schon heute denkt die französische Regierung daran, bei Einschränkung der Freizügigkeit nicht länger ein Grenzregime für das UK in Calais aufrechterhalten zu wollen. Weder das Modell Norwegen, noch das Modell Schweiz erlauben den Zugang zum Binnenmarkt ohne die Arbeitnehmerfreizügigkeit als eine der vier Freiheiten des Bin-

16 *BBC*. Vgl. auch *Sturm, Roland* 2016: Das politische System Großbritanniens, 2. Aufl., Wiesbaden 2016.

17 *Stephens, Philip* 2016: May (and Merkel) should play Brexit long, in: Financial Times vom 15.07.2016, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nenmarktes zu gewähren. Wenn Bundeskanzlerin Angela Merkel bei ihrer Position bleibt, gilt: „ Freien Zugang zum Binnenmarkt bekommt der, der die vier europäischen Grundfreiheiten akzeptiert.“[18] Welches Modell hat die britische Seite vor Augen?

Zweitens: Die erste Reise der neuen britischen Premierministerin Theresa May führte sie nicht ins Ausland, sondern nach Schottland. Hier versprach sie, die schottische Regierung (wie auch die anderen Regionalregierungen) in die Brexit-Verhandlungen mit der EU miteinzubeziehen. Sie wolle sich um ein Modell bemühen, dass Schottland als Teil des UK erlaube, in der EU zu bleiben. Auch hier bleibt der Betrachter etwas ratlos zurück.

Alles Weitere wäre Spekulation. Fest steht aber: Nimmt die Brexit-Kampagne in der Einwanderungsfrage ihre Parolen ernst („*take control*“), bleibt dem UK nur ein Freihandelsabkommen mit der EU oder gar kein Abkommen.

18 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29.06.2016, S.17. So auch der belgische Premier-minister Charles Michel im Interview mit der *Financial Times* vom 08.07.2016, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Westbalkan und die Europäische Union

Horst Förster

1. Zur Einführung

„Europäische Integration in der Krise. EU-Erweiterung: Westbalkan als Kollateralschaden der europäischen Passivität?“ So lauteten Ende 2015 Titel renommierter europäischer Zeitschriften.[1] Finanzkrise, Balkankrise, Eurokrise und Flüchtlingskrise stellten dabei anscheinend zwei Kernprojekte und Aushängeschilder der europäischen Integration in Frage: den Euro und Schengen, die gemeinsame europäische Währung und die offenen Binnengrenzen. In beiden Fällen zeigten sich die neunzehn Länder der Euro-Zone bzw. die 28 Mitgliedsstaaten der EU uneinig. Seit der Griechenlandkrise hat sich durch die humanitäre Flüchtlingsproblematik und dem Zusammenbruch des gemeinsamen Asylsystems die europäische Krise dramatisch verschärft. Angesichts der grauenvollen Kriegsereignisse in Syrien, mit Tod, Vertreibungen und Flucht über die Türkei und die Ägäis nach Südosteuropa hat diese Thematik nicht nur eine neue gesamteuropäische Dimension erreicht. Mit der sogenannten „Westbalkanroute“ ist auch der Westbalkan selbst erneut in den Fokus der internationalen Politik gerückt. „Der Westbalkan darf nicht zum Parkplatz für Flüchtlinge werden“[2] äußerte EU-Erweiterungskommissar Hahn unmittelbar vor dem Treffen der vier Visegrád- Staaten in Prag. Droht durch die Uneinigkeit der europäischen Staatengemeinschaft dabei nicht nur eine Spaltung der Europäischen Union sondern in ihrer Folge auch eine Destabilisierung der Westbalkanländer oder gar der gesamten südosteuropäischen Region? Wie sind darüber hinaus die politischen oder geopolitischen Aktivitäten der Türkei oder Russlands zu bewerten? Neben der steten Präsenz dieser Themen und Fragen in den internationalen Medien wird diese besorgniserregende komplexe Problematik in zahlreichen politikwissenschaftlichen, historischen oder sozialökonomischen Analysen behandelt.[3] Was soll nun in diesem Rahmen noch ein politisch- und wirtschafts-geographischer Beitrag? Nun, er will versuchen, diese instabile und in sich politisch und vor allem ethnisch zerstrittene Region des Westbalkans in ihren ökonomischen und vor allem sozialen Problemen vor dem Hintergrund der EU-Aktivitäten seit der „Selbstauflösung Serbiens“[4] in den Mittelpunkt zu rücken. Dabei wird es nötig sein, an einige wenige historische Entwicklungen oder Meilensteine der EU-Balkanpolitik zu erinnern.

1 Zitiert nach *EurActiv* vom 10.11.2015, http://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/opinion/eu-erweiterung-westbalkan-als-kollateralschaden-der-europaischen-passivitat/ (08.01.2016).

2 Zitiert nach *Die Welt* http://www.welt.de/politik/ausland/article152236963 (06.06.2016).

3 *Volle, Angelika/Weidenfeld Werner (Hrsg.)* 2002: Der Balkan zwischen Krise und Stabilität. Bielefeld. Siehe auch *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65. Jg. 52/2015: Europäische Integration in der Krise.

4 *Sundhausen, Holm* 2002: Was ist Südosteuropa?, In: Südosteuropa Mitteilungen 42. Jhg., 05-06/2002, S. 93-95.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Vielfalt, Einheit, Zerfall und der lange Weg nach Thessaloniki

Fast alle geographischen wie auch kulturwissenschaftlichen Versuche, das Typische oder Besondere der Balkanländer erfassen zu wollen, verweisen auf die Vielfalt der naturräumlichen Ausstattung, auf die ethnische und religiöse Differenzierung und den kulturellen Formenreichtum, verbunden mit ethnisch und kulturell fließenden Grenzen.[5] Um diese territorialen Muster und die daraus entstandenen Konflikte verstehen zu können, müsste man weit in die Geschichte der Großregion zurückschauen: Auf die Zeit der slawischen Landnahme, auf das Byzantinische Reich oder die serbischen Balkanstaaten und vor allem auf den fast fünfhundertjährigen osmanischen Einfluss auf eine Region ohne Binnengrenzen. Die Anfänge der heutigen Balkanstaaten reichen bekanntlich in das 19. Jahrhundert zurück. Aber erst mit dem Ende des Ersten Weltkriegs war dort eine territoriale Neuordnung möglich.[6] Die Entstehung zweier Großstaaten wie Jugoslawien und Rumänien führte dabei zu einer politischen Spaltung des Donau-Balkanraumes. Schließlich kam es als Ergebnis des Zweiten Weltkriegs zu einer „Neuordnung" der Balkanländer. Wie schon in der Zwischenkriegszeit bestanden auch in den Perioden des jugoslawischen Staatssozialismus erhebliche politische, ökonomische und soziale Integrationsprobleme, nicht zuletzt als Folge der ererbten Strukturen. Wurden diese Probleme zunächst nach außen hin überdeckt, brachen nach Titos Tod (1980) und einer sich verschlechternden Wirtschaftslage die alten Konflikte, die Bestrebungen nach Systemveränderung und Unabhängigkeit wieder auf. Damit begann endgültig die „Selbstzerstörung Serbiens".[7]

Die seit 1990 in den Ländern des Westbalkans abgelaufenen Prozesse wurden bestimmt durch eine Destabilisierung und einen schrittweisen Zerfall des einst föderativen Jugoslawiens, durch Unabhängigkeitserklärungen ehemaliger Teilrepubliken und die darauf folgenden militärischen Auseinandersetzungen. Der 1991 von Serbien begonnene Krieg, zunächst mit Slowenien und Kroatien, und danach vor allem die katastrophalen Kriegsereignisse in Bosnien zwischen 1992 und 1995, veranlassten die Länder der Europäischen Union und Brüssel selbst Positionen und Interessen zu formulieren. Durch Unterstützung der Transformationsprozesse in Politik und Wirtschaft sollten die Voraussetzungen für friedliche, sichere und stabile Bedingungen in den einzelnen Ländern des Balkans geschaffen werden. Festzuhalten bleibt aber, dass bis zum Ausbruch dieser Kriege ab 1991 in der Europäischen Gemeinschaft /EU keine spezifische Balkanpolitik vorhanden war.[8] Von 1992 bis 1995, von Beginn des Bosnien-Kriegs bis zur Unterzeichnung des Dayton-Abkommens, war die EU primär intensiv darum bemüht, eine Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem zentralen Balkan zu er-

5 *Sundhausen* 2002 (Fn. 4).

6 Zur ausführlichen Darstellung der historisch-territorialen Entwicklungen vgl. *Sundhausen, Holm* 2007: Geschichte Serbiens, Wien/Köln/Weimar.

7 *Sundhausen* 2007 (Fn. 6), S. 379.

8 Vgl. *Altmann, Franz-Lothar* 1998*:* Die Balkanpolitik der EU – Regionalansatz und Prinzip der Konditionalität, in: Südosteuropa, 47. Jhg., 10-11/1998, S. 503.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Erst die Ergebnisse von Dayton eröffneten den Balkanländern vermeintliche Perspektiven eines neuen Ansatzes einer veränderten Politik der EU. Zur politischen und wissenschaftlichen Bewertung der Rolle der EU im Bosnien-Krieg, aber auch zu den militärischen Auseinandersetzungen im Kosovo-Konflikt (u.a. NATO-Intervention) liegen sehr unterschiedliche Studien vor.[9] Im Nachgang zum Dayton/Paris-Abkommen wurde auf dem Gipfeltreffen 1998 für die Nachfolgestaaten Jugoslawiens, mit Ausnahme Sloweniens und ergänzt durch Albanien, der Begriff „Westbalkan" eingeführt. Diese Ländergruppe sollte nach den kriegerischen Auseinandersetzungen stabilisiert und langfristig in den europäischen Integrationsprozess einbezogen werden. Zur Realisierung dieser langfristigen Ziele hatte die EU im Wesentlichen zwei Instrumente vorgesehen: Zum einen vertragliche Beziehungen zwischen der EU und den betreffenden Ländern und zum anderen Programme zur finanziellen Zusammenarbeit. Dieser sogenannte Regionalansatz wurde 1997 durch das vom Europäischen Rat etablierte Konzept der Konditionalität ergänzt. Zu diesen grundlegenden Bedingungen zählten die Respektierung demokratischer Prinzipien, der allgemeinen Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit, des Minderheitenschutzes sowie das Bemühen um marktwirtschaftliche Reformen und regionale Kooperation.[10] Das erwähnte Regionalprinzip wurde nach dem Ende des Kosovo-Kriegs durch die Etablierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) für den Westbalkan konkretisiert. Die Hauptinstrumente dieses Prozesses bilden die den Ländern in Aussicht gestellten bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), wobei unter den finanziellen Hilfsmaßnahmen vor allem das Hilfsprogramm CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) eine besondere Rolle spielte. Calic[11] hat in ihrer breit angelegten Studie diese Prozesse kritisch bewertet. Sie kommt zu der Erkenntnis, dass der SAP in den ersten fünf Jahren seines Bestehens zu rasch von den klassischen Stabilisierungsmaßnahmen zur prioritären Förderung von Europafähigkeit übergegangen ist. Die tiefgreifenden sozialökonomischen Probleme der kriegszerstörten und wirtschaftlich rückständigen Balkanstaaten wurden vom SAP weitgehend ausgeblendet, obwohl doch erhebliche finanzielle Mittel in die Region und ihre Länder geflossen sind.

Weitaus positiver wurde von Politikern und Wissenschaftlern der bereits 1999 von der internationalen Staatengemeinschaft begründete „Stabilitätspakt für Südosteuropa" bewertet.[12] Obwohl dieser Pakt kein direktes Instrument der EU darstellte, sondern unter der Schirmherrschaft der OSZE stand, wurde sowohl bei der Gründung als auch bei der konkreten Gestaltung die führende Rolle der EU festgehalten. Ab dem Jahr 2008 wurde dieser Pakt durch den „Regionalen Kooperationsrat für Südosteuropa" abgelöst.

9 Vgl. *Volle/Weidenfeld* 2002(Fn. 3).

10 *Altmann, Franz-Lothar* 2005: EU und Westlicher Balkan, in: Südosteuropa, 53. Jg. 2/2005, S. 185-187.

11 *Calic, Marie-Janine* 2005: Strategien zur Europäisierung des Westlichen Balkan, in: Südosteuropa, 53. Jhg. 1/2005, S. 1-37.

12 Vgl. hierzu: Five Years of Stability Pact. Regional Cooperation in Southeast Europe, in: Südosteuropa, 04/2004, Special Issue; enthält wesentliche Dokumente und eine Chronologie.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zweifellos haben die hier nur kurz angesprochenen Prozesse mit ihren vielfältigen Hilfsprogrammen politischer, ökonomischer und sozialer Dimension zu einer gewissen Stabilisierung der Großregion beigetragen. Von heute aus rückblickend muss aber auch festgestellt werden, dass in den ersten Jahrzehnten der SAP die Flüchtlingsproblematik als soziales und ökonomisches Phänomen völlig unterschätzt wurde, obwohl doch Erfahrungen aus dem Bosnien-Krieg vorlagen. Seit dem EU-Gipfel in Thessaloniki (2003), der schon vorab als „Historischer Gipfel" für die EU-Aspirationen der Balkanländer angekündigt war, wird aber zunehmend über die EU-Mitgliedschaft der Westbalkanländer kontrovers diskutiert.[13] Angesichts der zu jener Zeit großen Erwartungen der Westbalkanländer auf einen sich in absehbarer Zukunft vollziehenden EU-Beitritt, stellten sich für die EU selbst wichtige Fragen:

Wie realistisch ist überhaupt der EU-Beitritt der Westbalkanländer?
Wenn ja, in welcher zeitlichen Perspektive?
Wie steht es mit der Erfüllung der „Kopenhagener Kriterien"?
Wie steht es um die Erfüllung der besonderen Konditionalitäten für die beitrittswilligen Länder?

Insbesondere schienen die „Kopenhagener Kriterien", so die geforderte politische Stabilität, die ökonomischen und sozialen Kriterien und das Aquis-Kriterium generell noch entscheidende Hindernisse zu sein. Ob die bereits 2005 in der politischen und wissenschaftlichen Szene diskutierten Lösungsvorschläge von den „zwei Geschwindigkeiten" oder einer „Juniorpartnerschaft" den damals hohen Erwartungen der Westbalkanländer an die EU gerecht geworden wäre, ist von heute aus nicht einzuschätzen.[14] Zweifellos hat aber die Erklärung von Thessaloniki als Agenda für die Westbalkanländer als „Schritte in die europäische Integration" einen politischen Effekt bewirkt, der sich ebenso auf die politische und ökonomische Situation in den einzelnen Ländern auswirkte. Bereits 2004 haben Knogler und Vincentz in einer umfangreichen Studie die Beitrittsfähigkeit der Balkanländer hinsichtlich der Erfüllung ökonomischer Beitrittskriterien und der Kopenhagener Kriterien überprüft.[15]Analysiert wurden neben gesamtwirtschaftlichen Indikatoren wie Wirtschaftswachstum, Inflation, Budgetsaldo, Arbeitslosigkeit, außenwirtschaftliche Faktoren wie die Handelsbilanz, Leistungsbilanzsaldo und Auslandsdirektinvestitionen auch Kriterien der Governance und sozialen Kohäsion. Im Ergebnis erwies sich die Mehrzahl der Ausgangspositionen als nicht günstig. Folgerungen: Die Politikoptionen sollten zwischen EU-Annäherung und Entwicklungsstrategien angesiedelt sein. Jede Heranführungsstrategie müsste langfristig angelegt sein. Und betont werden muss immer wieder, dass diese Länder vor einer doppelten Herausforderung standen: Transformation und Bewältigung überkommener politischer, ökonomischer

13 Vgl. *Altmann* 2005 (Fn. 9), S. 196.

14 Vgl. Ebd. S. 210.

15 *Knogler, Michael/ Vincentz, Volkhart* 2004: Die nächste Runde der EU-Erweiterung: Balkanländer und ökonomische Beitrittskriterien, in: Südosteuropa Mitteilungen, 02-03/2004, S. 7-27.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 sozialer Strukturen und zugleich eine positive Entwicklung in Richtung Europa. Zudem wurden den Westbalkanländern im Vergleich zu den ostmitteleuropäischen Staaten wie Bulgarien und Rumänien deutlich anspruchsvollere Bedingungen auferlegt („Regionalansatz"). Außerdem begann dieser Prozess auf dem Westbalkan ein Jahrzehnt später.

3. Von der wirtschaftlichen Erholung in die Fänge der Finanzkrise

Nach den dramatischen Prozessen in den 1990er Jahren, in denen die Wirtschaftsleistungen der ehemals jugoslawischen Länder durch Misswirtschaft, Kriegsfinanzierungen und Kriegsfolgen gewaltig schrumpften, auch wenn die „Dayton-Economy"[16] teilweise positive Ansätze aufwies, erholte sich die Wirtschaft der Westbalkanländer erst ab dem Jahr 2000. Bei einer fast robusten Wachstumsphase mit Wachstumsraten von 6% des realen BIP, erreichten Serbien und Montenegro mit fast 7% absolute Spitzenwerte. Selbst die durch politische Instabilität und dysfunktionale Institutionen in ihren Entwicklungen eingeschränkten Länder wie Bosnien-Herzegowina (5,6%), Mazedonien (4,45%) oder Kosovo (4,1%) wiesen noch beachtliche Werte auf.[17] Allerdings hat die internationale Finanzkrise, die den Westbalkan mit einem Jahr Verspätung erreichte, diese Wachstumsphase, die wesentlich durch direkte Unterstützung seitens der EU und der internationalen Gemeinschaft oder durch den größeren Umfang an Auslandsüberweisungen erzielt wurde, abrupt beendet. Die Folgen wirkten sich dabei in mehrfacher Hinsicht aus. Zum einen gefährdete die Krise die – wie oben angedeutet – begonnenen positiven Entwicklungen der Volkswirtschaften der Balkanländer. Zum anderen verstärkte die Finanzkrise die in den EU-Mitgliedsländern vorhandene „Erweiterungsmüdigkeit". So schien zugleich der EU-Beitritt der Westbalkanländer politisch noch in weitere Ferne zu rücken. Auch innenpolitisch gab es bei der der Bevölkerung der Region nicht nur eine Krise des Vertrauens und der Skepsis, die Zustimmungsraten sinken ließ; es gab zudem in fast allen Staaten der Region stärker werdende autoritäre Tendenzen des Regierens.

Obwohl es sich bei den Westbalkanländern bekanntlich um kleine und offene Volkswirtschaften handelt, die finanzwirtschaftlich nur in geringem Maße in die globalen Finanzmärkte eingebunden waren, wirkte sich der mit der Finanzkrise verbundene Abschwung in den westlichen Handelspartnerländern auf die Balkanländer doch nachhaltig aus. Dazu kam, dass eben die Wachstumsmodelle vor der Krise sich einerseits auf einen steigenden Binnenkonsum sowie auf einen wachsenden Außenhandel und vor allem maßgeblich auf Kapitalimport stützten. Zwei Drittel ihres Außenhandels wickelten die Westbalkanländer mit der EU ab. Der Abschwung in den EU-Ländern führte

16 Vgl. *Altmann, Franz-Lothar* 2014 : Bosnien und Herzegowina und die „Dayton-Economy", in: Südosteuropa Mitteilungen, 01/2014, 54. Jg., S. 67-78.

17 *Mildner, Kirk* 2009: Der westliche Balkan in den Fängen der Finanzkrise, in: Südosteuropa Mitteilungen, 01/2009, S. 7-15; insb. Tab. 1, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

somit auch zu gravierenden Rückschlägen für die Exporte der Balkanländer. Zugleich bildeten der Rückgang der Auslandsdirektinvestitionen, aber auch die geringeren Geldüberweisungen der Auswanderer, wesentliche Ursachen des nachlassenden Wachstums. Bislang hatten diese Auslandsdirektinvestitionen, aber auch die starke Auslandsverschuldung, die defizitären Leistungsbilanzen ausgeglichen. So ist verständlich, dass insbesondere die Bankensysteme unter der weltweiten bzw. europäischen Finanzkrise litten. Existenziell bedrohlich waren die Folgen für die Bevölkerung: Hohe Arbeitslosigkeit – rund ein Drittel der Bevölkerung war von Armut betroffen.

Die nachstehenden Tabellen geben einige ausgewählte makroökonomische Daten wieder, sie zeigen aber auch die Probleme des Arbeitsmarktes und die dadurch bedingten sozialen Verwerfungen (Vgl. Abb. 2 und Abb. 3). Der Datenvergleich zeigt aber auch, dass zwar die meisten Krisendimensionen für den gesamten Westbalkan galten, jedoch wird auch eine beginnende Differenzierung der Länder erkennbar, zumal diese sich auf sehr unterschiedlichen Entwicklungsniveaus befanden.[18]

4. Der Westbalkan: Vom Quellraum zum Transitraum und Warteraum der Migrationsströme?

Im August 2014 trafen sich auf Einladung der deutschen Bundesregierung in Berlin Vertreter der Balkanstaaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und Slowenien um über bestehende regionale Konflikte und Probleme zu beraten. Hauptthema dieser „Westbalkan-Konferenz“ war ein Bekenntnis zur EU-Perspektive, darüber hinaus aber auch die Verpflichtungen der Teilnehmerländer zur Intensivierung der regionalen Kooperation, zur Stärkung der guten Regierungsführung und zur Steigerung des Wohlstands durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Zugleich wurde von der EU bis 2020 eine weitere finanzielle Unterstützung in Höhe von 12 Mrd. Euro zugesagt. Als diplomatischer Erfolg der Annäherung galt auch die Teilnahme Serbiens auf höchster Ebene, obwohl der Kosovo ebenfalls anwesend war. Im Rahmen dieses begonnenen „Berlin-Prozesses“ sollten jährlich weitere Konferenzen folgen. Doch schon die Zweite Westbalkankonferenz im August 2015 in Wien hatte sich einer neuen europäischen Krisensituation zu stellen:
Die Konferenz stand als Folge der Ereignisse zur Jahreswende und des ersten Halbjahres 2015 ganz im Zeichen der sich abzeichnenden Flüchtlingskatastrophe, für die zunächst weder die EU-Staaten noch die Balkanländer selbst eine Lösungsstrategie fanden. So zeigte sich Europa anscheinend überrascht von der Dimension der Massenflucht aus dem Kosovo und wenig später aus den für „sicher“ gehaltenen anderen Westbalkanstaaten. Bei allen verdienstvollen Bemühungen um eine Befriedung der instabilen Region hatte man seitens der EU sowohl die prekäre politische und sozial-ökonomische Situation vor Ort falsch eingeschätzt, als auch vergessen, dass Südosteuropa bereits vor dem Fall des Eisernen Vorhangs, aber insbesondere während der bosnischen Kriege

18 Vgl. *Mildner* 2009 (Fn. 17), S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zwischen 1991 und 1995 und der Auseinandersetzungen in Serbien und Kosovo 1999, ein bedeutender Abwanderungsraum war.[19]

Erlangte der Westbalkan Anfang des Jahres 2015 bis zum Herbst 2015 zunächst vor allem als „Quellraum" für Flucht und Migration nach Mitteleuropa eine große Bedeutung, so wurde er danach immer mehr zu einem Transitraum.[20] Dominierten zunächst die Grenzübertritte auf dem Seeweg zwischen dem türkischen Festland und den griechischen Inseln bzw. auf dem Landweg zwischen der Türkei und Griechenland oder Bulgarien, verlagerten sich die Migrationsströme danach vor allem auf die sogenannte „westliche Balkanroute", die über Mazedonien, Serbien und Ungarn bzw. später über Kroatien und Slowenien nach Österreich und Deutschland führte.[21] So erfuhr der Balkanraum eine doppelte Funktion und Belastung: Er war Quellraum und zugleich Transitraum für immer stärker werdende Flucht- und Migrationsströme.

Zur Erklärung dieser Prozesse lassen sich unter migrationstheoretischen Gesichtspunkten sehr unterschiedliche Dimensionen von Push- und Pullfaktoren anführen. Dabei gibt es jedoch keine monokausalen Zusammenhänge, sondern im Wesentlichen sehr unterschiedliche Aspekte von Motiv und Herkunft, von Auslösern, Perspektiven und Konsequenzen der Migrationen bzw. für die Migranten und Flüchtlinge. Zu den Push-Faktoren zählen zweifellos der fehlgeschlagene Arabische Frühling, der schon seit fünf Jahren andauernde Krieg in Syrien, die anhaltenden Konflikte in Eritrea, Irak und Afghanistan und die schon mehrfach angedeuteten politischen, ökonomischen und sozialen Zustände auf dem Westbalkan selbst sowie dessen instabile und Konflikt beladene zwischenstaatliche Beziehungen. Andererseits verfehlten selbstverständlich die zum Teil falsch eingeschätzten Perspektiven eines gesicherten und zukunftsträchtigen Lebens in Mitteleuropa und aber auch die aus der EU und besonders aus Deutschland ausgesendeten Signale („Willkommenskultur") nicht ihre Wirkung als Pull-Faktor dieser Prozesse.[22]

So lange sich die Flüchtlingsströme mehr oder weniger kontinuierlich durch den Westbalkan bewegten, waren die logistischen und humanitären Herausforderungen noch lösbar. Aber durch die temporären oder gar gänzlichen Schließungen von nationalen Grenzen kam es nicht nur zur Überforderung einzelner Länder, sondern auch zu erheblichen Konfrontationen. Zudem trug die unterschiedliche Bewertung und Behandlung der Flüchtlinge auf dem Westbalkan zur Verschärfung der Krise bei. So betrachtete Ungarn von Anfang an die Flüchtlinge als illegale Einwanderer und als Bedrohung der

19 Vgl. *Fassmann, Heinz* 2015: Migration in und aus Südosteuropa – Ein demographischer Überblick, in: Südosteuropa Mitteilungen, 01/2015, 55. Jg., S. 21; *Göler, Daniel* 2015: Der Westbalkan als Quell- und Transitraum von Fluchtmigration, in: Südosteuropa Mitteilungen, 06/2015, 55. Jg., S. 7-19; *Dzihic, Vedran* 2015: EU-Erweiterung: Westbalkan als Kollateralschaden der europäischen Passivität?, http://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/opinion/eu-erweiterung-westbalkan-als-kollateralschaden-der-europaischen-passivitat/ (08.01.2016).

20 Vgl. *Göler* 2015 (Fn. 19), Tabelle S. 14.

21 Vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.)* 2015: Migrationsprofil Westbalkan. Working Paper 63.

22 *Göler* 2015 (Fn. 19), S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

inneren Ordnung. Dabei berief sich die ungarische Regierung auf ein Festhalten und Durchsetzen der Dublin-Vereinbarungen und des Schengen-Abkommens. Sie wurde dabei von den Staaten der Visegrád-Gruppe (Tschechien, Slowakei, Ungarn, Polen) sowie durch rechte Parteien der baltischen Staaten unterstützt. Serbien und Kroatien dagegen betrachteten die Flüchtlinge als „Durchreisende".

Während Kroatien dann doch als Ausdruck eines „kroatisch-serbischen Handelskriegs" vorübergehend die Grenzen schloss,[23] zeigte sich Serbien, dem zweifellos wie mehrfach betont, eine Schlüsselrolle auf dem Balkan zukommt,[24]mehr als ein Kooperationspartner innerhalb der von der EU angestrebten Lösung. Aber wie sollte diese Lösung aussehen?

Zunächst bleibt auch im Rückblick festzuhalten, dass die oben angedeuteten unterschiedlichen nationalen Bewertungen der Krise auf dem Westbalkan nicht nur Ausdruck zwischenstaatlicher Spannungen oder Konflikte waren. Die mit der katastrophalen Lage verbundenen Probleme wurden zugleich in nationale innenpolitische Diskussionen hineingetragen. Und das galt nicht nur für die ehemals „osteuropäischen Staaten"!

Wie sahen nun die Ziele, Strukturen und vor allem die Ergebnisse dieser schon angesprochenen Wiener Westbalkankonferenz vom 27. Oktober 2015 aus? Zu erinnern ist zuvor, dass bereits 2013 eine FRONTEX-Konferenz in Wien stattgefunden hatte, bei der die Balkanproblematik von der EU-Kommission, den EU-Mitgliedsstaaten, einigen Westbalkanländern und internationalen Hilfsorganisationen diskutiert worden war. Ursprünglich sollte nun auf der Wiener Konferenz 2015 der Prozess der Integration der kriselnden Länder Ex-Jugoslawiens vorangetrieben werden. Doch die Flüchtlingsthematik dominierte das Treffen. Zunächst aber erwies sich die EU als ziemlich hilflos.

Probleme der Außensicherung der EU und die Uneinigkeit bei der Einführung eines Quotensystems waren Hauptthemen der politischen Auseinandersetzungen. Schon vorab hatte der EU-Parlamentspräsident Schulz geschrieben: „Unser Grundproblem in Europa ist: Es gibt überhaupt keine echte EU Asyl- und Migrationspolitik."[25]

Eine Form von Asylpolitik ist zwar weitgehend auf dem Weg zur Vergemeinschaftung, aber eine umfassende europäische Migrationspolitik hat sich noch nicht entwickelt, obwohl das in dritter Fassung bestehende Dublin-System klare Regelungen vorgibt. Auch würde das 2013 vollendete und von allen teilnehmenden EU-Staaten ratifizierte Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) einheitliche Schutzstandards anbieten. Doch Theorie und Praxis klaffen hier weit auseinander. So stehen nach wie vor Fragen der Zuständigkeit über Asylverfahren und zugleich die Zukunft des Dublin-Systems im Mittelpunkt der Diskussionen auf den verschiedenen EU-Ebenen. Aller-

23 *Ernst, Andreas* 2015: Konfrontation und Kooperation auf der „Balkanroute"- Flüchtlingsstrom und regionale Beziehungen auf dem Westbalkan, in: Südosteuropa Mitteilungen, 05/2015, 55. Jg., S. 7-14.

24 *Brey, Thomas* 2015: Parteien in Ex-Jugoslawien als Reform- und Modernisierungshindernisse, in: Südosteuropa Mitteilungen, 05/2015, 55. Jg., S. 17-27.

25 *Schulz, Martin* 2015: Für eine echte europäische Flüchtlings- und Einwanderungspolitik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)* 2015: Jahrbuch des Föderalismus 2015, S. 19-24 (S. 19).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dings konnte im Herbst 2015 eine Notfallmaßnahme für Italien und Griechenland erreicht und eine Erhöhung der Finanzmittel für Flüchtlingslager durchgesetzt werden. Auch wurden Finanzmittel für die nicht ganz unumstrittenen „Hotspots" bereitgestellt. Erst auf dem EU-Sondergipfel Ende Oktober 2015 in Brüssel konnte ein 17-Punkte-Plan mit Sofortmaßnahmen zur Reduzierung der Flüchtlingszahlen auf der Balkanroute erstellt werden, so u.a. die Schaffung von Aufnahmeplätzen für Flüchtlinge, Verstärkung der Grenzschutzagentur, neue Missionen zwischen Griechenland, Mazedonien, Albanien und Serbien sowie Abschiebemodalitäten von Flüchtlingen, die keinen Schutz benötigen. Die Probleme bei der Sicherung der EU-Außengrenzen und die Uneinigkeit bei der Einführung eines Quotensystems, auch die teilweise zu beobachtende Handlungsunfähigkeit und die daraus resultierende Lastenverschiebung auf die einzelnen europäischen Parlamente, bildeten zweifellos ernstzunehmende Gründe für EU-Kritiker und Euroskeptiker, zumal die anhaltend hohen Flüchtlingszahlen zu Beginn 2016 zu chaotisch wirkenden Reaktionen der EU-Staaten entlang der Fluchtrouten führten. So schloss zunächst Österreich seine Grenzen, danach die Länder an der Balkanroute. Mitten in den Vorbereitungen für eine gemeinsame Flüchtlingspolitik wurde praktisch die gesamte Balkanroute dicht gemacht. Damit wurden nicht nur die Westbalkanstaaten, die inzwischen als „sichere Herkunftsländer" galten, sondern vor allem Griechenland zum Warteraum für über 70 000 Flüchtlingen und Migranten.

Obwohl elf europäische Länder, die gewillt waren, der Türkei Flüchtlingskontingente abzunehmen, schon Ende 2015 Verhandlungen führten, kam es erst nach dem EU-Türkei-Gipfel im März 2016 nach Vorschlägen der türkischen Seite und der Zustimmung des Europäischen Rats zu dem bis heute nicht unumstrittenen EU-Türkei-Abkommen. Im Zentrum dieses „Pakts" steht die „Rückführung" aller neu ankommenden Flüchtlinge aus Griechenland in die Türkei ab dem 4. April 2016. Die Türkei hat sich bereit erklärt, alle Personen zurückzunehmen, die keinen Schutzstatus in Europa haben. Darüber soll in einem verkürzten, auch individuellen Verfahren entschieden werden. Zweites Kernelement des Abkommens bildet das sogenannte „Eins-zu-Eins-Verfahren":
Die EU will für jeden Syrer, den die Türkei zurücknimmt, einen anderen legal aufnehmen. Dieses Verfahren soll in Verbindung mit der Sicherung der See- und Landrouten durch die Türkei dem internationalen Schleppergewerbe die Grundlage entziehen.

Neben finanziellen Leistungen für die Türkei durch die EU sollen nach Erfüllung von Vorgaben Visaerleichterungen für türkische Staatsbürger in Aussicht gestellt werden. Darüber hinaus sollen bei den Beitrittsverhandlungen der Türkei zur EU Gespräche über bestimmte Kapitel eröffnet werden. Gemeinsam wollen die EU und die Türkei daran arbeiten, die humanitären Bedingungen in Syrien zu verbessern. Angesichts der praktischen, zumeist administrativen Probleme in den „Hotspots" und Aufnahmelagern gibt es inzwischen in der EU-Kommission Überlegungen, die Entscheidungen über Asylverfahren künftig nicht mehr den Mitgliedstaaten zu überlassen, sondern diese auf die EU-Ebene zu verlagern. Zudem soll das Europäische Unterstützungsbüro (EASO) in eine Agentur mit Entscheidungsstrukturen umgewandelt werden.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Während der Europäische Rat und die EU-Kommission die Einigung mit der Türkei als Durchbruch in den Bemühungen um eine Bewältigung der Flüchtlingskrise bewertet, sehen Kritiker und Hilfsorganisationen in dem „Pakt" ein politisches „outsourcing" mit einem hohen Preis für die EU, die dadurch ihre Zuständigkeit für fundamentale Rechte der Flüchtlinge abgibt und zugleich wertvolle politische Güter verliert: „Soft power" und Glaubwürdigkeit.[26]

Ob die nun gegebenen oder geplanten Steuerungsmechanismen für die Flüchtlingsproblematik nachhaltige Lösungen bringen, ist nicht nur mit Blick auf die aktuellen geopolitischen Prozesse in der Großregion Südosteuropa-Türkei-Syrien-Irak fraglich. Grenzsicherungen durch FRONTEX oder durch militärische Unterstützung können zwar Migrationsströme stoppen, aber auch neue „Routen" erzeugen.

5. Der Westbalkan im Warteraum der EU?

Vor mehr als zehn Jahren überschrieb F.-L. Altmann einen ausführlichen Bericht über eine SWP-Studie zum Thema „EU und westlicher Balkan" mit dem Titel: "EU und westlicher Balkan: Eine schwierige Verlobung".[27] Angesichts der aktuellen Ereignisse in Europa der letzten beiden Jahre könnte man auf die weiterführende Frage kommen, ob dieser Verlobung noch in absehbarer Zeit eine Hochzeit folgen wird. Zweifellos befand sich die EU bis zum Frühjahr 2016 in der tiefsten Krise seit ihrer Gründung, in einer Zerreißprobe, die zu einer Aufspaltung oder gar zu einem Zerfall hätte führen können. Eine Flüchtlingskrise, anscheinend zunächst nur auf den Nahen Osten als Folge der katastrophalen Kriegsereignisse in Syrien, der unmenschlichen Situation in den Flüchtlingslagern des Libanon, Jordaniens oder Türkei beschränkt, weitete sich zu dramatischen Massenbewegungen nach Südost- und Mitteleuropa aus. Und der Balkan rückte in den Mittelpunkt des Geschehens.

Der „Berliner Prozess" als Stabilisierungs- und Integrationsprozess war nicht nur ins Stocken geraten. Die Westbalkanstaaten, zunächst selbst Quellraum für Flucht und Migration, wurden bald zum Transit- und Warteraum.

Aber diese Flüchtlingskrise als europäische Krise, bedeutet mehr als den schon erwähnten Kollateralschaden für den EU-Erweiterungsprozess und die Westbalkanländer. Wie schon angedeutet, hat die Gemeinschaft mit dem Vertrag mit der Türkei die Flüchtlingskrise politisch entschärft, aber wie geht es im Frühjahr 2016 mit der Balkanpolitik der EU weiter? In Berlin wurde für die Westbalkanländer die EU-Perspektive beschworen. In Wien, allerdings unter der Belastung der flüchtlingsbedingten Krisensituation, wurde das Bekenntnis wiederholt. In einem vierjährigen Prozess sollen diese Länder an die EU herangeführt werden. Mit Serbien und Montenegro laufen bereits Beitrittsverhandlungen. Albanien und Mazedonien sind Beitrittskandidaten, Bosnien-Herzegowina und Kosovo sind potenzielle Kandidaten. Unterstützt werden diese Staaten auf ihrem

26 Zur Diskussion um das Abkommen vgl. *Parlament* vom 21.03.2016, S. 1-3.

27 *Altmann* 2005 (Fn. 9), S.185.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Weg in die EU u.a. durch die erwähnten Assoziierungsabkommen, Beitrittspartnerschaften bzw. europäische Partnerschaften. Gerade die Länder des westlichen Balkans werden durch die EU bei ihren Bemühungen um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Minderheitenrechte, Verwaltungs- und Wirtschaftsreformen und regionale Zusammenarbeit unterstützt. Diese Unterstützungen sind aber auf die jeweiligen Konditionalitäten der einzelnen Länder zugeschnitten.

Allerdings ist die gegenwärtige allgemeine Wirtschaftslage der Westbalkan-Länder als Folge der noch nicht völlig überwundenen Wirtschaftskrise von 2008 nicht sehr stabil. Bei geringen Zuwächsen in der Wirtschaftsleistung und leicht rückläufigen Haushaltsdefiziten bereiten vor allem die hohen Arbeitslosenzahlen, hier insbesondere bei den Jugendlichen, große Probleme, die selbstverständlich zu sozialen Spannungen führen können.

Eine Schlüsselposition im Integrationsprozess und bei der Lösung regionaler Probleme auf dem Balkan nimmt, wie schon betont, Serbien ein. Wirtschaftspolitisch liegt die gegenwärtige Regierung auf einem von der Regierung immer wieder betonten, wirtschaftsliberalen Kurs, hat aber nicht nur mit den Schwächen seines Wachstumsmodells zu kämpfen. Zweifellos hat das Land durch sein Verhalten in der Flüchtlingskrise, aber auch durch die Bemühungen um die Beilegung des bilateralen Kosovo-Konflikts, Ansehen in Westeuropa gewonnen. Dennoch listet der letzte „Fortschrittsbericht" der EU-Kommission für Serbien, trotz vieler Ankündigungen seitens der Regierung, erhebliche Defizite beim Demokratisierungsprozess, bei der Unabhängigkeit der Justiz, im Verwaltungsbereich oder bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität auf.[28] Die nachfolgenden Tabellen (Abb. 5 und Abb. 6) geben einen Überblick über die Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre, die Stärken-Schwächen-Analyse deutet darüber hinaus die Problematik der noch unterentwickelten Privatwirtschaft an.

Der Weg Bosnien-Herzegowinas wird nach wie vor durch die ungelösten Problem einer „gespaltenen Gesellschaft"[29] bestimmt, denn das ethnisch-territoriale Prinzip kann als Haupthindernis für ein gesamt-bosnisch-herzegowinisches Staatsbewusstsein gelten. Diese Spaltung geht dabei nicht zuletzt von den bosnisch-herzegowinischen Eliten aus, die das Land auf eine ethnische Föderalisierung reduzieren. Der Reformstau, insbesondere beim Verfassungssystem, blockiert, ebenso wie beim Umbau der wirtschaftspolitischen Strukturen, den von der EU geforderten Transformationsprozess.[30]

Angesichts der mehrfach zitierten Bekenntnisse der Westbalkanländer auf den internationalen Konferenzen seit den späten 1990er Jahren, vor allem seit den „Westbalkankonferenzen" in Berlin 2014 zur EU-Perspektive und der damit übernommenen Verpflichtungen zur Lösung der offenen bilateralen Fragen in der Region, zur Verbesse-

28 Vgl. *Brey, Thomas* 2015: Was läuft schief in der EU-Balkanpolitik?, in: EU-Info. Deutschland vom 24.02.2015, http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/259327.html (01.06.2016).

29 *Förster, Horst* 2015: Bosnien-Herzegowina: Von einer gespaltenen Gesellschaft zu einem gespaltenen Staat?, In: Historische Sozialkunde, 2/2015, S. 4-10.

30 Vgl. die nachstehenden Übersichten zur Wirtschaftsstruktur und zu „Stärke-Schwächen-Analyse" (Abb. 6)

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der Regierungsführung und zur Modernisierung des Wirtschaftssystems und der Wirtschaftsordnung, müssen die Staaten noch einen mühsamen Weg gehen. Dazu zählt nicht zuletzt auch der Aufbau einer modernen Zivilgesellschaft.[31]

31 *Brey, Thomas* 2016: Auch nach zwei Jahrzehnten: Keine Lösung für das Kosovo, in: Südosteuropa 01/2016, 56. Jg., S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abb. 1: Übersichtskarte Südosteuropa

Quelle: Förster, Horst : Südosteuropa- zwischen Regionalismus und Integration. In: Hrbek, Rudolf/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.): Föderalismus- das Problem oder die Lösung? Sammelband zur Ringvorlesung anlässlich des 20-jährigen Bestehens des EZFF, S. 130.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abb. 2: MOE-Volkswirtschaftliche Kennzahlen 2013

MOE-Volkswirtschaftliche Kennzahlen 2013

	Einwohner	Bruttoinlandsprodukt			Inflation (1)	Arb.los.rate	Budgetsaldo	Leistungs-bilanz	Ausfuhren	Handels-bilanz	Direktinvestitionen (2) Insgesamt	aus DE
	1. Jan, Mio.	Mrd. EUR	EUR je EW	% zum Vj.	% zum Vj.	%	% des BIP	% des BIP	Mrd. EUR	Mrd. EUR	% des BIP	Mio. EUR
Albanien	2,8	9,7	3.470	0,7	1,9	12,8	-6,2	-9,1	1,8	-1,9	39,0	::
Bosnien-Herzeg.	3,9	13,4	3.461	1,2	-0,1	27,0	-2,2	-5,6	4,3	-3,5	45,0	185
Bulgarien	7,3	39,9	5.483	0,9	0,4	13,0	-1,9	2,1	22,2	-3,6	97,9	2.911
Estland	1,3	18,4	13.964	0,8	3,2	8,6	-0,4	-1,0	12,3	-1,4	86,2	508
Kosovo	1,8	5,1	2.856	2,5	1,9	::	-2,5	-6,8	::	::	::	::
Kroatien	4,3	43,1	10.119	-0,9	2,3	17,2	-5,5	1,2	8,9	-6,8	55,3	2.534
Lettland	2,0	23,4	11.548	4,1	0,0	11,9	-1,3	-0,8	10,9	-2,3	46,7	502
Litauen	3,0	34,6	11.653	3,3	1,2	11,8	-2,1	0,8	24,5	-2,0	37,5	1.022
Mazedonien	2,1	7,5	3.619	2,9	2,8	30,0	-4,0	-1,8	3,2	-1,8	52,7	53
Montenegro	0,6	3,1	5.069	3,4	2,2	::	-2,4	-15,0	0,4	-1,4	112,5	::
Polen	38,5	389,7	10.113	1,6	0,8	10,3	-4,5	-1,8	152,1	-1,1	47,3	25.364
Rumänien	20,0	142,2	7.105	3,5	3,2	7,3	-2,5	-1,1	49,6	-5,7	42,1	7.124
Russland	142,9	1.594,8	11.158	1,3	6,8	5,5	-1,3	1,6	394,0	134,8	25,7	23.204
Serbien	7,2	32,0	4.454	2,5	7,7	21,0	-5,7	-5,0	11,0	-4,5	69,2	1.199
Slowakei	5,4	72,1	13.331	0,9	1,5	14,2	-3,0	2,4	65,0	3,4	60,8	8.861
Slowenien	2,1	35,3	17.134	-1,1	1,9	10,1	-14,2	6,5	25,7	0,5	34,1	1.288
Tschechien	10,5	149,5	14.215	-0,9	1,4	7,0	-2,9	-1,0	121,5	13,6	69,6	26.314
Ukraine	45,4	133,9	2.951	0,1	-0,3	7,4	-4,5	-9,2	47,7	-10,3	40,8	4.489
Ungarn	9,9	97,9	9.885	1,1	1,7	10,2	-2,4	3,1	81,4	6,3	81,7	15.690

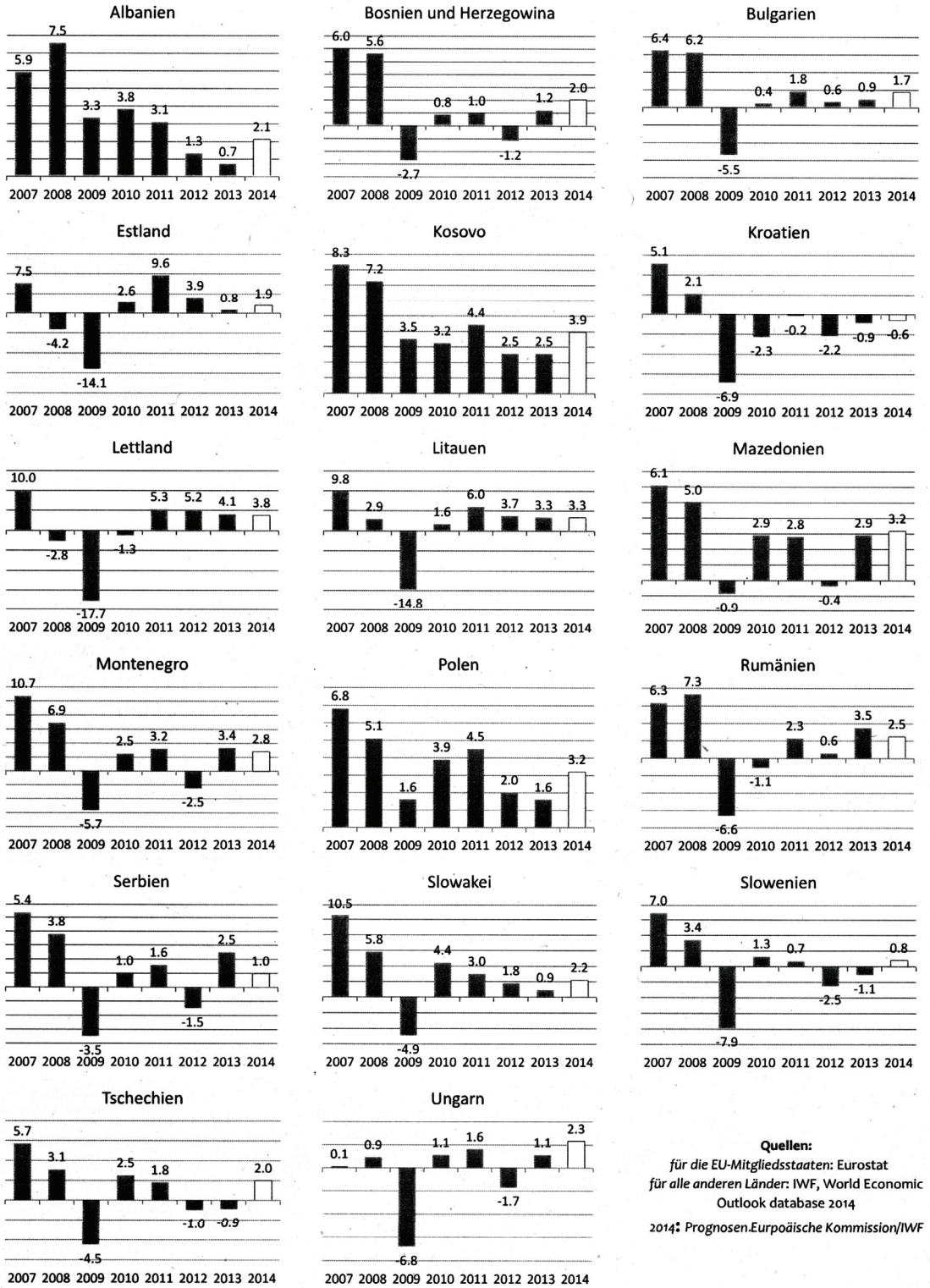
:: keine Angaben verfügbar
(1) Jahresdurchschnitt. Für EU-Mitglieder: Harmonisierte Verbraucherpreise, andere Länder: Verbraucherpreise.
(2) Bestand zum Jahresende 2012.

Quellen: Eurostat, Bundesbank, Unctad, IMF, eigene Berechnungen/Schätzungen

Quelle: AHK Konjunkturumfrage Mittelosteuropa 2014, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abb. 3: Wirtschaftswachstum in den Ländern Mittel- und Osteuropas



Quelle: AHK Konjunkturbericht MOE 2015, S. 14.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abb. 4: Herkunft der Asylantragsteller aus den Westbalkanstaaten

Herkunftsland	2014 abs.	in %	Jan.-Okt. 2015 abs.	in %	Veränderung (Faktor) (Jan.-Okt. 2015 zu 2014)
Albanien	7.865	17,8	48.690	44,3	6,2
Bosnien-Herzegowina	5.700	12,9	4.030	3,7	0,7
Kosovo	6.900	15,6	31.640	28,8	4,6
Mazedonien	5.615	12,7	7.815	7,1	1,4
Montenegro	925	2,1	3.000	2,7	3,2
Serbien	17.165	38,9	14.760	13,4	0,9
Insgesamt	44.170	100	109.935	100	2,5

Quelle: Eurostat, vgl. http://ec.europa.eu/eurostat/data/database (letztmals aufgerufen am 8.12.2015)

Quelle: Göler, Daniel: Der Westbalkan als Quell-und Transitraum von Fluchtmigration, In: Südosteuropa Mitteilungen 06/2015, S. 14.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abb. 5: Wirtschaftsdatenblatt Serbiens

Wirtschaftsdatenblatt

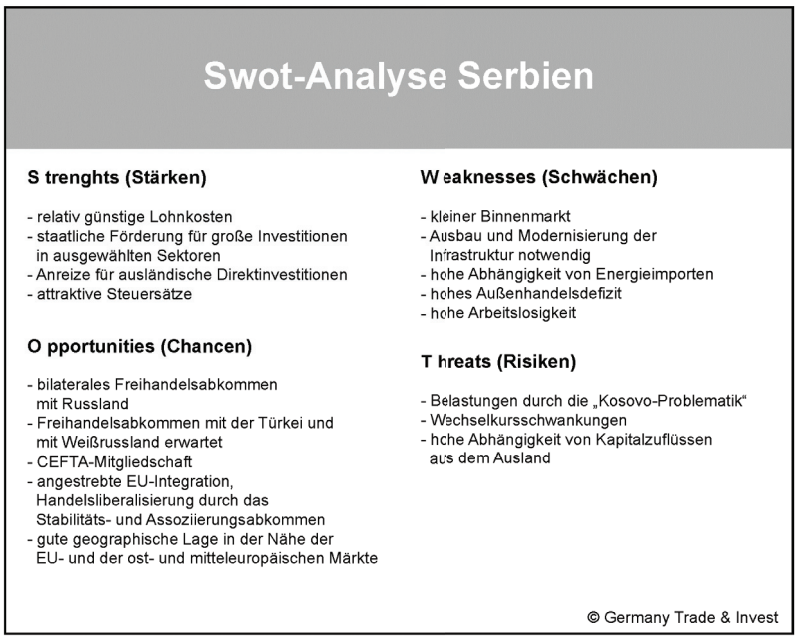
Serbien (Srbija)	2012	2013	2014
Bevölkerung			
Einwohner	7.120.666	7.181.505*	7.181.505*
Arbeitslosenrate	24,1%	20,1%	20,1%
Bruttoinlandsprodukt			
BIP	28,7 Mrd. Euro	29,4 Mrd. Euro*	k. A.
BIP/Kopf	3.967 Euro	4.060 Euro*	k. A.
BIP Wachstum	- 1,7%	+2,5%	+1,0%*
Inflationsrate	12,2%	2,2%	1,5%
Nettodurchschnittseinkommen	365 Euro	389 Euro	k. A.
Staatshaushalt			
Einnahmen	7,13 Mrd. Euro	8,60 Mrd. Euro	8,10 Mrd. Euro
Ausgaben	8,88 Mrd. Euro	9,68 Mrd. Euro	9,68 Mrd. Euro
Saldo Staatshaushalt	- 1,75 Mrd. Euro	- 1,08 Mrd. Euro	- 1,58 Mrd. Euro
Saldo in % BIP	-6,2%	-6,6%	-4,6%
Staatsverschuldung in % BIP	59,3%	61,2%	62,9%
Außenwirtschaft			
Öffentliche und private Auslandsverschuldung	25,7 Mrd. Euro	25,9 Mrd. Euro	25,9 Mrd. Euro
Importe	14,782 Mrd. Euro (+3,7%)	15,463 Mrd. Euro (+5,1%)	2,20 Mrd. Euro (+1,3%)
Exporte	8,836 Mrd. Euro (+4,7%)	10,999 Mrd. Euro (+25,8%)	1,60 Mrd. Euro (+15,7%)
Durchschnittlicher Wechselkurs	1 Euro:113,5 Dinar	1 Euro:113 Dinar	k. A.
Bilaterale Beziehungen			
Importe aus Deutschland	1,608 Mrd. Euro (+4,5%)	1,691 Mrd. Euro (+5,7%)	296,1 Mio. Euro (+24,5%)
Exporte nach Deutschland	1,023 Mrd. Euro (+7,4%)	1,308 Mrd. Euro (+28,4%)	221,6 Mio. Euro (+25,2%)
Handelsbilanzdefizit	585 Mio. Euro (-3,5%)	383 Mio. Euro (-34,5%)	74,5 Mio. Euro
Deutsche Direktinvestitionen seit 2000	1,644 Mrd. Euro	1,743 Mrd. Euro	1,743 Mrd. Euro

*) geschätzter oder vorläufiger Wert

Quelle: giz:http//liportal.giz.de/serbien/wirtschaftsentwicklung (14.06.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abb. 6: SWOT-Analyse Serbien



Quelle: Germany Trade&Invest: Wirtschaftstrends Serbiens. Jahreswechsel 2011/12, http://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2012/02/pub201202068000_16788.pdf (14.06.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abb. 7: Wirtschaftliche Indikatoren Bosnien-Herzegowinas

				PROGNOSE *		
Main Economic Indicators	**2011**	**2012**	**2013**	2011	2011	2011
Bevölkerung, 1000 Personen.	3840	3836	3840	.	.	.
BIP, real Veränderung in%	1.0	-1.2	2.1	**0.0**	**1.0**	**2.0**
BIP pro Kopf (in EUR PPP)	7000	7100	7300	.	.	.
Bruttoindustrieproduktion, wirkliche Veränderung in%	2.4	-3.9	5.2	.	.	.
Arbeitslosenquote - LFS, in%, Durchschnitts	27,6	28,0	27,5	**27,0**	**27,0**	**27,0**
Durchschnittliche Bruttomonatslöhne, EUR	650	660	660	.	.	.
Verbraucherpreise,% pa	3.7	2.0	0,2	**1.0**	**2.0**	**2.0**
Finanzierungssaldo in% des BIP	-1.3	-2.0	-2.5	.	.	.
Staatsverschuldung in% des BIP	40,5	43,9	43,0	.	.	.
Leistungsbilanz in% des BIP	-9.7	-9.3	-5.5	**-8.0**	**-7.0**	**-8.0**
FDI-Zuflüsse, EUR Mio.	338	273	244	.	.	.
Bruttoauslandsverschuldung in% des BIP	25,8	27,8	28,2	.	.	.

Quelle: Förster, H. (2014): Der Westbalkan – Krisen ohne Ende?, in: Geographische Rundschau 12/2014, S. 56.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

9. Rezensionen

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Sammelrezension

Der Europäische Rat – ein Symbol für den „Exekutivföderalismus“ der EU?[1]

Martin Große Hüttmann

Wolfgang Wessels 2016: *The European Council,* Palgrave Macmillan, London.

Uwe Puetter 2014: *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford.

Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson und Uwe Puetter (Hrsg.) 2015: *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht,* Oxford University Press, Oxford.

Pierre de Boissieu u.a. 2015: *National Leaders and the Making of Europe. Key Episodes in the Life of the European Council,* John Harper Publishing, London.

François Foret und Yann-Sven Rittelmeyer 2014: *The European Council and European Governance. The commanding heights of the EU,* Routledge, London und New York.

Der Europäische Rat wurde lange Zeit von der politik- und rechtswissenschaftlichen Europaforschung – von wenigen Ausnahmen abgesehen – mehr oder weniger ignoriert. Neill Nugent und William Paterson haben 2010 auf diesen Unstand hingewiesen und den Europäischen Rat beschrieben als „(…) the most under-researched and least written about of all the EU’s main institutions“ (zitiert bei Wessels, xix). Diese Beobachtung erscheint überraschend angesichts der von niemandem bestrittenen Tatsache, dass der Europäische Rat zu den wichtigsten Gremien, manche würden sogar sagen, der wichtigsten Institution der Europäischen Union gehört. Nimmt man als Gradmesser für das wissenschaftliche Interesse die Zahl der vorliegenden Lehrbücher, Monographien, Sammelbände und Forschungsaufsätze, die sich ausschließlich oder zumindest schwerpunktmäßig mit dem Europäischen Rat beschäftigen, lässt sich diese Beobachtung „empirisch“ bestätigen; die rechts- und politikwissenschaftliche Literatur zur Europäischen Kommission und zum Europäischen Parlament füllt dagegen viele Regalmeter. Das Interesse am Europäischen Rat ist in jüngster Zeit jedoch deutlich gewachsen; die hier zu besprechenden Bücher und aktuelle Sonderhefte der einschlägigen Fachzeitschriften

1 Der Begriff Exekutivföderalismus wurde häufig zur Beschreibung des deutschen Föderalismus genutzt. Jürgen Habermas hat ihn in den letzten Jahren auf die Europäische Union und ihre Krisenpolitik übertragen; vgl. zu seiner Kritik *Jürgen Habermas* 2012: Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 72, S. 1-44.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zeugen davon.[2] Eine Erklärung dafür, dass der Europäische Rat bislang wenig untersucht wurde, mag sein, dass seine Arbeit – trotz des immensen medialen Interesses an EU-Gipfeln – im Vorfeld und während der Treffen geprägt ist von klassischer „Kabinettspolitik" und dem intensiven Austausch auf der Arbeitsebene, der hinter verschlossenen Türen stattfindet und stattfinden muss, wenn am Ende ein Ergebnis stehen soll, auf das sich alle Beteiligten einigen können.

Der erste Band, der hier referiert werden soll, ist ein klassisches Lehrbuch, das in einer renommierten Reihe („The European Union Series") bei Palgrave Macmillan erschienen ist. Der Autor Wolfgang Wessels (Universität zu Köln) ist für die Aufgabe, ein solches *textbook* zu schreiben, prädestiniert, weil er sich als einer der wenigen bereits seit Jahrzehnten mit der Arbeit des Europäischen Rates beschäftigt; er knüpft mit dem Lehrbuch an eine Studie an, die er bereits 1980 vorgelegt hat.[3] Der Band folgt der Logik eines guten Lehrbuchs: Nach einer kurzen Einführung werden im zweiten Kapitel die unterschiedlichen Möglichkeiten („approaches"), den Europäischen Rat einzuordnen, präsentiert. Wessels bietet drei Lesarten an: der Europäische Rat als Organ an der Spitze der EU-Institutionen-Hierarchie („the presidency model"); der Europäische Rat, so das „council model", als eine Art „Höchster Rat", der für die Kontinuität der anderen Fachministerräte steht und der fest in das Gemeinschaftssystem eingebunden ist, das nach der Methode Monnet funktioniert; und schließlich, der Europäische Rat als Versammlung der Staats- und Regierungschefs, die im Mehrebenensystem der EU immer zwei „Hüte" tragen – zum einen den des Staats- oder Regierungschefs, der die Wünsche und Vorstellungen der heimischen Wählerinnen und Wähler im Blick haben muss, die eine weitere Integration vielleicht ablehnen oder ihr skeptisch gegenüber eingestellt sind und zum anderen den Hut des Mitglieds des obersten EU-Entscheidungsorgans, das alle weitreichenden Entscheidungen im Konsens treffen muss („Fusions-Modell"). Diese drei Lesarten dienen als Hintergrundfolie für den gesamten Band und werden am Ende nochmals aufgegriffen und reflektiert. In den weiteren Kapiteln werden die Vorgeschichte des 1974 gegründeten Gremiums, die Rolle der unterschiedlichen Generationen der Staats- und Regierungschefs, die Einbettung in das EU-System, also seine Funktionen und die Zusammenarbeit mit anderen Organen, die Rolle der Präsidentschaft (vor und nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon), sowie die geschriebenen und ungeschriebenen Regeln der Konsensfindung (z.B. das „Beichtstuhlverfahren") und die interne Organisation, der „Korpsgeist" sowie die Form der Kollegialität sehr anschaulich beschrieben und systematisch analysiert. In weiteren Teilen werden der Beitrag des Europäischen Rates in unterschiedlichen Politikbereichen (Vertiefung, Erweiterung, Economic Governance, Außenbeziehungen, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) diskutiert und am Ende wird in einem knappen Schlusskapitel ein Resümee gezogen. Im Zuge der „Eurokrise" (seit 2010) hat der Europäische Rat eine Reihe von

2 Vgl. dazu stellvertretend das Sonderheft des „Journal of European Integration", Vol. 38, No. 5/2016, herausgegeben von Sergio Fabbrini und Uwe Puetter.

3 *Wolfgang Wessels* 1980: Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen, Bonn.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

weitreichenden Neuerungen beschlossen (z.B. Fiskalpakt, Bankenunion). Seine Reaktionsfähigkeit hat gezeigt, dass er auch in Krisenzeiten zu einer kollektiven Antwort in der Lage ist. Die seit 2015 anhaltende sogenannte Flüchtlingskrise und der politische Streit über den Umgang damit, der auch im Kreis der Staats- und Regierungschefs ausgetragen wurde, zeigt auf der anderen Seite, dass der Europäische Rat immer wieder auch an seine Grenzen stößt und kein Konsens möglich ist. Die „Flüchtlingskrise“ konnte – aufgrund ihrer Aktualität – im Band von Wessels freilich noch nicht thematisiert werden; das Lehrbuch bietet aber viele Anknüpfungspunkte, an die Analysen dieser Krise nahtlos anschließen können. Der Band von Wolfgang Wessels ist nicht nur für den Einsatz in der Forschung und Lehre wärmstens zu empfehlen, er wird auch von europäischen Praktikern mit großem Gewinn gelesen werden. Er hat das Zeug zu einem Standardwerk, weil künftig niemand an dem Band vorbeikommen wird, der sich systematisch mit dem Europäischen Rat beschäftigen will.

Der zweite Band ist eine Monographie, die Uwe Puetter von der Central European University in Budapest im Jahr 2014 vorgelegt hat. Der Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist ein „Integrationsparadox“, das seit dem Vertrag von Maastricht, so seine zentrale These, die Politik der Europäischen Union und ihrer zentralen Akteure und Institutionen bestimmt. Die Mitgliedstaaten der EU sind weiterhin davon überzeugt, dass eine engere Form der Zusammenarbeit und Koordinierung in wichtigen Politikfeldern vonnöten sei, weil sie mit der Bewältigung der komplexen und die nationalen Grenzen überschreitenden Probleme überfordert wären. Die europäischen Regierungen, so das Argument von Uwe Puetter, verfolgen aber nicht, wie bisher, den klassischen Weg der Übertragung von Kompetenzen und Rechten auf supranationale Akteure (z.B. Kommission oder Parlament) und den Ausbau der Gemeinschaftsmethode, weil sie sich das Heft des Handelns nicht aus der Hand nehmen lassen wollen. Die Entscheidung über wichtige und politisch heikle Fragen, wie die Währungs- und Wirtschaftspolitik, an denen auch das politische Überleben einer Regierung hängen kann, sollen nicht weiter nach „Brüssel“ abwandern. Die Folge ist, dass die Staats- und Regierungschefs sich alternative Wege und Verfahren suchen, um die positiven Effekte, die sich traditionell aus der klassischen Integrationspolitik ergeben haben, zu erzielen; so schaffen und stärken sie nun Gremien und Ausschüsse, wie etwa das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) oder den mit dem Vertrag von Lissabon geschaffenen Auswärtigen Dienst in der Außen- und Sicherheitspolitik oder sie werten die Eurogruppe in der Währungspolitik auf. Das Paradox besteht laut Puetter nun darin, dass eine neue Form der „Integration“ geschaffen wird, die jedoch nicht durch das klassische Verfahren der Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene erreicht wird, sondern durch die Stärkung und Schaffung von Gremien, in denen Regierungsvertreter und Beamte aus den mitgliedstaatlichen Verwaltungsapparaten und Ministerien (auch unter Teilnahme der Kommission) ihre nationale Politik koordinieren und aufeinander abstimmen. Diese neue Methode der Entscheidungsfindung und Koordinierung in Brüssel beschreibt Uwe Puetter als „neuen“ oder auch „deliberativen Intergouvernementalismus“. Deliberativ ist diese Form der Regierungszusammenarbeit und Koordinierung, weil sie einen permanenten Austausch und die ständige Abstimmung der unterschiedli-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

chen Positionen erfordert. Der Vertrag von Maastricht ist nach Puetter der institutionelle Hintergrund, vor dem diese neue und besonders enge Form der zwischenstaatlichen Politik-Koordinierung stattfindet bzw. stattfinden muss, weil die Regierungen zwar auch nach Maastricht weiterhin ambitionierte Ziele verfolgen und das Aufgabenspektrum der europäischen Politik ständig erweitern, jedoch gleichzeitig das Letztentscheidungsrecht nicht abgeben wollen (S. 30). Am Beispiel von drei Politikfeldern testet Puetter seine These des deliberativen Intergouvernementalismus: Dazu gehören das „Wirtschaftsregieren" (*Economic Governance*) im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion, die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die Koordinierung auf dem Gebiet von Sozial- und Beschäftigungspolitik. Grundlage seiner Studie sind Interviews mit über 60 Beamten in den nationalen und supranationalen Institutionen in Brüssel und in den Hauptstädten. Dies macht die Studie in empirischer Hinsicht sehr überzeugend und bietet dem Leser wichtige Einsichten in die Abläufe und die Veränderungen der europäischen Politik. Auch wenn in der Studie nur die europäische Finanz- und Wirtschaftskrise systematisch untersucht werden konnte und die sogenannte Flüchtlingskrise noch nicht, bietet das Konzept des liberalen Intergouvernementalismus einen überzeugenden Ausgangspunkt für die Analyse aktueller Krisen. Uwe Puetter hat mit seiner Studie und der Entwicklung eines neuen analytischen Konzepts eine der wichtigsten Arbeiten der jüngeren EU-Forschung präsentiert und ein analytisches Konzept vorgelegt, das einen Ausweg bieten könnte aus der alten Debatte und dem ewigen „Kampf" zwischen Intergouvernementalisten und Supranationalisten. Puetter liefert mit seinem Konzept einen willkommenen Ansatz, der es wert ist, dass man ihn auf der Grundlage weiterer *case studies* auf Herz und Nieren prüft.

Einen ersten Schritt, das Konzept des „New Intergovernmentalism" auf breiterer Basis zu testen, haben Christopher Bickerton (Cambridge), Dermot Hodson (London) und Uwe Puetter mit ihrem 2015 vorgelegten Sammelband unternommen. Er ergänzt damit in perfekter Art und Weise die Monographie von Puetter. Der Band von Bickerton et al. versammelt insgesamt 15 Einzelbeiträge: Nach der Einleitung der Herausgeber finden sich Aufsätze zu den allgemeinen politischen und rechtlichen Veränderungen (Bickerton, Cardwell und Hervey), die sich in der Post-Maastricht-Zeit beobachten lassen; sehr lesenswert ist in diesem Teil des Bandes etwa auch der Beitrag von Thomas Christiansen. Er untersucht die Dynamiken des Integrationsprozesses und den quasi-permanenten Reformprozess der EU. Im zweiten Teil des Bandes werden drei Politikbereiche näher unter die Lupe genommen; das sind die Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Michael E. Smith), die Innen- und Justizpolitik (Sarah Wolff) und die Finanzregulierung sowie die Bankenunion (David Howarth und Lucia Quaglia). Im dritten Teil werden die supranationalen Organe und Akteure wie Europäischer Rat (Uwe Puetter), Kommission (John Peterson), Europäischer Gerichtshof (Marie-Pierre Granger), Ministerrat (Marzena Kloka und Susanne K. Schmidt), Europäisches Parlament (Johannes Pollak und Peter Slominski) sowie Europäische Zentralbank (Dermot Hodson) jeweils unter der Perspektive des Neuen Intergouvernementalismus analysiert. Im Schlussteil des Bandes unterzieht Simon Bulmer die einzelnen Studien und das Konzept einer kritischen Bilanz, und ganz am Ende ziehen die Herausgeber ihr eigenes Resümee. Die Autorinnen und Auto-

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 zeigen in ihren Beiträgen, dass das Konzept ein hohes analytisches Potential besitzt und eine Menge „food for thought“ bietet, wie Simon Bulmer (S. 303) in seinem Beitrag schreibt. Nun wird es darum gehen, dieses Konzept auf der Grundlage von sehr viel detaillierteren Fallstudien, wie dies im Rahmen von einzelnen Sammelband-Aufsätzen möglich ist, zu testen. Da die EU ständig neues Material liefert, herrscht daran kein Mangel. Die Flüchtlingskrise und auch die absehbaren Folgen, die sich durch den EU-Austritt Großbritanniens („Brexit“) für die Europäische Union und den Europäischen Rat ergeben, böten reichlich Stoff für künftige Forschung. Interessant wäre auch zu untersuchen, welche Veränderungen sich durch den Neuen Intergouvernementalismus für die innerstaatliche Koordinierung und Abstimmung auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere zwischen den einzelnen Ministerien und ihren Regierungszentralen ergeben. Da die Europa- und Krisenpolitik längst zur „Chefsache“ geworden ist, ist auch die Bedeutung der bilateralen wie multilateralen Koordinierung auf höchster zwischenstaatlicher Ebene – jenseits oder in Konkurrenz zum zuständigen Ratspräsidenten – gewachsen. Bisherige Verfahren der bilateralen Abstimmung etwa zwischen Paris und Berlin haben an Bedeutung verloren und stehen mehr und mehr in der Kritik, weil sie andere Partner explizit ausschließt. Auch die Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks im Zuge der Flüchtlingskrise und seine Nutzung als Forum der Abstimmung zwischen Ungarn, Polen, der Tschechischen Republik und der Slowakei sind Veränderungen, die zeigen, dass es dem Europäischen Rat und dem Ministerrat in vielen Bereichen schwerer als in der Vergangenheit fallen wird, eine einheitliche Position einzunehmen. Zu untersuchen, ob dies mit dem Konzept des Neuen Intergouvernementalismus erklärt werden kann, wäre aus meiner Sicht eine lohnende Aufgabe. Der Sammelband von Bickerton, Hodson und Puetter leistet einen sehr willkommenen Beitrag und eine überzeugende Basis für die künftige Forschung.

Einen ganz anderen Weg als die ersten drei Bände verfolgt das Buch „National Leaders and the Making of Europe“, das von insgesamt zehn Autorinnen und Autoren verantwortet wird. Diese Autoren – und das ist das Besondere an diesem Band – kennen die EU-Gipfelpolitik aus nächster Nähe, weil sie als Beamten und Berater in unterschiedlichen Funktionen im Rat oder Generalsekretariat die Politik der Europäischen Union als Insider bestens kennen und sie auch mitgeprägt haben. Brüsseler Kenner werden mit den Namen Pierre de Boissieu (Generalsekretär des Rates bis 2011) und Poul Skytte Christoffersen (u.a. bis 2003 Ständiger Vertreter Dänemarks bei der EU), um nur zwei zu nennen, etwas anfangen können und auf die Zwischentöne in der Darstellung besonders achten. Aber auch der interessierte Leser und die Leserin des Bandes werden es zu schätzen wissen, dass die Autoren einen ganz anderen Einblick in die Arbeit des Europäischen Rates vermitteln können. Der Band ist chronologisch angelegt und beginnt mit der Geburtsstunde des Europäischen Rates auf dem Pariser Gipfel im Dezember 1974; dem folgen weitere 16 Kapitel, das letzte ist unter der Überschrift „Saving the Euro“ dem Europäischen Gipfel vom Juni 2002 gewidmet. Eine Auflistung der EU-Gipfeltreffen bis Mitte 2015 und ein Glossar ergänzen den Band. Die Autoren legen einen Schwerpunkt bei ihren Gipfeldarstellungen auf die Rolle, die Spitzenpolitikern und -politikerinnen aus den Mitgliedstaaten zukommt und fragen nach, wer in der Lage

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Europäische Gemeinschaft zu führen und ihr Impulse zu geben. Der Band bietet keinen exklusiven Blick hinter die verschlossenen Türen der Gipfeltreffen, aber die Lektüre bietet eine Reihe von sehr interessanten Hinweisen und Einschätzungen zu den Hintergründen der Gipfeltreffen und der engen Verflechtung zwischen mitgliedstaatlicher und europäischer Politik, die für die wissenschaftliche Forschung von großem Nutzen sind.

Abschließend soll der von François Foret und Yann-Sven Rittelmeyer herausgegebene Sammelband besprochen werden. Der Band behandelt drei Themenblöcke: der Europäische Rat als Institution und „policy-maker", das Verhältnis von Europäischem Rat und EU-Präsidentschaft und schließlich die Frage nach der Legitimation des Europäischen Rates. Damit liefert dieser Band eine willkommene Ergänzung zu den anderen hier vorgestellten Publikationen. Vor allem der dritte Teil des Bandes greift Themen auf, die in den anderen Büchern eher am Rande diskutiert wurden und angesichts der jüngsten Entwicklungen und Krisen von besonderem Interesse sind. Lars Hofman und Hartmut Mayer untersuchen etwa die Arbeit der González-Reflexionsgruppe, die im Mai 2010 ihren Bericht mit Reformvorschlägen vorgelegt hatte. Foret geht in seinem Beitrag der interessanten Frage nach, welche Bedeutung dem Europäischen Rat als Ort der politischen „Sozialisierung" zukommt, in dem unterschiedlichen Akteuren entsprechende Rollen zugewiesen werden und bestimmte politische und kommunikative Praktiken und Symbole zu beobachten sind; dazu gehören etwa die „Familienfotos" der Gipfeltreffen und entsprechende Narrative. Christopher Lord untersucht die Probleme einer „compound representation" am Beispiel der Europäischen Union. Die Anwesenheit von drei Präsidenten von EU-Organen anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises an die Europäische Union im Dezember 2012 symbolisierten die unterschiedlichen Quellen und Formen der europäischen Legitimation und Repräsentation. Die Herausforderungen gehen jedoch, wie Lord zeigt, über diesen symbolhaften kollektiven Auftritt der Präsidenten des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments in Oslo weit hinaus. Der Band versammelt ebenfalls eine Reihe von interessanten Einblicken über die „commanding heights of the EU" (so der Untertitel). Besonders empfehlenswert für die Lektüre macht ihn, dass er die komplexen Zusammenhänge zwischen Strukturen, Prozessen und Akteuren immer wieder systematisch in den Blick nimmt. Damit sind Fragen der praktischen Europapolitik wie auch der EU-Forschung berührt, die auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen werden.

Der von Jürgen Habermas kritisierte und schwach demokratisch legitimierte „Exekutivföderalismus" der Europäischen Union spielt in den hier vorgestellten Bänden eine mehr oder weniger große Rolle. Alle, die an normativen und demokratietheoretischen Fragen der europäischen Integration interessiert sind und auch diejenigen, die ihr Augenmerk stärker auf die steuerungstheoretischen oder akteur- und politikfeldspezifischen Dimensionen der Europäischen Union richten, finden in allen hier vorgestellten Arbeiten zum wichtigsten Organ der EU sehr viele Anknüpfungspunkte. Die eingangs zitierte Behauptung, dass der Europäische Rat zu den am wenigsten erforschten EU-Institutionen in der Politikwissenschaft gehört, ist jedenfalls so nicht mehr haltbar.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Subnationale Parlamente als neue (institutionelle) Akteure im Entscheidungssystem der EU

Rudolf Hrbek

Gabriele Abels und Annegret Eppler (Hrsg.) 2015: *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level-Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era,* Foster Europe – International Studies Series, Vol. 3, Studienverlag Innsbruck.

Mit dem Verständnis und der Charakterisierung der europäischen Integrationsgemeinschaft als Mehrebenensystem fand, spätestens in den Achtziger Jahren, die subnationale Ebene als ein Element dieses Mehrebenensystems mehr und mehr Beachtung in der Europa-Forschung. Waren zunächst nur die deutschen Länder in diesem Kontext Gegenstand der Aufmerksamkeit, kamen mit dem Inkrafttreten der neuen belgischen Verfassung – die das Land als Föderalstaat deklarierte – die dort als subnationale staatliche Einheiten eingeführten Regionen und Gemeinschaften ebenso hinzu, wie mit der Mitgliedschaft Österreichs die dortigen neun Länder. Und die Ambitionen einzelner Autonomer Gemeinschaften in Spanien bewirkten, dass sich das Forschungsinteresse nicht auf die subnationale Ebene der drei Föderalstaaten beschränkte. Als institutionelle Akteure auf subnationaler Ebene traten zunächst nur die betreffenden Regierungen bzw. Exekutiven in Erscheinung; auf sie konzentrierte sich deshalb das Forschungsinteresse. Nachdem jedoch subnationale Parlamente begonnen hatten, sich in den europapolitischen Entscheidungsprozess im jeweiligen nationalen Kontext einzubringen – sei es, weil sie sich am Beispiel nationaler Parlamente orientierten; sei es, weil ihr Wirken auch auf die jeweilige Regierung bzw. Exekutive bezogen war – wurden auch sie als institutionelle Akteure auf subnationaler Ebene wahrgenommen.

Europapolitische Aktivitäten subnationaler Parlamente, wie sie seit den Neunziger Jahren erkennbar erfolgten, sind sicher auch durch die mit dem Vertrag von Maastricht erfolgte „Vertiefung" der Integrationsgemeinschaft – ihre Bezeichnung als „Europäische Gemeinschaft" (EG) wurde durch die Benennung als „Europäische Union" (EU) abgelöst – angestoßen worden. Das Tätigkeitsspektrum der EU erstreckte sich jetzt auf so gut wie alle Politikbereiche und war damit auch für politische Akteure auf subnationaler Ebene relevant. Die europapolitischen Aktivitäten subnationaler Parlamente hatten unterschiedliche Schwerpunkte: zum einen ging es um organisatorische und politische Maßnahmen, die auf die Gewinnung, Festigung und Stärkung ihrer Europa-Fähigkeit ausgerichtet waren, wie etwa die Einrichtung eines speziellen Ausschusses oder die Rekrutierung und Bereitstellung von Sachverstand für Ausschüsse und politische Fraktionen. Zum zweiten handelte es sich um die Schaffung formeller und informeller Mitwirkungsrechte bei der Behandlung von EU-Angelegenheiten auf subnationaler Ebene, die nicht allein der jeweiligen Regierung bzw. Exekutive überlassen werden sollte, damit auch um die Begründung und Ausübung spezifischer parlamentarischer Kontrollrechte. Drittens schließlich erfolgten Bemühungen zum Aufbau eines organisierten

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Netzwerks subnationaler Parlamente in der EU, wie sie die 1997 erfolgte Gründung von CALRE, einem Netzwerk von Präsidenten subnationaler Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen, darstellt, dem mittlerweile 74 Mitglieder angehören. All diese Aktivitäten wurden auch seitens der Wissenschaft begleitet, also registriert, gewürdigt und in den größeren Rahmen von Bemühungen gestellt und eingeordnet, um ein vollständigeres Bild und ein tieferes Verständnis von „EU Multi-Level Governance" zu gewinnen und zu vermitteln. Auf die insgesamt beeindruckende Fülle von entsprechenden Beiträgen konnten auch die AutorInnen des hier anzuzeigenden Sammelbandes – viele von ihnen selbst seit Jahren an der Erschließung des neuen Forschungsfelds aktiv beteiligt – zurückgreifen, wie die jedem der 19 Kapitel angefügten bibliographischen Hinweise belegen.

Der von *Gabriele Abels* und *Annegret Eppler* herausgegebene Sammelband geht auf einen von beiden initiierten und im November 2012 im Esterhazy Palais im österreichischen Eisenstadt abgehaltenen Workshop zurück. An der Organisation waren wissenschaftliche Einrichtungen im Bereich der Föderalismus-Forschung aus Deutschland, Italien, Österreich und Spanien beteiligt. Die Durchführung des Workshops wurde maßgeblich durch *Foster Europe,* Stiftung für starke europäische Regionen, unterstützt; der Sammelband erscheint auch in einer Schriftenreihe der Stiftung. Der Termin des Workshops war gut gewählt; er fiel in die erste Zeit nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, der, anstelle des nicht zustande gekommenen Verfassungsvertrags, die neue und substantielle Reformen beinhaltende Vertragsgrundlage der EU darstellt. Eine dieser Neuerungen bezieht sich auf subnationale Parlamente: in Artikel 6 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wird festgelegt, dass nationale Parlamente im Zusammenhang mit der ihnen jetzt ermöglichten Prüfung, ob sie eine Subsidiaritätsrüge aussprechen wollen, die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen konsultieren können. Subnationale Parlamente gehören damit dem Kreis der institutionellen Akteure bei der Subsidiaritätsprüfung an.

Die Beschäftigung mit subnationalen Parlamenten, dem Gegenstand des Sammelbandes, ist ein schwieriges Unterfangen; allein schon deshalb, weil sich die territorialen Einheiten auf subnationaler Ebene – vielfach der Einfachheit halber „Regionen" genannt – hinsichtlich ihres rechtlichen Status und ihrer politischen Qualität erheblich voneinander unterscheiden: ihre Stellung – sowohl in der vertikalen als auch in der horizontalen Dimension – im jeweiligen nationalen politischen System variiert; Merkmale, die ihnen eine besondere Identität geben und diese Identität ausmachen, differieren; nicht zuletzt weisen die Ambitionen der maßgebenden politischen Eliten und Akteure, was die künftige Rolle der jeweiligen Region – auch im EU-System – sein soll, eine große Bandbreite auf. All das beeinflusst auch die parlamentarische Versammlung der jeweiligen Region. Und nicht zuletzt: Parlamente werden durch die dort in Fraktionen organisierten politischen Parteien geprägt; das nationale Parteiensystem kann sich aber von dem auf regionaler, subnationaler Ebene bestehenden stark unterscheiden, wobei letzteres hier und dort von Regionalparteien bestimmt sein kann. Die aus all dem resultierenden Disparitäten, was Regionen und ihre Parlamente betrifft, sind, wie *Gabriele*

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abels in ihrem umfangreichen Einführungskapitel ausführt, als Ausgangspunkt für das Publikationsprojekt zu berücksichtigen.

Sie nennt und erläutert in ihrer Einführung sodann die drei Ziele des Sammelbandes. Zum ersten soll, auf empirischer Ebene, die Literatur über die europapolitische Rolle von Parlamenten bereichert und um die Einbeziehung der subnationalen Ebene – dabei auf Fälle von Parlamenten mit gesetzgebenden Befugnissen beschränkt, deren Zahl gegenwärtig 74 beträgt und damit weit über die Zahl nationaler Parlamente hinausgeht, – ergänzt und erweitert werden. Zweitens soll, auf einer theoretischen Ebene, erörtert werden, was zentrale Fragestellungen und Konzepte dreier Forschungsrichtungen für die Analyse subnationaler Parlamente bedeuten könnten und sollten: Studien zu Parlamenten und Parlamentarisierung; Studien zur Europäisierung; Studien zu Föderalismus und Regionalisierung. Und drittens soll nach dem möglichen Beitrag gefragt werden, den subnationale Parlamente hinsichtlich der Förderung der demokratischen Legitimität der EU leisten können.

Die auf die Einführung folgenden 18 Beiträge, denen die Zielsetzungen als Orientierung dienen, sind sechs Rubriken zugeordnet. Als Autoren bzw. Workshop-Mitwirkende konnten die Organisatorinnen des Workshops, zugleich Herausgeberinnen des Sammelbandes, ausgewiesene Spezialisten gewinnen, die mit ihrem Sachverstand die hohe Qualität des Sammelbandes gewährleisten.

In der ersten Rubrik, die konzeptionellen Fragen und Forschungsperspektiven bei der Beschäftigung mit der Rolle subnationaler Parlamente im Mehrebenensystem der EU gewidmet ist, fragt *Ben Crum* nach der Rolle subnationaler Parlamente in einem „Multilevel Parliamentary Field" in der EU; *Richard Ladrech* erörtert, welche Ansätze und Fragestellungen des Konzepts der Europäisierung bei der Beschäftigung mit subnationalen Parlamenten möglich und sinnvoll sind; *Sabine Kropp* schließlich befasst sich mit dem Verhältnis von Föderalismus und parlamentarischer Demokratie auf subnationaler Ebene.

Die Beiträge der zweiten Rubrik befassen sich mit dem nationalen und EU-europäischen Umfeld für das Wirken subnationaler Parlamente. *Tapio Raunio* (er hatte nicht am Workshop teilgenommen, stellt aber einen Beitrag für die Veröffentlichung zur Verfügung) fragt, wie nationale Parlamente zu ihren subnationalen Counterparts stehen und ob sie ihnen gegenüber als „gatekeeper" fungieren. *Gracia Vara Arribas* versucht eine Bestandsaufnahme zur Praxis des Frühwarnsystems bei der Subsidiaritätskontrolle und prüft, anhand erster Erfahrungen vergleichend, ob subnationale Parlamente von der ihnen neu eröffneten Möglichkeit der Mitwirkung haben Gebrauch machen können. *Gerhard Stahl* und *Bert Kuby* beschäftigen sich, vom Standpunkt des Ausschusses der Regionen her gesehen, mit der Frage, ob schon von einer stärkeren Rolle nationaler und regionaler Parlamente auf dem Feld der „economic governance" und der Europapolitik im weiteren Sinn gesprochen werden kann.

Die beiden nächsten Rubriken enthalten Fallstudien zur Rolle subnationaler Parlamente als politische Akteure bei der Behandlung von Angelegenheiten der EU. In der dritten Rubrik geht es um subnationale Parlamente in etablierten Föderalstaaten: *Eric Miklin* präsentiert die österreichischen Landtage; *Peter Bursens, Frederic Maes* und

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Matthias Vileyn befassen sich mit den belgischen Regionalversammlungen. Zwei Beiträge sind den deutschen Landtagen gewidmet: *Gabriele Abels* erläutert, welche Reformen deutsche Landtage auf den Weg gebracht haben, um den durch die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon zur Subsidiaritätsprüfung und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Vertrag, mit seiner Aussage zur Wahrnehmung der Integrationsverantwortung, neu eröffneten Aufgaben gerecht werden zu können; *Werner Reutter* diskutiert, unter dem Blickwinkel der Theorie der Repräsentation, das Repräsentations- und in der Folge Legimitationspotential deutscher Landtage. Die vierte Rubrik enthält drei Beiträge zu „devolved and regionalized states“: *Matteo Nicolini* informiert über die Gegebenheiten in Italien; *Anna-Lena Högenauer* erörtert, ob und inwieweit das schottische Parlament als aktiver Mitspieler im EU-Mehrebenensystem bezeichnet werden kann; *Josep-Maria Castellà Andreou* und *Mario Kölling* beschreiben und würdigen die für Spanien nicht überraschende Asymmetrie bei der Mitwirkung von Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften an der Behandlung von EU-Angelegenheiten.

Die fünfte Rubrik ist, mit zwei Beiträgen, dem interessanten Aspekt nationaler und transnationaler Kooperation von subnationalen Parlamenten gewidmet. *Annegret Eppler* befasst sich mit Kooperationsbeziehungen parlamentarischer Versammlungen ganz generell und berücksichtigt dabei auch die Rolle subnationaler Parlamente. *Peter Bußjäger* gibt ein Portrait des Netzwerks CALRE, das von den Präsidenten regionaler Parlamente, die über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, gebildet wird, und das, wie sich in den vergangenen Jahren deutlich zeigte, in seiner Wirksamkeit sehr beschränkt ist.

Die sechste und letzte Rubrik enthält, in drei Beiträgen, Schlussfolgerungen – das bedeutet Bilanz, aber auch Ausblick – zur Rolle subnationaler Parlamente im EU-Mehrebenensystem; in der Überschrift wird von einem „EU Multi-Level Parliamentary System“ gesprochen. Es ist die Frage, ob es gerechtfertigt und sinnvoll ist, mit der Bezeichnung „Parliamentary System“ zu arbeiten und damit parlamentarische Institutionen und ihre Einbeziehung in den Gesamtkontext von „EU Multi-Level Governance (EU-MLG)“ gleichsam als isolierte Komponente zu verstehen und herauszustellen. Die Rolle, die (nationale und regionale) Parlamente spielen, vollzieht sich im Rahmen vielfältiger Kommunikationsbeziehungen – formalisiert aber auch informell –, entsprechend dem Konzept von EU-MLG.

Werner J. Patzelt geht nicht davon aus, das subnationale Parlamente eine besondere „parlamentarische“ Rolle im EU-System spielen werden, sieht aber verschiedene Möglichkeiten und Strategien zu ihrer Mitwirkung im EU-Entscheidungssystem, obwohl ihr wichtigster Handlungsrahmen das jeweilige nationale politische System bleibt. Für *Katrin Auel* und *Martin Große Hüttmann* haben subnationale Parlamente Potential, um einen Beitrag zur Legitimität der EU zu leisten; dann nämlich, wenn sie sich darauf konzentrieren, sich auf ihrer – der subnationalen – Ebene um EU-Politik zu kümmern. Das erfolgt zum einen im Verhältnis zur jeweiligen nationalen Regierung/Exekutive gemäß den Vorgaben parlamentarischer Regierungsweise; zum andern auf vielfältige Art und Weise direkt gegenüber den Bürgern und der Gesellschaft. *John Erik Fossum* reflektiert in seinem Beitrag über die Rolle subnationaler Parlamente „in the European Multilevel Parliamentary Field.“ Er versteht darunter zum einen ein Lernsystem, zum zweiten ein

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Entscheidungssystem. Sodann unterstreicht er, unter Hinweis auf Konzepte zu verschiedenen Strategien für subnationale Parlamente („exit“, „voice“, „loyalty“ und „entry“), dass das Projekt der europäischen Integration all diese Strategien beeinflussen kann. Was die Rolle von Parlamenten als demokratische Akteure betrifft, unterstreicht er die Bedeutung der nationalen Parlamente.

Der Sammelband ist grundlegend für die Beschäftigung mit subnationalen Parlamenten im EU-System, denn er präsentiert zum einen eine sorgfältige, fundierte und verlässliche Bilanz der bisherigen Forschungsbemühungen und -Beiträge zur Rolle subnationaler Parlamente; zum zweiten gibt er Perspektiven für künftige Arbeiten auf diesem Feld. Angesichts der Vielfalt dessen, was sich dem Betrachter territorialer Einheiten auf subnationaler Ebene bietet, sowie auch angesichts der zahlreichen, wiederum ganz unterschiedlichen Rahmenbedingungen für das Agieren institutioneller Akteure auf subnationaler Ebene, werden sich solche künftigen Arbeiten sehr stark um eine immer mehr angereicherte empirische Bestandsaufnahme bemühen müssen. Welche Fragen dabei zu stellen sind und welche Aspekte besonderes Augenmerk verdienen: dazu enthält der Sammelband einen reichen Fundus an Anregungen und Hinweisen.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 am Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung der Europäischen Akademie Bozen (EURAC).

Prof. Dr. Eva Maria Belser: Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Institut für Föderalismus, Universität Freiburg (Schweiz).

Samuel Beuttler Dipl. Soz.-Wiss.: Doktorand am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft I (Prof. Dr. Roland Sturm) des Instituts für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Stefan Böhm LL.M. (Eur): Referent für Europarecht, europäische Angelegenheiten und Zusammenarbeit der Regionen, Verwaltung des Landtags von Baden-Württemberg, Stuttgart.

Dr. Frédéric Bouhon: Dozent am Lehrstuhl für öffentliches- und Verfassungsrecht, Universität Lüttich.

Prof. Dr. Daniel Buhr: Professur für Policy Analyse und Politische Wirtschaftslehre, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Helmut Dedy: Hauptgeschäftsführer Deutscher Städtetag, Berlin.

Prof. Dr. Thomas Demmelhuber: Lehrstuhl für Politik und Gesellschaft des Nahen Ostens, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Dr. Rolf Frankenberger: Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Prof. em. Dr.Dr.h.c. mult Horst Förster: Geographisches Institut, Universität Tübingen, Mitglied des Vorstands des EZFF, Leiter der Zweigstelle Tübingen der Südosteuropa-Gesellschaft

Martin Große Hüttmann: Akademischer Oberrat, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen; geschäftsführendes Mitglied EZFF.

Prof. Dr. Gregor Hopf: Hamburg School of Business Administration, Leiter des Departments für Medienmanagement und IT; 02/2015 bis 04/2016 Leiter der Geschäftsstelle Digitalisierung im Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. em. Dr. Rudolf Hrbek: Sprecher des Vorstands des EZFF; Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Prof. Dr. John Kincaid: Director Meyner Center for the Study of State & Local Government, Lafayette College, Easton, PA.

Prof. Dr. Michèle Knodt: Institut für Politikwissenschaft, TU Darmstadt; Jean Monnet Chair, ad personam, Direktorin des Jean Monnet Centre of Excellence „EU in Global Dialogue".

Stefan Krebs: Beauftragter der Landesregierung für Informationstechnologie; Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, Stuttgart.

Dr. Christian D. Kohl: Referat IT-Koordination; Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, Stuttgart.

Prof. Dr. Marita Körner: Lehrstuhl für Deutsches und Internationales Arbeits- und Sozialrecht und Rechtsvergleichung, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Fachgebiet Recht, Universität Hamburg.

Dr. Jørgen Kühl: Vorstandsvorsitzender des European Centre for Minority Issues, Flensburg.

Prof. Dr. Sabine Lang: Henry M. Jackson School of International Studies, University of Washington, Direktorin des Center for West European Studies, University of Washington, Seattle.

Dr. Simon Meisch: Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Dr. Andżelika Mirska: Institut für Politikwissenschaft, Universität Warschau.

Ute Müller: Leiterin des Sekretariats der Ausschüsse für Fragen der Europäischen Union, für Auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung, Geschäftsführerin der Europakammer, Bundesrat, Berlin.

Christoph Niessen: Student an der Louvain School for Political and Social Sciences, Katholische Universität Löwen (UCL), Neu-Löwen.

Günther H. Oettinger: Kommissar für Digitale Wirtschaft und Gesellschaft, Europäische Kommission, Brüssel.

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Univ.-Prof DDr. Günther Pallaver: Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck. Forschungsschwerpunkte: Föderalismus, ethnische Minderheiten, politische Kommunikation.

Prof. Dr. Diana Panke: Professur für Governance in Mehrebenensystemen, Seminar für Wissenschaftliche Politik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Volker Ratzmann: Staatssekretär im Staatsministerium Baden-Württemberg, Berlin.
Dr. Min Reuchamps: Dozent am Institut für Politische Wissenschaften Löwen-Europa (ISPOLE), Katholische Universität Löwen (UCL), Neu-Löwen.
Univ.-Prof. Dr. Birgit Sauer: Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien, Sprecherin des Forschungsverbunds „Gender and Agency" an der Universität Wien.

Prof. Dr. Katharina Scheiter: Leibniz-Institut für Wissensmedien Tübingen, Leiterin der Arbeitsgruppe Multiple Repräsentationen.

Dr. Stefan Seidendorf: Stellvertretender Direktor des Deutsch-Französischen Instituts Ludwigsburg.

Dr. Martin Silzer: Leiter des Europabüros der baden-württembergischen Kommunen, Brüssel.

Prof. Dr. Roland Sturm: Lehrstuhl für „Politische Wissenschaft I", Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Anne Tews M. A.: Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft, TU Darmstadt.

Ass.-Prof. Dr. Christian Traweger: Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck.

Dr. Georg Weinmann: Studiendirektor, Dietrich-Bonhoeffer-Gymnasium Wertheim am Main.

Carolin Zwilling Ass. iur.: wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung der Europäischen Akademie Bozen (EURAC).

https://doi.org/10.5771/9783845279510 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 18.01.2026, 16:05:02. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.