Band 13

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen

Jahrbuch des Föderalismus 2012

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:58:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:58:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 2012
Band 13

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

Professor Dr. Gabriele Abels
Dr. Annegret Eppler, Ass. iur.
Professor Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster
Dr. Martin Große Hüttmann
Professor Dr. Sebastian Kinder
Professor Dr. Martin Nettesheim
Professor Dr. Barbara Remmert
Professor Dr. Oliver Schlumberger
Professor Dr. Josef Schmid
Professor Dr. Gunter Schubert
Professor Dr. Christian Seiler
Professor Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum
Professor Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination und redaktionelle Betreuung:
Annica Starke-Mutschler, M. A.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:58:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen

Jahrbuch des Föderalismus 2012

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:58:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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://www.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7832-7

ISSN 1616-6558

1. Auflage 2012
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:58:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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

Föderalismus im Dialog: auf dem Weg zu einer neuen föderalen Finanzarchitektur? 17
Winfried Kretschmann

2. THEMEN DER FORSCHUNG

Gebietsstrukturen des Bundesstaats und Ländereugliederung als Demokratieprobleme 27
Arthur Benz

Secession within federations, a deficit in current theory of secession 39
Anthony Gilliland

Die „Identität von Räumen": Eine methodologische Skizze zu ihrer empirischen Erforschung 50
Peter Schmitt-Egner

Oben gegen unten oder die gegen uns? Konfliktlinien in föderalen Finanzbeziehungen 65
Axel Heise

Dezentralisierung als Dilemma und Chance für Parteien in Italien 80
Julia Oberhofer

Vernetzung und Vertiefung: Zu neueren Entwicklungen der international vergleichenden Föderalismusforschung 92
Roland Sturm

Public Safety in Federal Systems: A Primer 108
Christian Leuprecht

3. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS

Migrationspolitik nach der Föderalismusreform: Zentralisierung und Dezentralisierung im deutschen Mehrebenensystem 125
Julia von Blumenthal

Föderalismus als Problem – Föderalismus als Lösungsansatz. Eine erste Aufarbeitung im Kontext des Skandals um die rechtsextremen Gewalttaten von Mitgliedern des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) 138
Mathias Bug/Jasmin Röllgen/Ursula Münch

Kommunales Partizipationsrecht im föderalen Vergleich 153
Volker M. Haug

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Varianten von Politikverflechtung: Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag 169
Dominic Heinz

Das Land Baden-Württemberg wird 60: Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des Südweststaats 179
Rudolf Hrbek

Landespolitik und Landesrecht: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I 197
Sven Leunig/Felix Neumann

Die Abweichungsgesetzgebung im Jagdwesen: Eine weitere Anekdote eines „symbolischen Föderalismus" in der Bundesrepublik Deutschland 211
Simon Obermeier

Die Föderalismusreform I auf dem Prüfstand: Ein Zwischenbericht über Teilbereiche ihrer Umsetzung 222
Hans-Peter Schneider

Bildungsfinanzierung im Bundesstaat: Wer bezahlt was, wofür und für wen in der deutschen Bildungsrepublik? 234
Wolfgang Renzsch

Die Beteiligung des Bundesrates bei den Maßnahmen zur Eurostabilisierung 247
Constanze Burger/Alexandra Zoller

Bundesverfassungsgericht und Staatsschuldenkrise: Parlamentarisierung und Repolitisierung der „Eurorettung" 259
Martin Nettesheim

4. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

Die Überwindung der belgischen Krise? Regierungsbildung nach 540 Tagen 283
Matthias Chardon

Das „System Italien" zwischen Notstandsmaßnahmen und Föderalisierungsvorhaben 292
Elisabeth Alber/Carolin Zwilling

Die Landeshauptleutekonferenz: Vom Schatten in die Sonne? 310
Peter Bußjäger

Russland: Legitimationskrise des Regierungssystems 320
Andreas Heinemann-Grüder

Der schweizerische Föderalismus vor territorialen Herausforderungen 331
Bernhard Waldmann

Autonomiestaat und Krise – Autonomiestaat in der Krise? 346
Klaus-Jürgen Nagel

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Territorialentwicklung und regionale Disparitäten in der Tschechischen Republik 363
Horst Förster

Ungarn: Zentralisierung durch das neue Selbstverwaltungsgesetz 380
Jürgen Dieringer/Loretta Huszák

The United Kingdom: The Shifting Territorial Constitution 391
Charlie Jeffery

5. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA

Subnationale Parlamente in EU-Angelegenheiten: Ein integraler Bestandteil des „Mulitlevel Parliamentary Field"? 405
Annegret Eppler

EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino als Rechtsgrundlage und Motor der territorialen Zusammenarbeit 420
Matthias Fink

Regionale Teilhabe an der Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem: Präferenzen regionaler Verwaltungseliten 432
Diana Pitschel

6. EUROPÄISCHE UNION / EUROPÄISCHE INTEGRATION

Die Rolle der Gliedstaaten während des belgischen Vorsitzes des Rates der Europäischen Union 2010 445
Olivier Hermanns

Der Kongress der Gemeinden und Regionen: Grundlegende Reform und neue Dynamik für Monitoring 455
Andreas Kiefer

The Committee of the Regions in 2011/2012 475
Carolyn Rowe

7. REZENSIONEN

Ein sehr gelungener Band zu Stand und Perspektiven der „Gemeinschaftsmethode" der Europäischen Union 493
Martin Große Hüttmann

Was machen Regionalbüros in Brüssel? Eine überzeugende Studie über regionale Interessenvertretung in der EU 496
Martin Große Hüttmann

Die Autoren 498

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Vorwort

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

Das Jahrbuch ist, so hieß es im Vorwort des ersten Bandes weiter, „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert, das dem Leser – primär in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft und Forschung, Lehre und Studium sowie in der interessierten Öffentlichkeit – fortlaufend ohne erheblichen eigenen Rechercheaufwand einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte föderaler und regionaler Struktur und Politik bieten soll." Da diese Themen verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – finden, ist auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen. Aus den Reaktionen auf die ersten zwölf Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den dreizehnten Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in mehrere Hauptabschnitte wird beibehalten. Vier der insgesamt 36 Beiträge erscheinen in englischer Sprache; die Herausgeber geben dieser Lösung wegen der größeren sprachlichen Authentizität der Texte den Vorzug vor der früher meist praktizierten Übung, Übersetzungen in die deutsche Sprache anzufertigen.

Im einleitenden Abschnitt *„Beiträge aus der Politik"* plädiert der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann dafür, die Bemühungen um die unverändert dringende Modernisierung der föderalen Ordnung Deutschlands fortzusetzen. Nach den beiden ersten Stufen einer Föderalismusreform (2006 und 2009) gelte

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

es, in einer dritten Etappe die bislang trotz hohem Reformbedarf ausgeklammerte Thematik der föderalen Finanzbeziehungen aufzugreifen. Weil die Einhaltung des in der Verfassung verankerten Versprechens, dass Bürger gleichwertige Lebensverhältnisse haben müssen, schwerer geworden sei, müssten die entsprechenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen neu justiert werden. Ministerpräsident Kretschmann bezeichnet das jetzt geltende Regelwerk als „anreizfeindlich" und warnt vor einer Überforderung der wenigen finanzstarken Länder. Es reiche allerdings nicht, „nur den Ausgleich unter den Ländern neu zu regeln"; erforderlich sei „eine umfassende Reform des finanziellen Zusammenspiels von Bund und Ländern mit dem Zieljahr 2020." Kretschmann hält dabei auch eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder (etwa durch eigene Ländersteuern oder Zuschläge auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer) für „überlegenswert". Ein neues reformiertes System müsse „fair" sein, also zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Solidarität und Eigenverantwortung führen; gegenüber dem jetzigen Zustand müsse letztere gestärkt werden, denn die Verfassung verlange nicht mehr als einen „angemessenen" Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Seine Forderung, über ein „Mehr" an Föderalismus nachzudenken, ergänzt Kretschmann mit der Aussage, „wir müssen wieder mehr Mut zu Unterschieden haben – denn Differenz ist ja auch der Sinn von Freiheit."

Die insgesamt sieben Beiträge im Abschnitt *„Themen der Forschung"* illustrieren einmal mehr die Breite und den Reichtum der gegenwärtigen Forschungslandschaft: die Beiträge kommen aus unterschiedlichen Disziplinen; sie sind teilweise im Rahmen größerer Projekte entstanden; die vergleichende Forschung erweist sich als besonders anregend und ergiebig. Der erste Beitrag ist der Diskussion der ganz grundsätzlichen Frage gewidmet, welche Bedeutung die territoriale Gliederung des deutschen Bundesstaats für die Demokratie hat und welche Anforderungen daraus für ein Verfahren der Länderneugliederung folgen; der Beitrag verweist auf ein schwer auflösbares Dilemma: zum einen kann Neugliederung das Demokratieproblem beheben helfen, indem durch sie Folgen der Politikverflechtung minimiert werden; zum anderen kann ein neues Demokratieproblem entstehen, wenn durch eine Neugliederung fundamentale Interessen der betroffenen Bevölkerung verletzt werden. Der zweite Beitrag lenkt die Aufmerksamkeit auf den eher seltenen Fall der Sezession eines Gebiets innerhalb einer Föderation; er weist der Föderalismusforschung die Aufgabe zu, Voraussetzungen zu erörtern, die solche Fälle von Sezession gerechtfertigt erscheinen lassen können. Der dritte Beitrag bemüht sich um eine methodologische Skizze zur empirischen Erfassung der Identität von Räumen. Am Beispiel Deutschlands, der Schweiz und der USA arbeitet der dann folgende Beitrag vier Konfliktlinien (horizontal, vertikal, politisch, territorial) heraus, die sich bei föderalen Finanzbeziehungen ergeben können, diskutiert ihr Verhältnis zueinander und verweist auf Möglichkeiten einer schrittweisen Veränderung von Konfliktlinien. Der fünfte Beitrag erörtert, welche Faktoren die Aktivitäten gesamtstaatlicher Parteien in Italien auf regionaler Ebene beeinflussen und es ihnen vielfach ermöglichen, sich bei der Behandlung spezifisch regionaler Themen wirkungsvoll einzubringen. Der dann folgende Beitrag skizziert neuere Entwicklungen der international vergleichenden Föderalismusforschung, als Folge ihrer Verbindung mit anderen Gegenständen und Fel-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 politikwissenschaftlicher Forschung, was wiederum die Vertiefung bereits vorhandener Forschungskontexte zur Folge hat. Der letzte Beitrag in diesem Abschnitt fragt, wie Föderalstaaten mit dem Politikfeld öffentliche Sicherheit umgehen.

Die insgesamt elf Beiträge des nächsten Hauptabschnitts *(„Beiträge zum deutschen Föderalismus")* sind in ihrer Mehrheit ganz aktuellen und zugleich kontroversen Themen und Problemen gewidmet. Der erste Beitrag fragt, wie sich die Föderalstruktur im Politikfeld Migrationspolitik auswirkt und zeigt anhand zweier Fallstudien gegenläufige Muster: einerseits Zentralisierungstendenzen (bei der Reform des Aufenthaltsgesetzes von 2007), andererseits das Gewicht landesspezifischer Traditionen und Besonderheiten (bei der Einführung islamischen Religionsunterrichts). Der zweite Beitrag ist dem Politikfeld innere Sicherheit gewidmet und breitet das ganze Spektrum von Positionen in der kontroversen Diskussion um den Sicherheitsföderalismus aus, wie sie vor allem als Reaktion auf rechtsextreme Gewalttaten von Mitgliedern des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) jüngst geführt wurde. Ihm folgt eine vergleichende Bestandsaufnahme der kommunalrechtlichen Bestimmungen der deutschen Länder zu den Partizipationsrechten der Bürger bzw. der Einwohner, die eine große Vielfalt und erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung der verschiedenen Instrumente zeigt. Der vierte Beitrag informiert über den von den Ländern ausgearbeiteten neuen Rundfunkstaatsvertrag, mit dem eine Änderung in der Finanzierung (von der geräteabhängigen Gebühr zu einem geräteunabhängigen Beitrag) erfolgte. Der 60. Geburtstag des Landes Baden-Württemberg ist der Anlass für einen Rückblick auf die von intensiven Kontroversen geprägte Entstehungsgeschichte des Südweststaats; der Beitrag identifiziert die Etappen und Weichenstellungen, sowie die wichtigsten Akteure dieses Prozesses. Die beiden folgenden Beiträge befassen sich mit den Wirkungen der Föderalismusreform I auf zwei spezielle, ganz unterschiedliche Bereiche: die Gesetzgebung der Länder zum Beamtenrecht zeigt neben manchen Gemeinsamkeiten auch deutliche Unterschiede, deren Hintergründe in dem Beitrag erläutert werden; im Bereich des Jagdwesens – einem Politikfeld, das unter die neu eingeführte Abweichungsgesetzgebung fällt, – sind demgegenüber keine eigenständigen Akzente der Länder zu erkennen. Der dann folgende Beitrag fasst die Ergebnisse eines vom DIF (Hannover) durchgeführten Forschungsprojekts zur Umsetzung der ersten Stufe der Föderalismusreform zusammen; die mit der Reform intendierten Wirkungen, nämlich die Entflechtung der Verantwortung von Bund und Ländern, seien in Ansätzen bereits deutlich erkennbar: die Länder nutzen ihre größere Gestaltungskraft und der Bund macht von seinen neuen Kompetenzen Gebrauch; nicht zuletzt sei auch eine Stärkung der Landesparlamente zu registrieren. Der neunte Beitrag gibt einen komprimierten Überblick über die Bildungsfinanzierung im deutschen Bundesstaat, kritisiert Mängel in der Ausgestaltung der Finanzierung und geht auf die Hauptgründe für die Unterfinanzierung der Bildungspolitik ein. Die beiden letzten Beiträge dieses Abschnitts gelten Fragen im Zusammenhang mit der Einbindung der Bundesrepublik in das Mehrebenensystem der EU. Zum einen wird die Mitwirkung des Bundesrates bei Entscheidungen über Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro erörtert und argumentiert, dass dies eine notwendige Reaktion auf die Tendenz zur immer weiteren Stärkung der Exekutive sei. Zum zweiten geht es um den verfassungsrechtlichen Streit

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

um die Maßnahmen zur Rettung des Euro und die Rolle des Bundesverfassungsgerichts; der Beitrag erläutert und analysiert die dazu ergangenen Entscheidungen des Gerichts samt ihrer Prämissen, setzt sich kritisch mit der Fokussierung des Gerichts auf die Rolle des deutschen Parlaments auseinander und gibt eine Perspektive auf den Fortgang dieser verfassungsrechtlichen Diskussion mit einer Reihe offener Fragen.

Die *„Europäischen Länderberichte"* gelten wiederum neueren Entwicklungen und Sonderproblemen der Territorialstruktur europäischer Staaten und geben erneut einen Eindruck von deren Vielfalt und von der Dynamik ihrer Entwicklung. Die neun Beiträge behandeln Entwicklungen in neun Staaten. Der Länderbericht zu Belgien befasst sich mit dem überaus langwierigen (540 Tage dauernden) und schwierigen Prozess der Bildung einer nationalen Regierung nach den Parlamentswahlen im Juni 2010, erläutert die Rolle der dabei im Zentrum stehenden Streitfragen des belgischen Föderalstaats und die schließlich gefundenen Lösungen als ein weiteres Beispiel für den bereits vielfach erprobten „compromis à la belge". Der Länderbericht zu Italien erörtert die Auswirkungen der Notstandsmaßnahmen zur Bewältigung der Finanz-, Schulden- und Eurokrise auf das Vorhaben, den Föderalisierungsprozess des Landes fortzusetzen. Der Länderbericht zu Österreich erläutert das zunehmende Gewicht der im Übrigen nicht institutionalisierten Landeshauptleutekonferenz, sowohl als Vetospieler („Verhinderer") als auch als Anreger und Initiator, und verweist auf die Probleme nicht ausreichender Transparenz und Legitimation der Entscheidungsfindung dieses Gremiums. Im Länderbericht zu Russland diagnostiziert der Verfasser, dass dem von Verfassung normierten Föderalismus bislang ein klares Profil fehlt und die vom System Putins angestrebte zentralistische Beherrschung der Regionen die Legitimitätskrise verstärkt. Der Länderbericht zur Schweiz befasst sich mit der Territorialstruktur des Landes und der dazu geführten Diskussion; er verweist auf Schwächen der Territorialstruktur und einzelne Reformschritte bzw. Vorschläge unterschiedlicher Reichweite und resümiert, dass das Reformprojekt einer größeren Gebietsreform auf der Tagesordnung bleibt. Im Länderbericht zu Spanien wird dargelegt, dass und wie die akute Finanzkrise des Landes die weitere Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften beherrscht und was das für die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen bedeutet; der Beitrag resümiert ein Andauern, ja eine Verstärkung von zwei gegenläufigen Trends: Rezentralisierung einerseits, Streben nach Unabhängigkeit Kataloniens andererseits. Auch der Länderbericht über Tschechien wirft, aus wirtschaftsgeographischem Blickwinkel, die Frage nach den Auswirkungen der Finanzkrise auf die weitere Territorialentwicklung – insbesondere hinsichtlich der Disparitäten zwischen den Regionen – auf; er fragt nach der Wirkung dieser Entwicklungen für die EU-Strategie 2020 und den Mitwirkungsmöglichkeiten der Regionen an der Struktur- und Kohäsionspolitik der EU. Im Länderbericht zu Ungarn werden, anhand einer Analyse des neuen Selbstverwaltungsgesetzes, Zentralisierungstendenzen und das Leitbild des „starken Staats" thematisiert und die Frage nach der demokratischen Qualität dieser Entwicklung gestellt. Der abschließende Länderbericht zum Vereinigten Königreich diagnostiziert mit Blick auf die letzten Wahlen in Schottland, Wales und Nordirland, dass die Territorialstruktur des Landes noch ungefestigt und die Frage, welche Art von „Union" sich herausbilden

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kann, angesichts gegenläufiger Trends (Unabhängigkeitsstreben in Schottland, unklare Stellung und Rolle „Englands") offen ist und möglicherweise in Richtung eines Modells „ever looser union" geht.

Unter der Rubrik *„Regionale und kommunale Kooperation in Europa"* finden sich diesmal drei Beiträge, die sich mit jeweils ganz spezifischen Aspekten dieses Bereichs befassen. Der erste Beitrag ist der Kooperation subnationaler Parlamente in Angelegenheiten der EU als einem neueren und mehr Aufmerksamkeit verdienenden Forschungsgegenstand im Schnittbereich von Föderalismus- und Parlamentarismusforschung gewidmet; um das Konzept der repräsentativen Demokratie im Mehrebenensystem der EU zu gewährleisten, muss sich auch eine „multilevel representative democracy" entwickeln und festigen, mit subnationalen Parlamenten als wichtigen Komponenten. Der zweite Beitrag portraitiert den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als ein neues Beispiel (von fast zwei Dutzend) rechtlich fundierter Regionaler Kooperation; es wird beschrieben, wie sich aus informeller Kooperation dieser rechtsförmlich Verbund entwickelt hat, welche Faktoren seine Wirkung beeinflussen, wie die Organisationsstruktur beschaffen ist und welche konkreten Projekte gegenwärtig auf der Agenda stehen. Im dritten Beitrag wird ein spezieller Aspekt der Rolle von Regionen bei der Politikgestaltung im EU-Mehrebenensystem behandelt: Vorstellungen subnationaler Verwaltungseliten und deren Bedeutung bei Politikformulierung und Implementation in spezifischen Politikbereichen.

Der vorletzte Abschnitt *(„Europäische Union/Europäische Integration")* enthält insgesamt drei Beiträge. Der erste Beitrag beschreibt, wie der belgische Vorsitz im Rat der EU im Zusammenwirken von Gesamtstaat und Gliedstaaten vorbereitet und durchgeführt wurde und legt dar, dass sich das bewährte Konzertierungsverfahren entsprechend der innerbelgischen Kompetenzverteilung auch hier bewährt hat; die Regierungen der Gliedstaaten haben eigene inhaltliche Schwerpunkte eingebracht, die im Programm des belgischen Ratsvorsitzes sichtbar wurden und sie haben diese Phase auch erfolgreich genutzt, sich international zu profilieren; insgesamt haben sie zum Erfolg des belgischen Ratsvorsitzes beigetragen. Der zweite Beitrag portraitiert sehr ausführlich neuere Entwicklungen im Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa als einem mittlerweile fest etablierten Netzwerk subnationaler Gebietskörperschaften; den Schwerpunkt bildet die Darstellung von Reformen mit dem Ziel, die Anliegen des Netzwerks besser zu erfüllen. Der dritte Beitrag bilanziert die Aktivitäten des Ausschuss der Regionen im Berichtsjahr und weist darauf hin, dass der AdR neben der Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen seiner vertraglich definierten Funktionen neuerdings verstärkt und gezielt eigene Politikinitiativen einbringt und sich dafür spezieller Foren bedient, die ihn als institutioneller Akteur mit der Rolle als Anreger noch besser sichtbar machen; unverändert engagiert sich der AdR als Anwalt und Wächter der Einhaltung der Prinzipien von Subsidiarität und Proportionalität, insbesondere mittels des speziellen Monitoring Netzwerks.

In der letzten Rubrik *„Rezensionen"* von ausgewählten aktuellen Beiträgen zu den Themenschwerpunkten des Jahrbuchs werden diesmal zwei Werke vorgestellt und gewürdigt. Zum ersten die Monographie von Carolyn Rowe über die Vertretungen der

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Regionen in Brüssel, deren Tätigkeit zwischen Diplomatie und Interessenvermittlung angesiedelt ist. Zum zweiten ein von Renaud Dehousse herausgegebener Sammelband über die so genannte „Gemeinschaftsmethode", die kein „product of a hidden commitment to federalism" sei, sondern das Ergebnis des utilitaristischen Kalküls der Mitgliedstaaten. Der Band beschreibt in mehreren Beiträgen verschiedene Aspekte, Merkmale und Akteure der Gemeinschaftsmethode; er analysiert Alternativen zu dieser Methode und greift abschließend die Debatte um „New Modes of Governance" auf.

Wir haben uns wie bisher darum bemüht, ausgewiesene Sachkenner als Autoren für die Einzelbeiträge zu gewinnen. Wir danken denjenigen Autoren, die uns bereits zum wiederholten Mal einen Beitrag zur Verfügung gestellt haben; wir begrüßen neue Autoren und danken ihnen allen für ihre Kooperationsbereitschaft. Ein weiteres Wort des Dankes geht an den Nomos-Verlag für die bewährt gute, vertrauensvolle und verlässliche Zusammenarbeit. Zu besonders großem Dank verpflichtet sind wir Frau Annica Starke-Mutschler, der Wissenschaftlichen Koordinatorin des EZFF und Redakteurin des Jahrbuchs, für ihre engagierte und umsichtige Begleitung des Projekts in all seinen Stadien, einschließlich der Erstellung der Druckvorlage.

Für den Vorstand des EZFF

Prof. Dr. Rudolf Hrbek Tübingen, im Juni 2012

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Föderalismus im Dialog: auf dem Weg zu einer neuen föderalen Finanzarchitektur?

Winfried Kretschmann

Einleitung – wo stehen wir?

Nach den Worten des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog ist der Föderalismus „auf der schiefen Bahn".[1] Er funktioniere schlecht, weil zu viel auf Bundesebene entschieden und auf der Landesebene vollzogen und auch meist finanziert werde. Aus den Worten des Altbundespräsidenten und ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts wird die Schwierigkeit deutlich, der sich unser föderales System in Deutschland stellen muss: Ein ausgewogenes Verhältnis zu finden zwischen der Komplexität der föderalen Ordnung und der Effektivität und Effizienz politischer Entscheidungen.

Zwar steht der Föderalismus in Deutschland auf einem festen Fundament und es gibt wohl niemanden, der ernsthaft unser föderales System in Frage stellen will. Dennoch gab und gibt es natürlich immer wieder Kritik an dieser Form der vertikalen Gewaltenteilung, die viele als zu komplex und intransparent ansehen. Die Verantwortlichen in Bund und Ländern haben daher in den vergangenen Jahren mit zwei großen Reformen versucht, den föderalen Staat an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen und zukunftsfähig zu gestalten. Dies ist auch in weiten Teilen gelungen.

Föderalismuskommission I

Mit der Föderalismuskommission I ist zum 1. September 2006 die bislang umfangreichste Änderung des Grundgesetzes in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten. Ziel der Reform war es, durch eine Neuverteilung der Zuständigkeiten die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politische Verantwortlichkeit deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Und tatsächlich konnte mit dieser ersten Stufe der Föderalismusreform eine partielle Entflechtung der Entscheidungen von Bund und Ländern und eine Stärkung der Länderkompetenzen erreicht werden.

Föderalismuskommission II

In einer zweiten Stufe wurde am 5. März 2009 ein Paket von Maßnahmen beschlossen, mit dem – neben einigen Verbesserungen auf Verwaltungsebene – insbesondere die Grundlage für eine solide und konjunkturell verträgliche Haushaltspolitik geschaffen werden sollte. Wichtigster Punkt war die Verankerung der so genannten Schuldenbremse im Grundgesetz, die es Bund und Ländern künftig vorschreibt, ihre Haushalte ohne

1 Interview in der Wochenzeitung „Das Parlament", 31.01.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Artikel 109 Grundgesetz). Der föderal richtige Weg wäre allerdings gewesen, die Schuldenbremse für die Länder nicht in das Grundgesetz zu schreiben, sondern sie in den Landesverfassungen zu verankern.

Obwohl die Länder erst ab 2020 keine neuen Schulden mehr aufnehmen dürfen, wirkt die Schuldenregel schon heute: Die Politik kann nun die Finanzierungslasten nicht mehr so einfach auf die Zukunft schieben, sondern das ökologische Prinzip der Nachhaltigkeit gilt nun auch für die öffentlichen Finanzen und muss sich in den kommenden Jahren im Sinne einer generationengerechten Haushalts- und Finanzpolitik bewähren.

Offen gebliebene Fragen

Ausgeklammert wurde in beiden Föderalismusreformen die komplexe Thematik der föderalen Finanzbeziehungen. Insbesondere in der Föderalismuskommission II wären ansonsten Verhandlungen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung überhaupt nicht zustande gekommen. Der Reformbedarf in diesem Bereich ist aber nach wie vor existent.

Aber auch die Kritik am Föderalismus ist noch aktuell: So sehr der Föderalismus der Stabilität unserer freiheitlichen Verfassung und Lebensordnung dient, so sehr würden – angesichts des Veränderungstempos in der globalisierten Welt – lange Entscheidungswege die Legitimität unserer politischen Ordnung auch wieder gefährden. Als zu komplex, zu unüberschaubar und zu umständlich werden die Entscheidungsprozesse im parlamentarischen Verfahren empfunden.

Föderalismus im Zeichen der Zeit – was sind die aktuellen Herausforderungen?

Die Folge ist, dass gerade auch mit Blick auf die aktuellen haushalts- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen die föderalen Strukturen mehr und mehr „umgangen" werden. Ganz aktuell erleben wir das bei den Maßnahmen, die von den EU-Staaten zur Bewältigung der Euro-Krise ergriffen werden: Die Rettungspakete, mit denen die EU-Staaten der Euro-Krise trotzen und mit deren Hilfe Griechenland vor einer drohenden Staatspleite bewahrt werden soll, passieren trotz weitreichenden Folgen quasi im „Schweinsgalopp" die parlamentarischen Verfahren.

Diese Entwicklung ist besorgniserregend. Wir laufen mehr und mehr Gefahr, unser gut austariertes föderales System zu Lasten einer zunehmenden Zentralisierung und Entparlamentarisierung aufzugeben. Wir brauchen eine Rückbesinnung auf die Stärken des föderalen Systems. Wir müssen angesichts der finanz- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen über ein „Mehr" an Föderalismus nachdenken, und nicht über ein „Weniger" an Föderalismus.

Staatspolitischer Ansatz: Föderalismus sichert Einheit in Vielfalt

Es würde viel verloren gehen, wenn der politische Meinungsaustausch und der Wettbewerb um bessere Konzepte zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern und zwischen Bundesrat und Bundestag aufgegeben würden. Diese Austarierung der politi-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schen Kräfte hat sich in den letzten 60 Jahren in Deutschland bewährt und ist ein Garant unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung.

Die heutige föderale Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in 16 Länder ist das Ergebnis eines historischen Prozesses, der auf das föderale Erbe früherer deutscher Staaten zurückreicht und nach der Wiedervereinigung seine aktuelle Ausformung gefunden hat. Unsere Verfassung garantiert diesen historisch bedingten föderativen Staatsaufbau und die Staatsqualität der Länder in Artikel 79 Grundgesetz, der so genannten Ewigkeitsklausel. Das Grundgesetz bietet aber auch die Möglichkeit für eine Veränderung: Artikel 29 GG sieht eine Neugliederung des Bundesgebietes vor, wenn sich auf der Grundlage eines Bundesgesetzes die Bevölkerung in einem Volksentscheid für eine räumliche Neuordnung entscheidet. Das Beispiel Baden-Württemberg zeigt, wie erfolgreich eine solche Fusion sein kann. Am 25. April 1952 – also vor genau 60 Jahren – wurde das Land durch die Vereinigung der Staaten Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden gegründet. Fast 70% der Bürgerinnen und Bürger haben damals für die Zusammenlegung gestimmt.

Föderalismus bewahrt regionale Vielfalt und fördert den Wettbewerb. Entscheidungen können auf der richtigen Ebene getroffen, regionale Besonderheiten berücksichtigt und damit effizienter auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen reagiert werden. Kehrseite dieser Vielfalt ist allerdings, dass sich einzelne Länder auch unterschiedlich entwickeln. Obwohl die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" (Artikel 72 Absatz 2 GG) nur in Bezug auf die konkurrierende Gesetzgebung formuliert ist, hat der deutsche Föderalismus im Laufe der Jahre verfassungsrechtlich eine besondere Prägung erhalten. Die Länder haben einen Anspruch auf eine ihren Ausgaben angemessene Finanzausstattung, um ihren Einwohnern einheitliche Lebensverhältnisse zu gewährleisten und ihre Aufgaben erfüllen zu können. Dazu dient unter anderem der bundesstaatliche Finanzausgleich, der vorsieht, dass finanzstärkere Länder den finanzschwächeren Ausgleichszahlungen leisten. Die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Versprechens, dass Bürger gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland haben müssen, ist zunehmend schwieriger geworden. Einige finanzschwächere Länder drohen immer mehr den Anschluss zu verlieren. Daher stellt sich die Frage, ob die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Föderalismus über kurz oder lang nicht neu justiert werden müssen.

Demokratieverständnis: Föderalismus ist Bürgerbeteiligung

Einer der Hauptkritikpunkte an unserem föderalen System ist, dass in der praktischen Politik der Föderalismus durch die Vielzahl politischer Entscheidungsebenen zunehmend zu Intransparenz, Unverständnis und letztendlich zu Politikverdrossenheit geführt habe. So sind die beiden Föderalismuskommissionen des letzten Jahrzehnts und mit ihnen die größte Grundgesetzänderung aller Zeiten an der Öffentlichkeit weitgehend vorbeigegangen.

Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung sind Grundbausteine des Subsidiaritätsgedankens. Im Sinne einer „Demokratie vor Ort" erleichtert er politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger: Die Politik muss in den Bundestags-, Landtags- und

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kommunalwahlen ständig um den Wähler werben. Die Bürger haben in den zahlreichen Wahlen vermehrt Möglichkeiten, sich politisch zu beteiligen und Einfluss auf den Gang der Dinge zu nehmen. Damit bedeutet Föderalismus mehr Demokratie und mehr Bürgerbeteiligung und kann zu einer stärkeren Verbindung von Zivilgesellschaft und Politik führen.

Primat der Politik: Föderalismus gestalten

Gerade durch den föderativen Staatsaufbau werden politische Entscheidungen den regionalen Verhältnissen eher gerecht und können angepasstere und somit bessere Lösungen bieten. Die Möglichkeit, in den Ländern unterschiedliche politische Angebote zu formulieren und zu erproben, birgt die Chance für Veränderung und Verbesserungen – auch mit der Gefahr des Scheiterns. Aber auch Fehler können im föderalen System leichter korrigiert werden.

Das föderale System bedeutet aber auch, dass die Verantwortlichen in Bund und Ländern gegenüber den eigenen Bürgerinnen und Bürgern selbst die Verantwortung auch für unbequeme Entscheidungen übernehmen. Die Verlockung ist oftmals groß, sich insbesondere bei unpopulären Maßnahmen hinter der Verflechtung von Verantwortlichkeiten zu verstecken oder politische Entscheidungen als „alternativlos" auf die Umstände oder eine andere politische Ebene zu schieben. Das ist leider allzu oft Teil politischer Taktik geworden. Damit geht aber zwangsläufig eine zunehmende Distanz zwischen den Entscheidungsträgern und den Betroffenen vor Ort einher. Bürgernähe weicht bürokratischer oder politischer Distanz, der politische Gestaltungsspielraum wird nicht oder nicht in ausreichendem Maße genutzt. Dabei ist es doch Aufgabe der Politik, in einem Wettstreit der Ideen den bestehenden Unterschieden gerecht zu werden und dort Übereinstimmungen zu schaffen, wo diese im Interesse des Gemeinwesens notwendig sind. Diese Pflicht, aber auch dieses Privileg darf die Politik nicht aus der Hand geben, es liegt in ihrer Verantwortung.

Auf dem Weg zu einer dritten Stufe der Föderalismusreform?

Die föderative Ordnung kann ihre Funktionen wie Machtbegrenzung und Demokratisierung, politische und kulturelle Vielfalt sowie eine bürgernahe und effiziente Verwaltung nur erfüllen, sofern ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern besteht, welches Abhängigkeiten ausschließt.

Als Ergebnis beider Föderalismusreformen bleibt die Erkenntnis, dass jede Reform im föderalen Staatsgefüge von Kompromissen zwischen unterschiedlichen Interessen lebt – sei es zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern, zwischen den Parteien, zwischen Regierungen und Parlamenten sowie zwischen den politischen Partnern Koalition und Opposition. Und es bleibt die Erkenntnis, dass die föderalen Finanzbeziehungen kein leichtes Thema sind.

Wenn man jetzt aber über eine – wie auch immer geartete – „neue" Föderalismuskommission nachdenkt, dann kann der Themenkomplex der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht ausgeklammert werden. Dies ist schon mit Blick auf das Auslaufen der

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bestehenden Vereinbarung Ende 2019, aber auch angesichts der finanz- und wirtschafspolitischen Herausforderungen der heutigen Zeit unumgänglich.

Föderale Architektur anpassen

Auf allen Ebenen werden derzeit Modelle für eine Reform der föderalen Struktur Deutschlands diskutiert. Immer wieder genannt werden dabei der Finanzausgleich als „Quelle chronischer Konflikte", der Fehlanreize setze, indem er eigene wirtschaftspolitische Anstrengungen, Investitionsverhalten, Wirtschaftswachstum sowie Effizienz der Steuerverwaltung der Länder beeinträchtige und mithin die Ursachen der Finanzschwäche einzelner Länder offensichtlich nicht beseitige.

Will man das System als solches wirklich angehen, reicht es nicht aus, nur den Ausgleich unter den Ländern neu zu regeln. Erforderlich ist eine umfassende Reform des finanziellen Zusammenspiels von Bund und Ländern mit dem Zieljahr 2020. Überlegenswert wäre in diesem Zusammenhang neben einer Überprüfung der staatlichen Aufgabenerfüllung im Bereich der Verwaltung auch eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder. Dabei sind sowohl eigene Ländersteuern denkbar, wie auch Zuschläge etwa auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Finanzbeziehungen „entrümpeln": Ziel ist ein faires System

Ohne die finanzielle Solidarität des Finanzausgleichs wären einige Länder wohl schlicht nicht lebensfähig. Die finanzielle Solidarität findet deshalb auch ihren Niederschlag im Grundgesetz. Die Verfassung gibt aber nur vor, dass der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder „angemessen" sein muss. Die Umsetzung dieses Verfassungsauftrags und der unbestimmte Rechtsbegriff der „Angemessenheit" wurde zwar vom Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen konkretisiert, die tatsächliche Ausgestaltung aber – zu Recht – der Politik überlassen. Der Gesetzgeber muss einerseits darauf achten, dass der Finanzausgleich alle Länder in die Lage versetzt, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Andererseits darf der Ausgleich die finanzstärkeren Länder aber nicht in einer Weise belasten, die ihre Leistungsfähigkeit entscheidend schwächt oder gar eine Nivellierung erfolgt.[2]

Der Gesetzgeber hat sich im Folgenden immer wieder bemüht, die verfassungsgerichtlichen Vorgaben in den einfachgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs umzusetzen. Dies war oft nur im Wege eines Kompromisses nach zähen Verhandlungen der politischen Partner in Bund und Ländern möglich. Und hier liegt auch ein Problem der föderalen Finanzbeziehungen begründet: Er berechnet sich inzwischen derart kompliziert, dass die Finanzbeziehungen der Länder kaum noch zu durchschauen sind. Zudem unterscheiden sich die Länder immer mehr in ihrer Finanzkraft und es ist zu befürchten, dass dieses Gefälle so von den wenigen finanzstärkeren Ländern in Zukunft kaum noch zu tragen sein wird.

2 BVerfGE 1, 117 (131); 72, 330 (383, 398); 86, 148 (213); 101, 158 (222)

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ein weiteres Problem des aktuellen Systems: Mehreinnahmen der Länder rentieren sich praktisch nicht. Bei den finanzstarken Ländern gehen sie zum Großteil über den Finanzausgleich wieder verloren, bei den finanzschwächeren reduzieren sie die Zahlungen aus dem Ausgleich. Solch ein System ist anreizfeindlich und nicht sinnvoll.

Die föderalen Finanzbeziehungen müssen daher an die aktuellen finanzpolitischen Herausforderungen angepasst werden. Es werden Lösungen benötigt, die Fehlanreize des überkommenen Systems beseitigen, wirtschaftliches Verhalten fördern und Aufgaben kritisch überprüfen. Ziel einer umfassenden Reform muss ein faires System sein, das ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Solidarität und Eigenverantwortung schafft.

Aspekt Steuerautonomie der Länder

Die zu bewältigenden Herausforderungen sind groß: für die neuen Länder, deren Unterstützungsleistungen aus dem Solidarpakt bis 2019 auslaufen; für die Länder, die finanzielle Hilfen erhalten und Jahr für Jahr definierte Konsolidierungspfade einhalten müssen; für den Bund, der trotz tendenziell wachsender Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme ab 2016 dauerhaft auf strukturell nahezu ausgeglichene Haushalte verpflichtet ist; für die Länder, die ab 2020 die Anforderungen der Schuldenregel einhalten müssen; und für alle Gebietskörperschaften, die die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise bewältigen müssen.

Wichtig wäre angesichts dieser Herausforderungen, dass die Länder einen ausreichenden Spielraum erhalten, um die Höhe der Steuereinnahmen bei den Gemeinschaftssteuern zumindest teilweise in eigener Verantwortung bestimmen zu können. Die Ergebnisse eigener Struktur- und Wirtschaftspolitik müssen in stärkerem Umfang als bisher in dem jeweiligen Land verbleiben, nur so können Anreize für die Länder – egal ob finanzschwächer oder finanzstärker – geschaffen werden. Durch dieses Mehr an Eigenverantwortung könnten auch Effektivität und Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung verbessert werden.

Reform im Wege des Dialogs – die Gestaltungskraft der Politik

Bund und Länder müssen die Chance nutzen, ein so weit greifendes Reformvorhaben wie die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und die Verbesserung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung so früh wie möglich anzugehen. Ein früher Beginn verbessert angesichts der komplexen Thematik die Chancen für ein einvernehmliches Reformkonzept. Veränderungen lassen sich aber nur mit Mehrheiten erreichen – auch hier gilt das demokratische Prinzip. Grundsätzlich sind die Positionen der Verhandlungspartner naturgemäß verschieden. Zu unterschiedlich sind die Interessen zwischen großen und kleinen, finanzstarken und finanzschwachen, westdeutschen und ostdeutschen Ländern. Aber sie sind Partner auf der Suche nach Lösungen, die einerseits den einzelnen Ländern mit ihren Bedürfnissen gerecht werden und andererseits dem Gesamtgefüge der Bundesrepublik Deutschland im europäischen und globalen System. Nur wenn die Länder mit einer Stimme sprechen, können sie sich gegen den Bund durchsetzen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Politik muss sich selbst in die Pflicht nehmen, bis 2020 einen neuen Finanzausgleich zu schaffen. Zwar besteht angesichts der auslegungsfähigen und auslegungsbedürftigen materiellen Voraussetzungen in den gesetzlichen Regelungen die Versuchung, das Bundesverfassungsgericht als politisches Instrument zu nutzen und umstrittene, inhaltliche Fragen auch über verfassungsgerichtliche Zuständigkeitsverfahren zu lösen. Das Bundesverfassungsgericht kann aber immer nur den bestehenden Länderfinanzausgleich korrigieren. Etwas anderes, besseres in Angriff zu nehmen, kann nur die Politik. Sie hat einen Gestaltungsauftrag. Ob nun der Weg vor das Bundesverfassungsgericht beschritten wird oder nicht: Am Ende des Tages müssen die Entscheidungen politisch und im Wege von politischen Verhandlungen getroffen werden.

Brauchen wir eine Neuordnung der Länder?

Gestaltungsfreiheit oder gar Wettbewerb kann es nur bei Chancengleichheit geben. Diese Chancengleichheit unterstellt leistungsfähige Länder mit eigenständigen Entscheidungskompetenzen und mit Finanzautonomie.

Es sind immer wieder Stimmen zu hören, die gerade mit Blick auf die finanzschwächeren Länder Länderfusionen fordern. Aber auch bei einer Neuordnung gäbe es keine Garantie, dass dadurch regionale Ungleichheiten beseitigt und die Wirtschaftsschwäche einer Region gänzlich ausgeglichen werden könnte. Strukturell bedingte Unterschiede der Leistungsfähigkeit zwischen den Ländern müssen daher bis zu einem gewissen Grad akzeptiert werden.

Fazit: Ein Plädoyer für den Föderalismus

Unser föderales System ist den Anforderungen der heutigen Zeit – gerade mit Blick auf die finanz- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen in einer globalisierten Welt – nach wie vor gewachsen. Wichtige Fragen lassen sich auch dezentral lösen. Zudem würde viel verloren gehen, wenn der politische Meinungsaustausch und der Wettbewerb um bessere Konzepte auf Bund-Länder-Ebene aufgegeben würden.

Die Länder müssen sich aber fragen, wie sie sich künftig selbst organisieren wollen. Dafür muss man den Föderalismus nicht neu erfinden, aber vielleicht neu gestalten. Dies wäre gerade auch mit Blick auf die Integration in Europa zu überlegen.

Bei der föderalen Finanzverteilung werden im Jahr 2019 grundlegende Veränderungen eintreten, die vorausschauende und abgestimmte Reformkonzepte erfordern. Mit Blick auf die erforderliche umfangreiche Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen wäre eine weitere, dritte Etappe der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Sinne einer Föderalismusreform sinnvoll. Dabei sollten die Länder gestärkt und erkennbaren Tendenzen des Bundes entgegengewirkt werden, über das bevorzugte Mittel von Finanzzuweisungen in Kompetenzbereiche der Länder einzugreifen und die Länder „am goldenen Zügel" zu führen. Gerade in den Zukunftsbereichen Bildung, Hochschule, Forschung und Entwicklung muss die Gestaltungsmacht bei den Ländern verbleiben.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Sinne einer Neubelebung der Demokratie müssen wir auch im föderalen Kontext über bürgerschaftliches Engagement und neue Formen der Bürgerbeteiligung nachdenken. Und wir müssen wieder mehr Mut zu Unterschieden haben – denn Differenz ist ja auch der Sinn von Freiheit.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2. Themen der Forschung

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gebietsstrukturen des Bundesstaats und Länderneugliederung als Demokratieprobleme

Arthur Benz

Ein latentes Dauerthema der deutschen Föderalismusdiskussion scheint wieder auf der Agenda der Politik zu stehen. Angesichts der drohenden Finanzprobleme einiger Länder, der Konflikte um den Finanzausgleich und der absehbaren Folgen der Schuldenbremse wird eine Länderneugliederung inzwischen nicht mehr nur in informellen Zirkeln, sondern auch in der Öffentlichkeit als eine Option der Bundesstaatsreform diskutiert. Nachdem sie in den letzten beiden Reformen explizit ausgeklammert und nur am Rande thematisiert wurde, wird sich in den kommenden Jahren zeigen, ob sie eine realistische Reformoption darstellt. Ob die Neugliederung eine Verringerung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte im Bundesstaat verspricht, muss sich auch erst erweisen.

In diesem Beitrag geht es weder um die Realisierbarkeit, noch um die Vor- und Nachteile einer Neugliederung. Dazu ist bereits vieles geschrieben und gesagt worden.[1] Vielmehr will ich eine Frage behandeln, die bislang nur in pragmatischer Hinsicht als ein Verfahrensproblem diskutiert worden ist, wenn Befürworter die Hürden der Volksabstimmung als zu hoch kritisierten und Gegner einer Gebietsreform auf die Selbstbestimmung der betroffenen Bevölkerung pochten. Die hinter dieser Kontroverse stehende grundsätzlichere Frage lautet: Welche Bedeutung hat die territoriale Gliederung der föderalen Ordnung für die Demokratie und welche Anforderungen folgen daraus für ein Verfahren der Länderneugliederung?

Man könnte diese Frage leicht mit Verweis auf Art. 29 GG beantworten. Die dort vorgesehene Volksabstimmung ist aber nicht nur umstritten und wird oft als Verfahren kritisiert, die eine Neugliederung verhindere. Zudem lässt sie sich in unterschiedlicher Weise praktizieren, je nachdem, welche Verfahrensvariante gewählt wird. Die letzte Fassung des Art. 29 lässt neben einer bundesweiten Gebietsreform auch regionale Gebietsänderungen aufgrund von Volksbegehren oder durch Staatsvertrag der betroffenen Länder zu. Und nach wie vor gilt die Sonderregelung des Artikels 118a für Berlin und Brandenburg. Gleichgültig, ob die Neugliederungsdiskussion zu einer erneuten Änderung des Grundgesetzes führen wird oder ob man die Spielräume der geltenden Verfas-

1 Zuletzt *Brenk, Franziska* 2008: Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus: Die Länderneugliederung als Reformoption – Am Beispiel der Fusion Berlin-Brandenburg, Saarbrücken; *Buscher, Daniel* 2010: Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise: Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform). Berlin; *Hoff, Benjamin-Immanuel* 2002: Länderneugliederung, Wiesbaden; *Erbguth, Wilfried* 2011: Die Neugliederung des Bundesgebiets: eine Standortbestimmung; in: Juristen/Zeitung 66, S. 433-438; *Hrbek, Rudolf* 2009: Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2009, S. 173-188; *Noak, Detlev* 2010: Reform des Föderalismus in Deutschland: Schwierigkeiten, Hemmnisse, Perspektiven: Das Beispiel Berlin und Brandenburg, Münster.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sungsregel nutzt, in jedem Fall bedarf es einer normativen Begründung für ein demokratisches Verfahren, das die Anerkennung einer Gebietsreform stützt. Andernfalls läuft die Reform, wenn sie denn eingeleitet wird, Gefahr, blockiert zu werden oder ein dauerhaftes Legitimitätsdefizit zu erzeugen, sofern sie mit Änderungen der territorialen Ordnung des Bundesstaats endet.

Die Demokratieproblematik, die den Vertretern im Parlamentarischen Rat bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes offenbar bewusst war, stellt sich wegen des engen Zusammenhangs zwischen Staatvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt. Inwieweit dieser für die Landesebene tatsächlich zutrifft, soll im Folgenden näher erörtert werden. Dabei geht es nicht darum, den Staatscharakter der Länder in Frage zu stellen, sondern allenfalls darum, deren Staatsqualität genauer zu bestimmen. Die territoriale Verankerung von Demokratie ist darüber hinaus gegen die Folgen von grenzüberschreitenden Wirkungen von Aufgaben und Formen der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung abzuwägen, die der Kongruenz von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt entgegenstehen. Insofern könnte eine Neugliederung also ein Demokratieproblem beheben. Allerdings könnte dies (dadurch geschehen, dass) ein anderes Demokratieproblem verursachen, wenn fundamentale Interessen der betroffenen Bevölkerung verletzt werden. Auf diese ist zunächst einzugehen.

1. Identität oder Interessen?

Die Demokratieproblematik der Neugliederung wird oft mit der Behauptung einer Identität des Landesvolks verbunden. Diese müsse, so lautet im Kern das Argument, in einem friedlichen und demokratischen Prozess, in dem über die Zugehörigkeit zu einer territorial verfassten politischen Gemeinschaft entschieden wird, besondere Beachtung finden. In Deutschland wird mit Identität die Bindung der Menschen an ihr Land (oder ihre „Heimat") erfasst. Eingehend erörtert wird dieser Aspekt in sozialwissenschaftlichen Arbeiten, die sich mit dem regionalen Nationalismus und den Bedingungen für ein Sezessionsrecht von Völkern in einem multinationalen Staat befassen.[2] In diesem Zusammenhang wurde aus dem Recht zum freiwilligen Zusammenschluss von Menschen zu einer politischen Assoziation das Recht der Bevölkerung abgeleitet, sich in einem Gebiet von einem Staat zu lösen.[3] Liberale Theoretiker verlangen dabei in jedem Fall eine Volksabstimmung, wie sie etwa in Kanada seit 1996 durch die Verfassungsrechtsprechung anerkannt und durch Gesetz geregelt ist. In diesem Zusammenhang wird allerdings auch darauf hingewiesen, dass die Interessen des gesamten Staats mit den Identitätsbehauptungen der Bevölkerung in Teilgebieten abzuwägen sind. Eine einseitige

2 Zusammenfassend: *Norman, Wayne* 2006: Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism and Secession in the Multinational State, Oxford; *Scott, Kyle* 2011: Federalism. A Normative Theory and its Practical Relevance, New York, S. 134-169.

3 *Buchanan, Allen E.* 2003: Boundaries. What Liberalism has to Say, in: *Moore, Margaret/Buchanan, Allen E. (Hrsg.)*: States, Nations and Borders. Cambridge, S. 231-261.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abspaltung wird daher in der Regel abgelehnt bzw. nur unter besonderen Bedingungen als gerechtfertigt betrachtet.

Abgesehen davon, dass die Neugliederung in Deutschland nicht auf eine Trennung von Territorien zielt, sondern auf eine Fusion, kann aus der Debatte über nationale Identitäten wenig für die Klärung der Demokratieproblematik gewonnen werden. Die kontroverse Diskussion um die Folgen von Regionalismus und Sezessionsforderungen zeigt lediglich, dass diese Argumentationslinie mehr Verwirrung stiftet als dass sich daraus Kriterien für einen demokratieverträglichen Umgang mit der territorialen Gliederung des Bundesstaats ableiten ließen. Identität ist ein normativer Begriff, der zwar in politischen Auseinandersetzungen immer wieder vorgebracht wird, dessen tatsächliches Vorhandensein und Relevanz aber kaum zu belegen ist. Zum einen ist umstritten, worauf sich die Identität bezieht, zum anderen ist das Konzept schwer zu operationalisieren. Der Begriff wird leicht essentialistisch verwendet und gerät dann in die Nähe von Ideologien, die die Gemeinschaft über das Individuum stellen. Folgt man ihnen, so muss man über eine Neugliederung eigentlich nicht mehr reden, weil jedes Landesvolk oder Teile davon auf ihre Identität pochen können, was jedenfalls Fusionen von Ländern, die durch andere Ziele zu rechtfertigen sind, unmöglich macht.

Behauptungen von Identitäten beruhen meistens nicht auf moralischen Begründungen, sondern auf Interessen. Die „landsmannschaftliche Verbundenheit", von der das Grundgesetz in einer überkommenen Ausdrucksweise spricht, hat keine reale Bedeutung mehr. Abgesehen von folkloristischen Erscheinungen sind es primär ökonomische Aspekte und Verteilungen von Ressourcen, Gütern oder Werten, nach denen sich Zusammengehörigkeitsgefühle von Menschen bestimmen. Dies gilt umso mehr, als Identitäten in der Regel von politischen und wirtschaftlichen Eliten definiert werden. Sie umschreiben mit dieser Formel aber in der Regel regionale Interessen. Wenn es so etwas wie eine Identifikation der Menschen mit ihrem Land gibt, dann war und ist sie in Deutschland immer noch schwach ausgeprägt, schwächer jedenfalls als die Identifikation mit dem Bund, der Gemeinde oder mit historisch gewachsenen Regionen. Daraus kann man allerdings nicht folgern, dass die Interessen der Bürgerinnen und Bürger gering zu schätzen sind und man eine Neugliederung im Verfahren der repräsentativen Demokratie verwirklichen könne. Tatsächlich sind Gebietsänderungen für die betroffene Bevölkerung mit signifikanten Folgen verbunden. Diese sind jedoch anderer Natur, als es die Debatte um Identität erscheinen lässt. Die Neugliederung betrifft nicht allein spezifische Interessen, sondern die Konstitution der demokratischen Herrschaft selbst. Sie greift also in Herrschaftsverhältnisse ein und stellt deshalb einen fundamentalen Gegenstand der Verfassungspolitik dar.

2. Territorium als Voraussetzung von demokratisch legitimierter Herrschaft

Repräsentative Demokratie konstituiert sich notwendigerweise in einem Gebiet, in dem durch Wahlen legitimierte Vertreter des Volkes in Organen der Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung über Menschen und Sachen herrschen. Territoriale Grenzen der Zuständigkeit nach außen sollen Konflikte zwischen Gesetzen und Exekutivakten

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Regierungen vermeiden. Nach innen stellen sie die Kongruenz zwischen Entscheidungsraum und Wirkungsraum her.[4] Die territoriale Struktur einer generalisierten, d.h. nicht auf spezifische Zwecke begrenzten Herrschaft ist demokratietheoretisch fundamental, weil durch sie gesichert ist, dass diejenigen, die von politischer Herrschaft betroffen sind, die Chance haben, an der Herrschaftsausübung beteiligt zu sein.

Diese Kongruenz von Entscheidungs- und Wirkungsraum wird im modernen Staat durch den engen Zusammenhang zwischen Staatsgebiet und Staatsvolk hergestellt. Die Zugehörigkeit der Menschen zu einem Volk ist zwar nicht zwingend durch das „ius soli", also die Bindung an ein Territorium definiert, sondern kann auch auf anderen Kriterien beruhen. Ferner muss ein Volk nicht durch eine Identität definiert werden. Entscheidend ist, dass in der Demokratie die Bürgerinnen und Bürger als Mitglieder eines Volkes zugleich Mitwirkende an der Herrschaft sind, deren Wirkungsbereich territorial abgegrenzt ist. Wie immer Bürgerschaft geregelt ist und wo immer die Bürger sich aufhalten, die Entscheidungen, die sie als Wähler oder Abstimmende treffen, sowie die Entscheidungen der sie repräsentierenden Gesetzgebungsorgane, Regierungen bzw. Verwaltungen und Gerichte erstrecken sich auf ein Staatsgebiet. Verfahren der repräsentativen Demokratie sind daher notwendigerweise an ein Gebiet gebunden.

Die territoriale Ordnung ist Voraussetzung von Demokratie; aber muss deswegen das Gebiet durch eine Volksabstimmung bestimmt werden? Als Voraussetzung von Demokratie hat die Gebietsstruktur eines Staates zunächst Verfassungsrang. Doch Verfassungsänderungen sind nach dem Grundgesetz durch ein verfassungsänderndes Gesetz möglich, das von der Legislative mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden ist. Das Volk wird dabei normalerweise nicht durch Abstimmungen beteiligt. Es muss daher schon besondere Gründe geben, weshalb bei einer Neugliederung der Länder Volksabstimmungen erforderlich sein sollen und die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit in den betroffenen Landesteilen verlangt wird.

Für einen Volksentscheid spricht, dass durch die Festlegung oder Änderung eines Staatsgebiets die Zugehörigkeit eines Teils der Bevölkerung zu einem Volk und seiner Herrschaft konstituiert oder verändert wird. Neugliederung betrifft also, im Unterschied zu anderen Materien der Verfassungsänderung, nicht einfach Regeln der künftigen Herrschaftsausübung, sondern sie ändert für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger die Zugehörigkeit zu einer bestehenden Herrschaft einschließlich der in ihr geltenden Rechtsordnung sowie anderer in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen. Die betroffene Bevölkerung wird nicht nur in ein neues Volk integriert, womit die in diesem Zusammenhang immer wieder betonten Probleme der „Identität" bzw. der sich hinter diesem Konzept verbergenden Interessenkonflikte verbunden sein können. Die Menschen, deren Landeszugehörigkeit sich ändert, müssen sich auch staatlichen Entscheidungen unterwerfen, an deren Zustandekommen sie nicht beteiligt waren. Unter Aspekten der demokratischen Legitimität ist dies eine gravierende Folge einer Neugliederung, während die sozialpsychologischen Probleme der Integration in der Regel weniger ein-

4 *Zürn, Michael* 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, Politische Vierteljahresschrift 37, S. 27-55.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schneidend sind. So wie es zum Selbstbestimmungsrecht des Individuums gehört, seine Staatsangehörigkeit frei wählen zu können, so gehört es auch zum Selbstbestimmungsrecht einer Bevölkerung, über die Zugehörigkeit zu einer Herrschaft frei und ohne Vermittlung von Repräsentanten entscheiden zu können.

Angesichts der weitreichenden Folgen für die betroffene Bevölkerung wird man ihr das Recht einräumen müssen, zu einer Gebietsänderung direkt ihr Votum abzugeben. Sie hat damit ein Vetorecht, das sie durch Volksentscheid ausüben kann. Die Intensität der Betroffenheit im Vergleich zur übrigen Bevölkerung, auch der eines Landes, in welches ein Gebiet eingegliedert wird, spricht für ein solches Recht. Es kann bei einer Neugliederung nicht durch ein Bundes- oder Landesgesetz verwirklich werden, selbst wenn ein solches Gesetz mit der qualifizierten Mehrheit beschlossen würde, die für eine Verfassungsänderung erforderlich ist. Aus diesem Grunde sieht das Grundgesetz in beiden Varianten einer „großen" Neugliederung nach Artikel 29 Abs. 2 und 3 bzw. Abs. 8 einen Volksentscheid vor, der die Zustimmung der Mehrheit in den von einer Neugliederung betroffenen Landesteilen erfordert, insbesondere in dem Teil, dessen Landeszugehörigkeit sich ändert.[5]

3. Staatsqualität der Länder

Diese Argumentation setzt voraus, dass man den Ländern Staatsqualität zuspricht. Demokratische Herrschaft wird primär über Gesetzgebungskompetenzen ausgeübt, und die Gesetzgebungsgewalt liegt beim Staat.[6] Die Neugliederung durch einen Parlamentsakt kann für Verwaltungseinheiten gerechtfertigt werden, die nicht durch Gesetze, sondern aufgrund von Gesetzen Herrschaft ausüben. Territorialreformen in der öffentlichen Verwaltung sind daher selbst durch einfache Landesgesetze legitimierbar. Dies trifft nach der anerkannten Praxis (die man durchaus diskutieren kann) auch für kommunale Gebietsreformen der Gemeinden und Gemeindeverbände zu, die zwar demokratisch verfasst sind, aber Organisationen der Selbstverwaltung darstellen und staatsrechtlich betrachtet Untergliederungen der Länder bilden. Demgegenüber haben die Länder nach der Verfassungsordnung der Bundesrepublik den Charakter von demokratischen Staaten mit Gesetzgebungshoheit.

Ein Verfahren der Neugliederung, das auf einen Volksentscheid verzichtet, könnte somit einerseits der oben dargelegten Argumentation widersprechen. Es könnte andererseits auch die Staatsqualität der Länder in Frage stellen, ob gewollt oder ungewollt. In

5 Nach Artikel 29 Abs. 3 kann eine Zweidrittelmehrheit in dem Landesteil, dessen Zugehörigkeit zu einem Land geändert werden kann, eine einfache Mehrheit im gesamten von der Neugliederung betroffenen Gebiet überstimmen, aber nur, wenn dadurch der Gebietsänderung zugestimmt wird. Spricht sich eine einfache Mehrheit gegen eine Zugehörigkeit zu einem anderen Land aus, so kann diese nicht durch eine Zweidrittelmehrheit im gesamten Gebiet überstimmt werden. Das Grundgesetz gewichtet also die Interessen der Bevölkerung, die sich einer neuen Rechts- und politischen Ordnung unterwerfen müssten, höher als die Interessen der „aufnehmenden" Landesbevölkerung. Dafür sprechen gute Gründe.

6 *Benz, Arthur* 2008: Der moderne Staat. 2. Aufl., München. S. 131.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

diesem Fall wäre die in Abschnitt 2 dargelegte Begründung abzuschwächen oder sogar hinfällig. Gerade die Qualität der Länder als eigenständige Staaten sollte aber durch die jüngsten Föderalismusreformen eher gestärkt als geschwächt werden. Sie zielte bekanntlich darauf, den Landesparlamenten erweiterte Gesetzgebungskompetenzen zu übertragen. Ferner sollten ineffektive Verflechtungen abgebaut werden, um den Ländern als eigenständige Ebene im Bundesstaat ein größeres Gewicht zu verleihen.

Staatlichkeit muss man allerdings nicht als absolute Qualität verstehen. Vielmehr könnte man zwischen starker und schwacher Ausprägung unterscheiden. Vor allem vor dem Hintergrund der eingangs angedeuteten und im Folgenden auszuführenden Argumentation, dass verschiedenen Ausprägungen der Demokratieproblematik gegeneinander abzuwägen sind, ist die Frage nach der relativen Staatsqualität der Länder zu stellen. Der Zustand des deutschen Föderalismus könnte zu der Überlegung Anlass geben, den Ländern nur eine schwache Staatsqualität zuzuschreiben, ohne dass man diese damit gleich bestreiten, den Föderalismus zu einem „Atavismus“[7] oder die Bundesrepublik zu einem „verkappten Einheitsstaat“[8] erklären muss. Hieraus könnte sich die Schlussfolgerung ergeben, dass ein Vetorecht der betroffenen Bevölkerung gegen eine Neugliederung nicht zwingend erforderlich ist.

Gründe für eine relativ schwache Staatsqualität der Länder könnten einerseits in den geringen Gesetzgebungskompetenzen, im weitgehenden Fehlen von Kompetenzen, mit denen in Rechte Einzelner eingegriffen werden kann, etwa einer eigenständigen Zuständigkeit für Steuergesetze, sowie in der starken Vereinheitlichung der Gesetzgebung der Länder liegen. Des Weiteren könnte man argumentieren, dass die Neugliederung erst eine Stärkung der Staatsqualität der Länder ermöglicht, und zwar für die Zukunft, für die dann die neuen Strukturen der Landesvölker gelten. Die Länderneugliederung könnte insofern als eine Verfassungsänderung wie jede andere betrachtet werden, die den Föderalismus in dem Maße erst verwirklicht, wie eine hinreichende Staatsqualität der Länder erreicht wird, die demnach zur Zeit nur eingeschränkt gegeben ist. Somit könnte eine Neugliederung auch nach dem Verfahren der Verfassungsänderung nach Artikel 79 Abs. 1 GG erfolgen.

Voraussetzung für ein solches Verfahren wäre eine Änderung der Spezialnorm des Artikels 29, dem ein Vorrang vor Artikel 79 Abs. 1 zukommt. Auch dafür würde ein verfassungsänderndes Gesetz ausreichen. Man könnte also der betroffenen Bevölkerung ohne ihre direkte Zustimmung ihr Vetorecht bei einer Neugliederung nehmen. Die Begründung für eine solche Verfahrensweise wäre allerdings nicht frei von Widersprüchen, und weder grundsätzlich noch politisch sehr überzeugend.

Zur Qualifizierung der Staatlichkeit der Länder könnte man etwa auf den Charakter der Landtagswahlen als Testwahlen zum Bund verweisen. Die stark schwankenden und von Wahl zu Wahl variierenden[9] Orientierungen der Wählerinnen und Wähler können

7 *Weber, Werner* 1951: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart, S. 96.

8 *Abromeit, Heidrun* 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen.

9 *Völkl, Kerstin* 2009: Reine Landtagswahlen oder regionale Bundestagswahlen? Eine Untersuchung des Abstimmungsverhaltens bei Landtagswahlen 1990-2006, Baden-Baden.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 den Charakter einer politischen Ordnung nicht bestimmen. Zudem könnte man darlegen, dass individuelle Rechte in Deutschland in der Tat primär durch Bundesgesetze beschränkt werden. Doch die einschneidenden Wirkungen von Verwaltungsverfahrensgesetzen, Polizeigesetzen, Bauordnungsvorschriften oder des Kommunalverfassungsrechts sollte nicht unterschätzt werden. Leistungsaufgaben der Länder haben zumindest Verteilungswirkungen, deren Gerechtigkeit ebenfalls in demokratischen Verfahren zu legitimieren ist.

Zu bedenken ist hierbei, dass die Staatsqualität der Länder nicht nur auf der Länderebene insgesamt zu relativieren wäre, sondern dass hierbei zwischen starken und schwachen Ländern unterschieden werden könnte. Zwar differieren die Länder nicht nach ihren Gesetzgebungskompetenzen, jedoch nach der Fähigkeit der Kompetenzausübung aufgrund ungleicher Finanzkraft und ungleicher Verwaltungskapazitäten. Diese Disparitäten sind ein zentrales Argument der Befürworter der Länderneugliederung, das durch die Einführung der Schuldenbremse ohne eine entsprechende Erweiterung der Steuerkompetenzen der Länder sicher noch zusätzliches Gewicht erhielt.[10] Würde man den finanzschwachen Ländern nur eine geringe Staatsqualität zusprechen, während die reichen Länder eine starke für sich in Anspruch nehmen, wäre die ökonomische Ungleichheit in eine politische Ungleichheit transformiert. Bürgerinnen und Bürger der schwachen Länder wären dann nur noch solche zweiter Klasse, denen explizit das Recht zur Abstimmung über ihre Gebietszugehörigkeit abgesprochen würde, das man den Bürgerschaften anderer Länder zusprechen würde, als notwendige Konsequenz aus der starken Staatsqualität.

Im Übrigen stellt sich die Frage, ob man den Bürgerschaften in den Ländern, die mit einer Eingliederung von Teilen finanzschwacher Länder oder mit einer Zusammenlegung mit solchen Ländern konfrontiert würden, das Vetorecht in einer Volksabstimmung verweigern könnte. Für sie würde sich zwar die Rechtsordnung nicht ändern, die ökonomischen Bedingungen der Herrschaft aber sehr wohl, sofern die Schulden der einzugliedernden Länder in dem neuen Land verblieben. Das Problem ließe sich durch eine Regelung für die Altschulden der Länder lösen. Eine solche Regelung wurde in der Föderalismusreform II beraten, aber sie gelang letztlich nicht.

Ländern eine starke Staatsqualität abzusprechen, erweist sich zudem als riskant, weil dies im Widerspruch zu Art. 79 III GG steht, in dem die bundesstaatliche Ordnung garantiert und einer Verfassungsänderung entzogen wird. Diese Ordnung soll ja nicht nur in einem abstrakten Postulat bestehen, sondern durch weitere Regelungen der Verfassung verwirklicht werden. Eine Verfassungsänderung, die den Volksentscheid bei der Neugliederung abschafft oder der betroffenen Bevölkerungsmehrheit ihr Vetorecht gegen ihre Überführung in ein anderes Land nimmt, die damit explizit die Staatsqualität der Länder in Frage stellt, könnte an die Grenzen der zulässigen Verfassungsänderung stoßen.

10 *Erbguth* 2011 (Fn. 1).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Für eine Relativierung der Staatsqualität der Länder könnte auch sprechen, dass es in der Bundesrepublik keine Landesstaatsbürgerschaft gibt. Im Hinblick auf Demokratie sind allerdings nicht allein Kriterien der formale Staatsangehörigkeit zu beachten, sondern die politischen Bürgerrechte, zu denen vor allem das Wahl- und Abstimmungsrecht gehören. Wie Forschungen einer Arbeitsgruppe an der Universität Erlangen zeigen, betrachten die Bundesbürger in der Mehrheit politische Beteiligungsrechte auf der Landesebene als weniger wichtig als jene auf der Bundes- und kommunalen Ebene.[11] Die Unterschiede sind aber gering und schließen die Landesebene als Bezugspunkt der politischen Beteiligung nicht aus. Die Autoren der Studie sprechen deswegen von einem „ausgeprägten Mehrebenenverständnis von citizenship".[12]

Dieses Konzept von Bürgerschaft verweist darauf, dass die Menschen Länder weniger als autonome Staaten wahrnehmen, sondern als Teil einer verflochtenen Mehrebenenordnung begreifen. Dabei ist zu bemerken, dass die Länder in dieser Mehrebenenperspektive im Vergleich zu den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg an Bedeutung gewonnen haben. Der Föderalismus ist heute eher anerkannt als früher, wenngleich damit die Paradoxie verbunden ist, dass die Menschen zugleich in den meisten Politikbereichen eine einheitliche Regulierung im Bundesgebiet befürworten.[13] Ob man daraus auf eine schwache Staatsqualität der Länder schließen kann, ist zu bezweifeln. Im Bundesstaat kann diese nicht mit einer Autonomie gleichgesetzt werden, wie dies in der langen Diskussion über den vermeintlichen Widerspruch zwischen Souveränität und Föderalismus angenommen wurde.[14] Staatlichkeit verwirklicht sich in der Moderne durch geteilte Souveränität und durch eingebettete Autonomie. Das Konzept der „multi-level-citizenship" liefert insofern eher Argumente dafür, die Länder als Ebenen mit Staatscharakter zu verstehen, als Gründe, ihnen diese Qualität abzusprechen. Es verweist allerdings auch auf die Tatsache, dass der enge Zusammenhang von Staatsvolk, Staatsgewalt und Staatsgebiet, der im Kongruenzprinzip der Demokratietheorie gefordert wird, in der Wirklichkeit der föderalen Mehrebenenverflechtung nicht besteht.

4. Demokratieprobleme durch Politikverflechtung

Die Verflechtung der Ebenen ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Staatsqualität der Länder zu erörtern. Sie erweist sich per se als ein Demokratieproblem, weil sie zur Folge hat, dass Entscheidungen Menschen betreffen, die ihre demokratischen Beteiligungs- und Kontrollrechte nicht gegenüber denjenigen wahrnehmen können, die Ent-

11 *Oberhofer, Julia/Stehlin, Julia/Sturm, Roland* 2011: Citizenship im unitarischen Bundesstaat, Politische Vierteljahresschrift 52 (2), S. 163-194 (S. 179).

12 Ebenda, S. 187.

13 Ebenda, S. 183-186.

14 Ausführlich dazu *Oeter, Stefan* 1998: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

scheidungen treffen und zu verantworten haben.[15] Diese Problematik besteht im deutschen Bundesstaat in mehrfacher Hinsicht:

Zum einen verursachen landespolitische Entscheidungen, vor allem in kleinen Ländern und insbesondere in Stadtstaaten, externe Effekte der Aufgabenerfüllung. Von ungeregelten Effekten ist zu sprechen, wenn diese nicht durch Koordination beseitigt werden. In diesem Falle werden den Menschen, die außerhalb von Landesgrenzen wohnen, Belastungen auferlegt, gegen die sie sich nicht in üblichen demokratischen Verfahren wehren können. Geregelte externe Effekte vermeiden diese Folgen durch Koordination von Entscheidungen. Sie werfen allerdings ein anderes Demokratieproblem auf. Grenzüberschreitende Koordination zwischen Ländern erfolgt in der Regel durch Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen Vertretern der Exekutive, die sich dadurch der Kontrolle durch die Parlamente oder Wählerschaften entziehen können. Die Verantwortungsdiffusion und mangelnde Transparenz der Länderzusammenarbeit wird immer wieder beklagt.

Infolge der Interdependenzen von Aufgaben, die in dezentralen Gebietskörperschaften erfüllt werden, ist in der Bundesrepublik ein hohes Maß an Politikverflechtung zu verzeichnen. Dazu gehört die Beteiligung der Länder in der Gesetzgebung des Bundes. Dazu gehören aber auch Verflechtungen in der Finanzpolitik, die in Deutschland auf der Ausgabenseite vergleichsweise gering, dafür umso stärker auf der Einnahmeseite ausgeprägt sind. Der Bund ist in seiner Steuergesetzgebung vielfach auf die Zustimmung des Bundesrats angewiesen, und die Länder beziehen ihr Steueraufkommen zu einem erheblichen Teil aus Gemeinschaftssteuern, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz ausübt. Die Politikverflechtung verursacht nicht per se ein Demokratiedefizit, im deutschen Bundesstaat geht sie aber vor allem zu Lasten der Landesparlamente, schwächt also die Demokratie in den Ländern.

Ebenso wie die Staatsqualität variiert auch die Intensität der Verflechtung zwischen Ländern. Externe Effekte, seien sie ungeregelt oder geregelt, treten in kleinen Ländern eher auf als in großen Flächenländern. Sie stellen insbesondere die Stadtstaaten vor besondere Herausforderungen, weil hier die Interdependenzen mit dem angrenzenden Umland, das sich überwiegend in anderen Ländern befindet, zu bewältigen sind.[16] In diesen Räumen scheint eine Neugliederung besonders dringlich zu sein, und sie wird in hier immer wieder gefordert. Zwar überschreiten auch andere Verdichtungsräume, wie etwa die Metropolregionen Leipzig, Rhein-Main oder Rhein-Neckar, Landesgrenzen, doch in den großen Flächenländern handelt es sich hierbei um Randprobleme, die auf kommunaler Ebene bewältigt werden können, während die Stadt-Umland-Verflechtung in Stadtstaaten den Kern der Landesaufgaben betrifft.

Angesichts der Probleme des verflochtenen Bundesstaats könnte ein Neuzuschnitt der Landesgrenzen, der Externalitäten reduziert und Koordinationsbedarf verringert,

15 Generell dazu: *Benz, Arthur* 2009: Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie, in: Politische Vierteljahresschrift 50, S. 3-22.

16 *Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W.* 1991: Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 nur unter Gesichtspunkten der Effektivität der Effizienz, sondern auch der demokratischen Legitimation Vorteile bringen. Er könnte die reale Inkongruenz zwischen Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt verringern und die territoriale Gliederung dem Ideal einer Kongruenz von Entscheidungs- und Wirkungsraum ein Stück näher bringen. Eine völlige Beseitigung von Verflechtung darf man selbstverständlich nicht erwarten, da regionale Aufgaben immer unterschiedliche Reichweiten haben. Ein begrenztes Maß an Internalisierung von Effekten der Landespolitik wäre aber schon als Gewinn zu verbuchen.

5. Die Quadratur des Kreises: Überlegungen zu einer demokratischen Reform der territorialen Ordnung

Damit stellt sich die Frage, ob man wirklich auf der demokratietheoretischen Begründung für einen Volksentscheid bzw. ein Vetorecht der betroffenen Bevölkerung beharren sollte, wenn dadurch verhindert wird, dass Demokratie in den Ländern durch Reduktion von Politikverflechtung gestärkt werden könnte. Wenn wir sowohl die Staatsqualität als auch die Ländergliederung als zwei Konzepte begreifen, die zwar mit einem Ideal verglichen werden können, die aber in der Praxis immer mehr oder weniger davon abweichen, dann wird die demokratische Legitimation der Territorialreform zu einer Abwägungsentscheidung. Die Argumente, die für ein Vetorecht der betroffenen Bevölkerung im Verfahren der Neugliederung sprechen, sind dann in Relation zu setzen mit den Argumenten, die für einen Gewinn an Demokratie durch die Neugliederung sprechen. Dieser Demokratiegewinn ist allerdings abstrakter Natur, er betrifft die Funktionsweise des politischen Systems, während sowohl der Wechsel von einem Land in ein anderes und damit die Unterwerfung unter eine neue Herrschaftsordnung als auch ein möglicher Verlust des Vetorechts für die durch eine Länderneugliederung betroffene Bevölkerung einen konkreten Verlust bedeuten kann. Es ergibt sich also ein Abwägungsproblem zwischen zwei unterschiedlichen Legitimitätsdimensionen, zwischen der generellen Unterstützung und der spezifischen Unterstützung.[17]

Diese Abwägung kann zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Sie kann aber nicht begründen, auf einen Volksentscheid über die territoriale Gliederung des Bundesgebiets zu verzichten. Allenfalls wird man die Entscheidung des gesamten Volkes im Bundesgebiet oder in den von einer Neugliederung betroffenen Ländern auf der einen Seite und auf der anderen Seite das Vetorecht der Bevölkerung, deren Landeszugehörigkeit sich durch eine Neugliederung ändern soll, unterschiedlich gewichten können. Aus der Problematik, eine Neugliederung auf ein Referendum stützen zu müssen, dessen Gelingen alles andere als sicher ist, wird man also nicht herauskommen. Diesem Dilemma kann man nur entgehen, wenn man die Neugliederung nicht als Entscheidungsakt, sondern als Prozess betrachtet, der in einem längeren Zeithorizont auf die Integration von Ländern

17 Diese Unterscheidung geht bekanntlich auf David Easton zurück: *Easton, David* 1975: A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: British Journal of Political Science 5, S. 435-457.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gerichtet ist. Diese Überlegung mag diejenigen nicht befriedigen, die sich durch eine Neugliederung einen Ausweg aus den sich absehbar zuspitzenden finanzpolitischen Ungleichgewichten zwischen den Ländern und der möglichen Überforderung einzelner Länder mit den Regelungen der Schuldenbremse erhoffen. Doch abgesehen davon, dass diese Hoffnungen auf unsicheren Prognosen beruhen, sind es gerade die finanziellen Ungleichgewichte, die eine demokratisch legitimierte Neugliederung erschweren. Gerade bei einer Fusion leistungsstarker und leistungsschwacher Länder sind negative Referenden zu befürchten. Auch wenn Umfragen inzwischen in den kleinen und finanzschwachen Ländern eine Mehrheit für eine Neugliederung festzustellen glauben,[18] dürften die Rheinland-Pfälzer kaum bereit sein, ein hoch verschuldetes Saarland in ihr Land einzugliedern, ob sie die Saarländer nun mögen oder nicht. In einer Abstimmung über die Fusion von Berlin und Brandenburg dürften heute sicher ökonomische Überlegungen eine größere Rolle spielen als parteipolitische, die wohl die erste Abstimmung geprägt haben.

Eine Integrationspolitik mit dem Ziel, eine neue territoriale Ordnung herzustellen, muss mit einer gesamtstaatlichen Konzeption beginnen, die langfristig umgesetzt werden kann. Dabei sind Kooperation zwischen Ländern und territoriale Neugliederung nicht als sich ausschließende Strategien zu betrachten. Jedoch muss an die Stelle einer ungeordneten Entwicklung von Kooperationen zwischen Ländern, die immer wieder durch Blockaden versiegen, eine geordnete Struktur von Kooperation treten. Dazu sind Räume der Kooperation so zu definieren, dass sie künftig in neue Landesgrenzen übergeführt werden können. Ferner müssen Verfahren festgelegt werden, die ein Mindestmaß an demokratischer Verantwortlichkeit ermöglichen. Schließlich muss der Bund die Zusammenarbeit zwischen Ländern induzieren und stabilisieren, soweit sie nicht von selbst entsteht.

Verfahren der Länderkooperation müssen nach dem Muster der Konkordanzdemokratie ausgestalten werden. Das bedeutet, dass jedes der beteiligten Länder in jeder Entscheidung ein Vetorecht besitzt, das in letzter Instanz die Parlamente ausüben. Dadurch wird die Kooperation zweifellos schwierig. Konkordanzstrukturen fördern allerdings eine Verdichtung der öffentlichen Kommunikation über die Landesgrenzen hinweg, sei es zwischen Parlamenten, Parteien, Verbänden oder zivilgesellschaftlichen Organisationen. Diese verdichtete Kommunikation vermag die Integration zwischen den Bevölkerungen fördern, die am Ende dazu führen kann, dass die Fusion der kooperierenden Länder in einem Referendum eine Mehrheit findet.

Die Räume einer derart geordneten Kooperation sollten nach Möglichkeit bestehende Länder nicht zerschneiden, weil dies die demokratischen Verfahren erheblich komplizierter machen würde. Insofern erfordert eine demokratisch legitimierte Neugliederung einen zweifachen Pragmatismus, zum einen bezogen auf das Verfahren, zum anderen bezogen auf die anzustrebende Ländergliederung. Darüber hinaus sind Regelungen der

18 *Bertelsmann-Stiftung* 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-A3FAB502-F10E083D/bst/xcms_bst_dms_23798_23799_2.pdf (02.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Finanzverfassung zu finden, die bestehende Länderstrukturen nicht zementieren, und die die Tatsache der Länderkooperation als Übergangsformen berücksichtigen. Voraussetzung hierfür sind geeignete Regelungen zur Behandlung von Schuldenbeständen von Ländern sowie zum Finanzausgleich, der Elemente eines Lastenausgleichs beinhalten sollte.

Eine solche Reform bedarf einer Perspektive, die über Legislaturperioden hinausreicht. Sie ist zudem mit einem erheblichen Maß an Komplexität konfrontiert. Ob die bisherigen Verfahren einer Föderalismusreform geeignet sind, diese Aufgabe zu bewältigen, kann man bezweifeln.[19] Ohne eine erweiterte Öffentlichkeit der Diskussion wird ein solches Vorhaben vermutlich nicht gelingen.

19 Dazu: *Benz, Arthur/Knüpling, Felix* 2012: Federalism and Constitutional Change, Lessons From Comparison, in: *Benz, Arthur/Knüpling, Felix (Hrsg.):* Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison, Opladen. S. 395-412.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Secession within federations, a deficit in current theory of secession

Anthony Gilliland

Secession is a concept that questions the sovereign legitimacy of a state demos, and hence where authority lies and why the authority of a state is legitimate. However, because it has generally been associated with international relations and international law it has been assumed that within a state sovereignty is always undivided. Secession has therefore commonly referred to a territory that was previously under the sovereignty of one state becoming (sovereign) territory of another state. This includes for example the creation of Bangladesh from Pakistan, East Timor from Indonesia, Eritrea from Ethiopia, and the creation of Eastern European states after the fall of the USSR.[1] These are external secessions (ES). However if federations are defined as Elazar does as being "the combination of self-rule and shared rule through constitutionalised power sharing",[2] whereby constituent units are sovereign at the self-rule level while the whole federation is sovereign at the shared rule level, secession can occur *within* a federal state. These are internal secessions (IS) and they refer to changes to a demos at the self-rule level but not from the shared rule level. It is the formation of new member units from one or more existing ones, or territorial exchanges between member units. This includes, for example, the creation of Jura from the canton of Berne in Switzerland, Nunavut in Canada or Jharkhand in India.

Despite the difference between ES and IS, we have no normative guidelines that can provide guidance for responding to claims for IS. Until now liberal political theory has only focused on ES. This is true for both federalism and secession literature. Yet there are compelling arguments for why IS should be studied in political theory. Firstly, IS do occur,[3] hence a close analysis of this phenomena may be helpful to better understand them. Secondly, it could provide new dimensions to the debate on the relationship between federalism and conflict resolution. Furthermore, with a general tendency towards the growth of local and regional identities, IS may be a more viable response to claims for greater autonomy and self-government by regions and groups (real or imagined).[4] This is particularly relevant since with growing interdependence and in line with the

1 For a more comprehensive list see for example *Pavkovic, Alexander/Radan, Peter* 2007: Creating new states: theory and practice of secession, Aldershot; or *Crawford, James* 1999: State practice and international law in relation to secession, in: The British Yearbook of International Law, Vol. 69.

2 *Elazar, Daniel* 1993: International and Comparative Federalism, in: Political Science and Politics, Vol. 26, Nr. 2, S. 190-195 (hier S. 190).

3 Demands for IS continue in federations such as India, Nigeria and Switzerland, see for example *Simeon, Richard* 2009: Constitutional design and change in federal systems, in: Publius, Vol. 39, Nr. 2, S. 241-261 (hier S. 246).

4 This is particularly true given the impossibility of the world being divided into an indefinite number of states.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

concept of the post sovereign state and a paradigm shift from Statism to Federalism,[5] statehood no longer means what was traditionally thought and associated with it, at least in some regions of the world. In the context of the EU especially, it may be an important concept in considering claims for statehood of minority nations existing in some of the larger multinational Member States. The Scottish National Party in Scotland for example, proclaims a double aim of independence from the UK while not from the EU.[6]

The aim of this paper is to point towards the deficit of existing liberal secession theory in terms of considering IS. To do so, I start by examining the definitions of secession that scholars have used, their moral theoretical approaches, and the practical conditions to restrict or allow secession that different scholars have proposed. I argue that the moral arguments may be relevant in justifying IS (since they are built on important liberal democratic principles), but they should also take into account the moral implications of a federal pact if they are to be useful when considering when IS is justified. In terms of the practical considerations, I argue that they make reference only to ES since they are based on the outcome of secession being the creation of an independent, fully sovereign state. Having done so I then turn to briefly point towards the fact that federalism literature itself has also sidelined discussion on IS. The final section concludes with a proposal for further research.

1. Existing secession theory and deficits therein

There are three main approaches to justifying the right to secession within liberalism.[7] Firstly there is the remedialist (or liberal type I) approach represented by Birch and Buchanan.[8] These authors "assert a moral presumption in favour of maintaining existing states, but also a right of secession [...] based on moral wrongs suffered by the separatists".[9] Secondly, there are the primary right theories, or what I term liberal (type I) democratic theories. These justify secession "based not on the wrongs suffered by separatists but on the right of free political association"[10] restricted only by the need to consider pragmatic practical conditions. Finally, there is what I term the liberal (type II)

5 According to Elazar there has been a shift from a "world of states modelled after the idea of nation-state developed in the seventeenth century to a model of diminished state sovereignty and increased constitutionalised interstate linkages of a federal character"; *Elazar, Daniel* 1996: Statism to federalism: a paradigm shift, in: International Political Science Review, Vol. 17, Nr. 4, S. 417; for a discussion on the post sovereign state see also *Keating, Michael* 2001: Nations against the State, the new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland. Edinburgh

6 Similarly, *Plaid Cymru* in Wales, see http://www.plaidcymru.org/content.php?nID=90;lID=1 (15.11.2011) and *Esquerra* in Catalonia, see: http://www.esquerra.cat/partit/projecte-politic/projecte-ppcc (15.11.2011), have adopted similar independence aims.

7 For a more developed discussion on the three approaches see *Buchanan, Allen* 1997: Theories of Secession, in: Philosophy and Public Affairs, Vol. 26, Nr. 1, S. 31-61.

8 *Birch, Anthony* 1984: Another liberal theory of secession, in: Political Studies Vol. 32, S. 596-602; *Buchanan, Allen* 1991: Secession, Boulder;

9 *Lehning, Percy* 1998: Introduction, in *Lehning, Percy (Hrsg.)*: Theories of secession, London, S. 2.

10 *Lehning* 1998 (Fn. 9), S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

democratic approach.[11] This approach tries to provide an account that is more permissive than the remedialist one, but more restrictive than the primary rights approach. It does so by moving away from a moral justification of secession based on a commitment to individual liberty to one built on self determination of groups. Perhaps best exemplified by Wellman, Patten and Caney,[12] this approach offers "a hybrid model of political justification which explains that, while individuals and small groups may not secede, a larger group may, provided it is of sufficient size to perform satisfactorily the functions necessary for a state to legitimise its claim to territory".[13]

Common to all three approaches is their failure to consider when IS is justified. Indeed, their starting definitions of secession are incomplete. Not only do they tend to define secession as external, but they also explicitly tend to restrict their theories to cover justification of unilateral secessions. Secondly, in their moral accounts they fail to consider the implications that arise from the existence of a federal pact. Finally, with the practical considerations they provide to either restrict or allow secession they clearly show they are drawn for the international context not a federation. I consider these three points in turn.

1.1 Existing theory and the definition of secession

The first deficit of current liberal theories relates to the definitions of the concept for which they attempt to provide a justification. In an attempt to provide a value-free objective definition of secession, Pavkovic and Radan for example define secession as "the creation of a new state by the withdrawal of a territory and its population where that territory was previously part of an existing state".[14] Similarly Haveland defines it as "the separation of part of the territory of a state carried out by the resident population with the aim of creating a new independent state or acceding to another existing state".[15] The assumption is that a state is fully sovereign and that any territory can only form part of one sovereign body, thereby denying that IS demands are secession claims. This assumption is also true for the definitions provided by Buchanan who argues se-

---

11 The normative basis for the distinction between liberal type I and liberal type II corresponds to that born in response to communitarian critiques of Rawlsian liberalism in the 1980s when some scholars reshaped liberal political theory by incorporating cultural identity into liberalism. Notable scholars in this respect include *Taylor, Charles* 1985: What's wrong with negative liberty, in: Philosophy and the Human Sciences, Cambridge; *Kymlicka, Will.* 1995: Multicultural citizenship, Oxford; and *Requejo, Ferran* 2001: Democracy and pluralism, London

12 *Wellman, Christopher* 1995: A Defence of Secession and Political Self Determination, in: Philosophy and Public Affairs Vol. 24. S. 142-171; *Wellman, Christopher* 2005: A Theory of Secession. Cambridge; *Patten, Alan* 2002: Democratic Secession from a Multinational State, in: Ethics Vol. 112, Nr. 3, S. 558-586; *Caney, Simon* 1998: National self determination and national secession, in: *Lehning (Hrsg.)* (Fn. 9).

13 *Wellman* 2005 (Fn. 12), S. 142.

14 *Pavkovic/Radan* (Fn. 1), S. 5.

15 Sighted in *Raic, David* 2002: Statehood and the Law of National Self Determination. London: Klumer Law International. S. 398.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

cession occurs when "a group in a portion of the territory of a state attempt to create a new state there [...] leaving behind the original state in reduced form".[16] Similarly Beran defines it as the "the voluntary withdrawal from a state and its central government of part of its people with their territory".[17] Such definitions are often further restricted. Buchanan for example is only concerned with what he considers to be "classic" cases of secession excluding peaceful secessions from his considerations.[18]

All scholars seem to acknowledge that secession raises "deep questions about the nature and value of political community"[19] and that secession is about the legitimacy of the state one lives in, who is the sovereign or the demos.[20] However my concern is not that their definitions are limited, and hence their conceptual relevance partial, but that no one has as yet explored deeper how the very assumptions of what secession is can affect set-ups where sovereignties are divided horizontally and where the State is no longer understood in the same sense.

1.2 Existing theory and its moral justification

The second problem with existing liberal theories is the moral justifications that have been provided to justify them. The liberal principles in which they are built may be relevant in providing the underlying justification for IS but the extent to which they do is unclear since they have not included consideration for the existence of a federal pact.

With respect to the liberal (type I) approach, they are built on the premise that where a liberal state exists, secession is not justified unless permitted by the constitution. As Birch writes "the justification of this view is that liberal democracy is assumed by liberals to provide a fair procedure for reaching collective decisions about government policy [...] having the right of voice, without fear of retaliation, they do not also need the right to (collective) exit".[21] Two main problems are evident. Firstly, no effort is made to recognise the possibility of distinguishing between IS and ES, the assumption made is that there is only one constitution (a state wide one) from which one can secede.[22] It ignores completely the possibility of a federal state where constituent units' constitutions and a federal constitution exist and are valuable. Secondly, they seem to grant moral superiority to the state-wide constitution and to the status quo, failing to provide an account for the existing set up and neglecting the fact that constitutions are not value-

16 *Buchanan, Allen* 2008: Secession. in: *Zalta, Edward* (*Hrsg.*): The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition), http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/secession/ (15.11.2009).

17 *Beran, Harry* 1984: A liberal theory of secession, in: Political Studies, Vol. 32, S. 21-31 (hier S. 21).

18 For more examples see *Crawford, James* 1979: *The creation of states in international law*, Oxford, S. 236; and *Bishai, Linda* 1998: Altered States, in *Lehning* (*Hrsg.*) 1998 (Fn. 9), S. 93.

19 *Barry, Brian* 1998: Foreword. in: *Lehning* (*Hrsg.*) 1998 (Fn. 9), S. 1.

20 See for example *Pavkovic, Alexander* 2004: Secession as defence of a political liberty, in: Canadian journal of Political Science, Vol. 37. He does not define secession but relates it to the legitimacy of the state one lives in.

21 *Birch* 1984 (Fn. 8), S. 599.

22 All the examples used in *Buchanan* 1997 (Fn. 7) for example are creation of new independent sovereign states.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

neutral. It may be possible to draw a remedial theory on IS, this I do not dispute. But what I argue is that the current remedial theorists do not provide the arguments (or are not framed in a way) that can be useful to try and provide the moral grounds for justifying IS.

In terms of the liberal (type I) democratic approach Beran is probably the clearest example.[23] For him, "liberal political philosophy requires that secession be permitted if it is effectively desired by a territorially concentrated group within a state and is morally and practically possible".[24] His theory is built on the moral philosophy of liberal democratic values of sovereignty, freedom and majority rule. Where, as D. Philpott sets out, the right to secede is based on the right to individual self determination which in turn derives from the liberal principle of individual autonomy. This is achieved through individual democratic participation where all are free and have equal political rights to decide what community (and state) they belong to. This moral account also has two relevant important limitations. The first is how the moral justifications are to be translated into practise. It fails to provide a coherent moral account of what stops two people from having a right to secede.[25] Secondly, their conception of sovereignty is absolute and belongs only to a state. It provides no guidance for discussing how the right to secession is restricted when an individual's choice of association is not between old state and new state (where loyalty and authority is completely with one or the other), but between a new constituent unit and an old constituent unit within an already existing pact.

Finally, the liberal (type II) democratic approach is built on the collective right to self determination. It places groups as the holders of a right to secession due to their intrinsic value for individual autonomy.[26] In this sense it is generally nations that are considered groups holders of a right to self determination which then translates into a right to self government and ultimately a right to secession.[27] It is evident that the importance of group identity and group self determination for individual wellbeing raise issues relating to what constitutes a group, and how, when and who identifies such groups and grants them rights or protections. In federations, when the creation of new constituent units is discussed, such issues may also be influential in providing moral grounds for the justifi-

23 *Beran* 1984 (Fn. 17), S. 23; others include *Gauthier, David* 1994: Breaking Up: an essay on secession, in: Canadian Journal of Philosophy Vol. 24, Nr. 3, S. 357-372; *Philpott, Daniel* 1995: In defence of self determination, in: Ethics, Vol. 105, Nr. 2, S. 353-385; and *Copp, David* 1997: Democracy and Communal self determination, in: *McMahan, Jeff/McKim, Robert* (*Hrsg.*): The morality of nationalism, Oxford.

24 *Beran* (Fn. 17), S. 23.

25 This concern has been raised by other IS theorists including *Miller, David* 1998: Secession and the Principle of Nationality, in: Canadian Journal of Political Philosophy, Vol. 22; and *Buchanan* 1991 (Fn. 8).

26 See *Margalit, Avishai/Raz, Joseph* 1990: National self determination, in: The Journal of Philosophy, Vol. 87, Nr. 9, S. 439-461.

27 For the arguments of the importance of nations and national self-determination see *Moore, Margaret* 2001: Instrumental arguments (or, why states need nations), in: *Moore, Margaret* (*Hrsg.*): The ethics of nationalism, Oxford; *Caney* 1998 (Fn. 12); and *Miller* 1998 (Fn. 25); for explicit accounts of secession based on national self determination see *Patten* 2002 (Fn. 12); *Wellman* 2005 (Fn. 12).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

cation of any position. Hence it is therefore possible, or even likely, that any theory on IS may be required to draw on such principles. However, these accounts too have failed to incorporate federal principles into their discussions. Hence they fail to allow the extrapolation of their moral arguments to consider the justification of a right to IS.

1.3 Existing theory and its practical considerations

The third problem identified is tightly linked to the shortfalls already set out. It relates to the practical considerations that have been expressed as either conditions that must be met in order for secession to be justified or conditions that restrict the application of a permissive moral right to secede.

In terms of Liberal (type I) approach, Buchanan specifies that unless a constitution allows for secession, it can only be justified if certain conditions that make reference to state perpetrated injustices or the need for cultural protection from real threats to its survival are met. For Birch it is justified only if conditions related to the lack of safeguard of basic political rights, economic interests and a lack of consent of the seceding region to the existing authorities are met. If we examine these conditions searching for the grounds that justify IS we are unable to reach any satisfactory conclusion. Firstly, consider the proposition that if the constitution allows for secession to occur, it is justified. While this might also apply to IS, the theory proposed does not provide the principles on which a constitution is based. Hence it does not engage in the issues that need to be resolved. In IS two constitutions are relevant and therefore the constitutional questions to be taken into account are different from those raised by ES. A second observation arises from considering when IS should be justified if it is not contemplated in the constitution. I find it difficult to deny that past injustices and neglect might also apply to IS, however additional issues not covered by theorists need to be considered. In a federation and IS, the perpetrator of injustice would be the constituent unit the seceding seeking region is part of. What then is the role of the federation? Faced with a region within a constituent unit voting to leave the constituent unit it is part of, would the federal authorities be required to protect the existing constituent unit, or would they be compelled to support the wish of the secessionists as members of the demos of the federation? We could speculate on alternatives but the issue is that the theory to date does not contemplate this.

Within the liberal (type I) democratic approach Beran provides a list of six "conditions that may justify not allowing secession" that refer to size, viability of organising and forming a state, maintaining liberal rights of all citizens and not affecting the viability of the rump state.[28] Size is considered essential, for example, the seceding territory must be able to assume the basic responsibilities of an independent state. Yet for IS, the population is not required to assume all the responsibilities of an independent state but only those of a constituent unit, and the seceding territory would not leave the political community the parent state belongs to. This also has ramifications for other conditions,

28 *Beran* 1984 (Fn. 17), S. 30.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

such as that which requires that the area seceding must not be culturally, economically or military essential to the existing state.

Nevertheless, some conditions raised could point to relevant issues in terms of proposing the grounds in which to justify IS. For example, whether the seceding territory occupies an area with a disproportionately high share of the economic resources of the existing state could also be grounds for limiting IS. However this would depend on what the federal pact is and the fiscal federalism arrangements in place. In addition, size and economic resources may also be important. In order not to jeopardise a federation any justification for IS must avoid creating incentives for the federal authority to create constituent units incapable of sustaining themselves. It must also prevent powerful members of the federation dividing up other federal partners in order to gain power at the federal level. In this sense, if the aim of IS is to gain self-rule, the seceding region must be large enough to avoid becoming dependent. Philpott proposes another condition that is worth noting. He proposes that secession is only allowed when the seceding group's likely potential for justice (degree of liberalism, majoritarian treatment of minorities) is at least as high as in the existing state. However, if self government is beneficial for groups, and since IS does not remove the group from the political community of the existing state, it is highly unconceivable for this condition to be relevant to a right to IS.[29] The conditions set are written to apply in the context of full independent statehood being the result of secession. If IS was justified as a prima facae right its application would be restricted by conditions that reflect the existence of a federal pact. Hence, while some of the restriction in existing theory might not apply, the federal pact would give rise to further restrictions.

Such shortfalls also apply to theories within the liberal (type II) democratic approach. Wellman argues that "any group can secede as long as it and the remainder state are large, wealthy, cohesive and geographically contiguous enough to form a government that effectively performs functions necessary to create a secure political environment",[30] and indeed the remainder state must still be a viable state and be able to function. This clearly can only be understood if we consider statehood in its traditional sense. In a federal arrangement many of the functions to create a secure political environment would be met at the shared rule level, thus the meaning of a functioning state changes. This is also true for the conditions set by other prominent theorists in this approach, such as Patten. But perhaps the greatest shortfall of this account is the strength it places on national recognition and the need for nations to be the subject of states. In a federation a claim for a nation to secede from an existing constituent unit but not from the federation because the constituent unit fails to recognise it might be a valid claim, but it doesn't clearly provide arguments on why the rest of the federation should accept the new unit. Indeed federations are rarely established as multinational federations where the units eligible for constituent unit status are considered to be nations. As such, nation based IS claims may also be calls to change the nature of the federation into one

29 Although this very much depends on how powers are distributed in any given federation.

30 *Wellman* 1995 (Fn. 12), S. 161-162.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

where nations are constituent units. If this is the case then IS would require the consent of all the federated parts (or a majority of them), and this would have to be reflected in the theoretical discussion. Indeed if being a nation is inherently valuable over and above any other consideration (including being part of a federation), then failure of recognition might justify ES. But without considering the federal pact, it cannot alone provide justification for IS. The extent to which the federal pact would then restrict or extend the right to secession needs to be examined further. In the table below I attempt to summarise my arguments on the deficits of existing secession theory.

Table to summarize existing liberal secession theories and their limits or usefulness in providing the grounds to justify IS

Approach	Usefulness of moral arguments	Deficiency of moral arguments	Usefulness of practical conditions	Deficiency of practical conditions
Liberal (type I)	Provides (indirectly) arguments for the need for constitutional rule to be respected.	Fails to recognise that the status quo is not neutral. It fails to develop a moral account hence it is difficult to engage to try and account for the moral grounds to justify IS.	Highlights the importance of the need to ensure that liberal civic rights are maintained.	Its focus on providing a practical guidebook for international law and the need to limit the number of states in the world means it is centred on ES and is blind to the possibility of IS.
Liberal (type I) democratic	Provides moral arguments based on the liberal democratic values of individual freedom and autonomy, popular sovereignty, and the legitimacy of majority rule.	Does not include principle of federalism and the existence of more than one overlapping demos and how this will affect the argumentation of the principles identified.	Raises issues such as size, economic considerations, the need to be viable and asset and debt sharing issues that limit the applicability of a prima facea right to seceede and might need to be considered in IS too.	Instead they are discussed only as conditions to restrict the application of a right to ES. They are detached form the moral considerations and do not consider the existence of a federal pact.
Liberal (type II) democratic	Provides argumentation for defending self-determination of groups. It introduces also arguments of the importance of group rights and national identity recognition, hence is able to provide arguments of what groups may be holders of rights.	Does not include principle of federalism and the existence of more than one overlapping demos and how this will affect the argumentation of the principles identified.	Raises issues such as size, the protection of liberal values, and the need to be viable, that will also need to be considered in justifying the grounds for IS	It fails to account for how the conditions identified will be affected by the existences of a federal pact. They are discussed only as conditions to restrict the application of a right to ES.

Source: Own elaboration based on existing liberal theories of secession.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Federalism and secession

The failure to consider IS is also evident in federalism literature. It is true that some federalism scholars may indirectly address IS if it is simplified to be the creation of new constituent units. However, this work is mainly descriptive and often expressed within wider works of comparative federalism.[31] Its usefulness to consider the moral grounds for IS is limited. The literature on federalism as a way of accommodating diversity might be more relevant in this respect since it does provide some discussion on what the constituent units of a federation should be. I am referring to the literature on whether federalism helps or exacerbates divisions,[32] multinational federalism[33] and asymmetric federalism.[34] Such discussions might be relevant for my purpose, however they all fall short of considering IS directly or how and when is it justified to significantly change boundaries within a functioning, existing liberal democratic federation.

If we consider references to secession itself in federalism literature the lack of attention IS has received, and hence its usefulness for providing a normative basis for it, is even greater. Secession and federalism, with reference to the debate on self determination of groups are often pitted against each other as alternatives for the accommodation of diversity.[35] Secession is therefore clearly identified as external. In this sense, federalism is seen as a mechanism to "channel ongoing tensions between unity and diversity into peaceful and democratic political compromise rather than the potentially violent

31 See for example *De Villers, Bertus (Hrsg.)* 1994: Evaluating federal systems, Dordrecht; *Burgess, Michael* 1986: Federalism and federations in Western Europe, Kent.

32 For example *Erk, Jan/Anderson, Lawrence* 2010: The paradox of federalism: does self-rule accommodate or exacerbate ethnic divisions?, London; *Kymlicka, Will* 1998: Is federalism a viable alternative to secession?, in: *Lehning (Hrsg.)* 1998 (Fn. 9); *Meadwell, Hudson* 2002: Is a multinational federation the cure for our ills?, in: *James, Patrick/Abelson, Donald/Lusztig, Michael (Hrsg.)*: The myth of the sacred, Montreal.

33 The importance of nations as constituent units was raised in *MacIver, Don (Hrsg.)* 1999: The Politics of multinational states, London, and has been repeated in for example *Smith, Graham* 2000: Sustainable federalism and democractisation and distributive justice, in: *Kymlicka, Will/Norman, Wayne (Hrsg.)*: Citizenship in diverse societies, Oxford; *Gagnon, Alain/Tully, James* 2001: Multinational Democracies, Cambridge; and *Guibernau, Montserrat/Rocher, Francois et al* 2003: The conditions of diversity in multinational democracies, Montreal: it has been developed further in *Fleiner, Thomas (Hrsg.)* 2004: Multinational federalism: the Swiss case; *Burgess, Michael/Pinter, John (Hrsg.)* 2007: Multinational federations, London; *Gagnon, Alain* 2010: The case for multinational federalism, beyond the all encompassing nations, London.

34 See for example *Henders, Susan* 2010: Territoriality, asymmetry and autonomy, Basingstoke; *Requejo, Ferran/Nagel, Klaus-Jurgen (Hrsg.)* 2011: Federalism beyond Federations, Aldershot.

35 See for example *Kymlicka* 1998 (Fn. 32), but also *Norman, Wayne* 2006: Negotiating nationalism, Oxford. For other contributions to the wider theme of federalism and secession see *Miller, David* 1995: On Nationality, Oxford; *Weinstock, Daniel* 2005: Beyond Exit Rights, in: *Eisenberg, Avigail/Spinner-Halev, Jeff (Hrsg.)*: Minorities within minorities, Cambridge; *Bauböck, Reiner* 2000: Why stay together? A pluralist approach to secession and federalism, in: *Kymlicka/Norman (Hrsg.)* 2000 (Fn. 33); *Horowitz, Daniel* 2003: A Right to Secede?, in: *Buchanan, Allen/Macedo, Stephen (Hrsg.)*: Secession and self determination, New Cork.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

conflict of secession and partition".[36] This is also true for the normative literature on whether constitutions should include a right to secede clause, and if so, what procedures should be in place.[37] The focus of such debates has been more in terms of whether it would strengthen or weaken unity in diversity and how to reduce the eligibility for justified secession from the federation.[38]

3. Conclusions

When faced with claims for internal secession, no literature exists that provides a normative assessment on when IS is justified. No scholarly work on secession or federalism has attempted to consider directly how the principle of federalism affects discussions on group rights to self determination and secession in a context where sovereignty is shared and divided, and where the demand is not for complete dissociation.

The very nature of internal secession requires that the context within which a demand for IS is discussed be federalism and the federation in question and not the international community and international law. And since "unlike in a unitary state, sovereignty in federal political orders is non-centralized, often constitutionally, between at least two levels so that units at each level have final authority and can be self governing in some issue area"[39] this must be reflected in trying to account for when IS is justified. From a moral perspective IS is a fundamental issue for the federal pact since it is related to the number of constituent units and hence the composition of shared rule level institutions.[40] For this reason, any account on its justification should incorporate, in the normative discussions, consideration for the respect and mutual loyalty between a federation and federated units arising from it. This will shape arguments for when consent by the federation and the federated units should be given to internal secession demands. Unless we do so, existing secession discussion will remain useful only for external secession.

---

36 See for example *Marchildon, Greg* 2009: Post modern federalism and sub state nationalism, in: *Ward, Ann/Ward, Lee (Hrsg.)*: The Ahgate Research companion to federalism, Aldershot; *Guibernau, Montserrat* 2006: National identity, devolution and secessionism in Canada, Britain and Spain, in: Nations and nationalism, Vol. 12, Nr. 1, S. 51-76; and *Schertzer, Robert* 2008: Recognition or imposition? Federalism, national minorities, and the Supreme Court of Canada, in: Nations and nationalism. Vol. 14, Nr. 1, S. 105-126.

37 See for example *Sunstein, Cass* 2001: Designing democracy: what constitutions do, New York; *Weinstock, Daniel* 2001: Constitutionalising the Right to Secede, in: Journal of Political Philosophy, Vol. 9, Nr. 2; *Horowitz* 2003 (Fn. 35); *Norman* 2006 (Fn. 35).

38 *Weinstock* 2001 (Fn. 37); *Horowitz* 2003 (Fn. 35); *Norman* 2006 (Fn. 35) have all suggested, for example, that in the context of managing diversity in multinational states, constitutions (particularly federal constitutions) should include a secession clause in order to legalise the process to reduce the likelihood of secession occurring or being used for political gains.

39 *Follesdal, Andreas* 2010: Federalism, in: *Zalta, E.N (Hrsg.)*: The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2010 Edition), http://plato.stanford.edu/archives/spr2010/entries/federalism/ (15.12.2011).

40 See for example *Simeon* 2009 (Fn. 3).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

I propose that in order to address this shortcoming two questions be addressed. The first is how do IS occur. It is important to establish the process followed and the issues involved in practical cases of IS in liberal democratic federations. This is because IS has received a considerable lack of scholarly attention and in order to help anchor normative discussion on reality. This can then lead to a second more normative question related to whether they should have taken place or more widely: what are the moral grounds to justify IS?[41] Combined, these two questions will therefore be able to shed light on the constraints that the existence of a federal pact raises in justifying a right to secession when the demand is for internal secession as opposed to external secession.

41 I address these two questions in separate articles (forthcoming).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 „Identität von Räumen“: Eine methodologische Skizze zu ihrer empirischen Erforschung[1]

Peter Schmitt-Egner

1. Einleitung: Die Identifizierung von Räumen als theoretische Herausforderung und praktisches Desiderat

Wie sich der wissenschaftliche Diskurs um das Verständnis von „Räumen“ in den letzten Jahrzehnten verändert hat, lässt sich an der Debatte um die Grenzen Europas exemplarisch demonstrieren. Nach klassischer Auffassung zieht sich die geografische Grenzlinie zwischen Europa und Asien im Osten entlang der imaginären Linie Ural-Gebirge, Ural-Fluss, Kaspisches Meer und Kaukasus-Gebirge. Im Südosten markieren Bosporus, Marmarameer und Dardanellen die europäisch-asiatische Scheidelinie. Diese geografische Abgrenzung Europas als Kontinent wird von vielen Geografen inzwischen skeptisch gesehen.[2] Konsens der modernen Raumwissenschaften scheint es zu sein, das heutige Verständnis von „Raum“ nicht als „vorgegebene und feststehende territoriale Einheit“ zu interpretieren, sondern als „sozial konstruierte und historisch sich verändernde Größe“[3] zu fassen. Nach Martina Löw werden in der Europaforschung zwei Formate des Raumbezugs erfasst: der Netzwerkraum und der Territorialraum.[4] Nichts lasse sich „durch geografische Deskription“ erklären „und doch bilden Europas geografische Grenzen nach wie vor wichtige Referenzeinheiten für die politischen Prozesse der Integration und die Neustrukturierung Europas.“[5] Diese These wird durch eine historisch-kartografische Studie des schwedischen Historikers Bo Strath gestützt, der die politische Konstruktion territorialer Grenzen Europas über vier Jahrhunderte Produktion historische Karten auf der Basis geografischer Zuschreibung verfolgt hat.[6] Dagegen spricht Klaus Eder im Rahmen seines narrativen Ansatzes von der Unangemessenheit des Behälterraummodells für eine Charakterisierung der EU, hält aber auch konstruktivistische

1 Die nachfolgenden methodologischen Überlegungen finden ihre Anwendung in: *Schmitt-Egner, Peter* 2012: Europäische Identität. Ein konzeptioneller Leitfaden zu ihrer Erforschung und Nutzung, Baden-Baden (im Erscheinen).

2 *Krause, Johannes* 2009: Die Grenzen Europas. Von der Geburt des Territorialstaates zum Europäischen Grenzregime, Frankfurt/Main/New York; *Kreis, Georg* 2004: Europa und seine Grenzen, Bern/Stuttgart/Wien; *Deger, Petra/Hettlage, Robert (Hrsg.)* 2007: Der Europäische Raum. Die Konstruktion europäischer Grenzen, Wiesbaden; *Theisen, Heinz* 2006: Die Grenzen Europas, Opladen.

3 *Löw, Martina* 2010: Raumdimensionen der Europaforschung, in: *Eigmüller, Martina/Mau, Steffen (Hrsg.)*: Gesellschaftstheorie und Europapolitik, Wiesbaden, S. 149.

4 Ebenda, S. 142

5 Ebenda, S. 155

6 *Strath, Bo* 2005: Karten – Repräsentationen Europas aus vier Jahrhunderten, in: *Hohls, Rüdiger/Schröder, Iris/Siegrist, Hannes (Hrsg.)*: Europa und die Europäer. Quellen und Essays zur modernen europäischen Geschichte, Festschrift für Hartmut Kaelble zum 65. Geburtstag, Berlin.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ansätze insofern für defizitär, als sie von Konstruktionsprozessen ohne materiale Vorgaben ausgingen.[7] Nach Eder ist die „Definition natürlicher Außengrenzen eine soziale Konstruktion, die in dem Maße akzeptiert wird, wie die dazugehörige Narration plausibel ist".[8] Allerdings könnte man diese Kritik auch auf den narrativen Ansatz selbst anwenden und fragen, ob die Auflösung des Raumproblems in „Geschichten" eher zur Vernebelung als zu Erhellung oder zumindest zu einer Verkürzung der Grenzproblems führt, bedenkt man seine Funktion für die Akteure als Markierung von Herrschaftsgebieten und Objekt von gewaltsamen Konflikten. So kommen die Folgen „harter und weicher" Grenzen zwar über Geschichten zum Ausdruck, erfassen aber nicht hinreichend ihre Wirkungen für die Betroffenen, als „Eingegrenzte" und „Ausgegrenzte", Unterworfene und Unterwerfende. Auch ist die These von der „Entstaatlichung" oder „Denationalisierung"[9] von Räumen in Rahmen der Globalisierungsdebatte[10] zu relativieren, bilden doch die Nationalstaaten immer noch den entscheidenden Rahmen des internationalen Systems, sei es in Form der internationalen Organisationen (IGOs) und Foren, sei es als Push-oder Pull-Staaten im Kontext weltweiter Migration. Die Identität und Definition von Räumen durch Grenzsetzungen erschöpfen sich hier nicht in akademischen Zuschreibungen, sondern entscheiden auch im 21. Jahrhundert über Freiheit und Unfreiheit, Reichtum und Armut, Leben und Tod. Die Erkennbarkeit von Raumgrenzen als Gestalter des „Ein-und Abgegrenzten" stellt sich heute umso mehr als theoretische und praktisch-politische Aufgabe, je mehr ihre erfahrbaren Wirkungen „unsichtbar" geworden sind.

Eine methodologische Skizze zur Raum-Identität muss sich daher einer dreifachen Aufgabe stellen: Ausgehend von einer operationalen Identitätsdefinition ist die räumliche Dimension als Rahmen eines mehrdimensionalen Identitätskonzeptes zu rekonstruieren, indem zum einen die Linien zwischen dem Ein- und Abgegrenzten sichtbar und zum anderen die multidimensionale und multi-funktionale Struktur des Eingegrenzten erkennbar wird (1). Als methodisches Instrument zur Ermittlung dieser Vielfalt dient dabei ein Konzept der Grenze, indem die Mannigfaltigkeit von Grenzerfahrungen kategorial erfasst werden kann (2). Im abschließenden Teil ist herauszuarbeiten, dass dieses „Identifizierbar Eingegrenzte" nicht als statisches Gebilde zu fassen ist, sondern sich als dynamisches Produkt eines dreidimensionalen Identifizierungsprozesses erweist, welcher der „Raumidentität" eine konkrete Gestalt verleiht und für die Raumbewohner innerhalb und außerhalb ihrer Grenzen von grundlegender Bedeutung sein kann.

7 *Eder, Klaus* 2007: Die Grenzen Europas. Zur narrativen Konstruktion europäischer Identität, in: *Deger/Hettlage (Hrsg.)* (Fn. 2), S. 193.

8 Ebenda, S. 201.

9 *Zürn, Michael* 2005: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, 2. erw. Auflage, Frankfurt am Main.

10 Dieser begründete Skepsis gegen die optimistischen Versionen der Globalisierung von Giddens, Beck und anderen wird thematisiert in: *Fürstenberg, Friedrich/Oesterdiekhoff, Georg W. (Hrsg.)* 2004: Globalisierung ohne Grenzen? Soziologische Beiträge zum Entgrenzungsdiskurs, Darmstadt.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. „Raumidentität" als interdisziplinäres Produkt und dreidimensionaler Prozess

Der sozialwissenschaftliche Diskurs um ein Identitätskonzept ist seit der Antike bis heute zu einer nicht enden wollenden Debatte angewachsen[11] und kann in diesem Rahmen auch nicht im Ansatz dargelegt werden. Im Gegensatz zur manchen Modernisierungstheoretikern sind wir schon früher zu dem Schluss gekommen,[12] dass eine Synthese zwischen dem in der Tradition des Aristoteles und dem modernen kommunikationstheoretischen Identitätsbegriff[13] nicht nur möglich, sondern nötig ist, um Einseitigkeiten zu überwinden und sie als komplementäre Elemente für eine Arbeitsdefinition zu nutzen. Ihre Tauglichkeit lässt sich allerdings erst durch die Überführung des „Identitätsbegriffs" in ein Konzept überprüfen, welches in der Lage ist, seine interdisziplinären Konturen und mehrdimensionalen Ebenen zu erfassen. Die Konkretion dieser Vielfalt ist somit nur durch einen hohen Abstraktionsgrad zu erfassen. Insofern definieren wir „Identität" in ihrer allgemeinsten Form „als Produkt einer prozessualen Einheit in und durch Differenz".[14]

Durch die prozessuale Triade von intersubjektiver Identifizierung, passivem „Identifiziert-werden" und aktivem „sich identifizieren" als Prozess und Produkt, werden Subjekt und Objekt konstituiert und durch Differenz das „Eingegrenzte" und „Abgegrenzte" als symbolische Systeme des „Innen" und „Außen"(Alterität) produziert. Die Einheit in der Differenz des Eingegrenzten wird durch Integration ihrer vielfältigen Identitätselemente und die Kohärenz ihrer differenten Bedeutungen und Aktualisierungen (in Institutionen und Handlungsorientierungen) hergestellt. Der konkrete Inhalt dieser prozessualen Einheit erschließt sich erst durch Benennung der Bezugsebene als personale, soziale, kollektive, kulturelle und territoriale. Insofern kann „Raumidentität" als Raumeinheit definiert werden, „deren (Re-)Produktionsprozess auf die Zuschreibung, Konstitution und Durchsetzung von Raum bezogenen Grenzen gerichtet ist und deren Produkt durch eine Raum bezogene vertikale Eingrenzung und horizontale Abgrenzung personaler, sozialer, kollektiver, historischer und kultureller Identitäten gekennzeichnet ist"[15] (Raumbezogene Alterität). Zusammen mit dieser Definition wird das Verhältnis der Grenze vom Ein-und Abgegrenzten als symbolisches Bezugssystem räumlicher Identitätsproduktion erschließbar. Im Einzelnen lassen sich aus dieser Definition, folgende, für ihre methodische Erfassung grundlegende Bezüge ableiten:

---

11 Siehe hierzu ausführlich *Schmitt-Egner* 2012 (Fn. 1).

12 *Schmitt-Egner, Peter* 1999: Regionale Identität, Transnationaler Regionalismus und Europäische Kompetenz. Theoretische, methodische und normative Überlegungen zum Verhältnis von regionaler und europäischer Identität. in: *Reese-Schäfer, Walter (Hrsg.):* Identität und Interesse, Opladen, S. 129-158.

13 *Luhmann, Niklas* 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/Main, neue Auflage 2001.

14 *Schmitt-Egner* 1999 (Fn. 12). S. 130; vgl. auch *Schmitt-Egner, Peter* 2005: Handbuch des Europäischen Regionalismus, Baden-Baden, S. 103.

15 *Schmitt-Egner* 2012 (Fn. 1) S.108.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Raumbezug, der sich auf Raumeinheiten als spezifischer Gegenstand und struktureller Rahmen der Identitätsproduktion bezieht und durch seine Grenzen, das „Eingrenzte“ und „Abgegrenzte“ konstituiert; je nachdem, in welcher Form Sinndeutungen produziert und Handlungsorientierungen gesteuert werden, zeigt sich der Raumbezug, als grenzenlos offen (unbedingte Inklusion, durch Werte gefiltert = bedingte Inklusion), oder relativ geschlossen (bedingte Exklusion, oder absolut geschlossen= unbedingte Exklusion). Um dies konkret erkunden zu können, ist daher der Systembezug zu ermitteln, der über seine Strukturen, Akteure und Programme das „Eingrenzte“ dieser Einheit als Handlungsraum umfasst und das „Abgegrenzte“ als Systemumwelt identifiziert. Gemäß diesem Konzept der Identitätsproduktion richten sich die Elemente des Systembezugs im Einzelnen auf den Strukturbezug, der einerseits die horizontale Beziehung zwischen dem räumlich „Eingegrenztem und Abgegrenztem“(Einheit durch Differenz) umfasst und andererseits die Vielfalt des Eingegrenzten durch die vertikale Integration ihrer formellen, materiellen und/oder symbolischen Handlungseinheiten (Einheit in Differenz) kennzeichnet. Er enthüllt damit sowohl die differenzierte Vielfalt ihrer räumlichen Teileinheiten, als auch die Kohäsions-Parameter ihrer speziellen Strukturen, Akteure und Programme. Dieser strukturelle Rahmen der Identitätsproduktion von Handlungsräumen und Handlungseinheiten wirft zugleich die Frage nach ihren Produzenten auf.

So kennzeichnet der Subjekt- oder Akteurs-Bezug die horizontale Interaktions-Beziehung zum Abgegrenzten einerseits und seine Rolle als „Kohäsions-Produzent“ der eingegrenzten Vielfalt andererseits. Ihre Subjekte sind insofern auch Produzenten der Handlungs-Einheit, insoweit sie einerseits zur horizontalen Kohäsion dieser Vielfalt beitragen und andererseits ihre vertikale Integration betreiben. Schließlich richtet sich das Programm auf den Sachbezug, der Inhalt und Form, Zweck und Mittel, Regeln und Institutionen des „Eingegrenzten“ als formelle, materielle und/oder symbolische Reproduktion charakterisiert.

Wenn wir jenen Begriff von Raumidentität zum heuristischen Ausgangspunkt unserer theoretischen Konzeptualisierung und empirischen Operationalisierung wählen, dann offenbart sich schon hier, dass es nicht nur um die „objektive“ oder quantitative (d.h. messbare und vermessbare) Identifizierung von physischen Grenzen geht, sondern um die subjektiven und intersubjektiven Wahrnehmungs-und Handlungsformen, über die latente und manifeste Grenzen produziert werden, deren qualitativer Charakter sich in formellen, materiellen und/oder symbolischen Grenzsetzungsakten und Indikatoren ausdrücken kann. Die Grenze wird somit zum zentralen Gestaltungsmedium dieser Raum-Identität. Analog zum Identitätsbegriff erfordert daher die Definition des Grenzbegriffs einen hohen Abstraktionsgrad, um die Vielfalt ihrer konkreten Manifestationen zu erfassen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 „Grenze" als methodischer Identitätsmarker und praktischer Gestalter von Raumidentität[16]

Ausgangspunkt jeder wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Basiskonzept „Grenze" bleibt die schlichte Frage nach ihrer Definition. Je nach Fragestellung kann sie traditionelle oder moderne Grenzstrukturen erfassen, je nach Forschungsperspektive haben wir es mit geografischen, juristischen, politischen oder soziologischen Grenzdefinitionen zu tun. Die Rekonstruktion eines allgemeinen Grenz-Konzeptes erfordert demnach, sowohl die traditionellen Strukturen und Funktionen der territorialen Grenze in ihrer gegenwärtigen Wirkung, als auch ihren Funktionswandel bis hin zu ihrer Transformation in den Blick zunehmen. Somit spielen bei der theoretischen Erörterung der Grenze drei Prinzipien eine Rolle: das Territorial-Prinzip, das (soziale) Konstrukt- Prinzip und das Raum-Prinzip. Ersteres ist der Rechts- und Politikwissenschaft, zweites der Sozialwissenschaft und das dritte der Geographie zuzuordnen. Gemeinsam ist allen modernen Definitionen der Konstrukt-Charakter der Grenze, den Georg Simmel schon in den ersten Jahrzehnten des letzten Jahrhunderts betont hat: „Die Grenze ist nicht eine räumliche Tatsache mit soziologischen Wirkungen, sondern eine soziologische Tatsache, die sich räumlich formt."[17]

Ein Konzept zu Struktur und Funktion der Grenze öffnet folglich erst dann den vollen Zugang zu diesem Handlungsrahmen, wenn es sichtbar machen kann, wer unter welchen Bedingungen warum die Grenze überschreiten kann. Ebenso erweist sich eine analytische Integration von räumlich-geographischen und soziologisch-politischen Determinanten für ein modernes Konzept der Grenze konstitutiv. Unsere Ausgangsdefinition versucht demnach, die damit verbundene sozialökonomische, politische und kulturelle Dimension der Grenze in dem Sinne zu synthetisieren, als sie einerseits ihre Komplexität reduziert, andererseits den methodischen Zugang zu einer Kategorien-Basis öffnet, von der aus eben diese empirische Diversität analytisch ermittelt werden kann. Wir verstehen daher unter der „Grenze" „eine konstruierte Barriere, die Raumeinheiten sowie Systeme ebenso umfasst wie trennt und nur unter bestimmten Bedingungen überwunden werden kann".[18]

Es stellt sich somit die Frage nach den Raumeinheiten und Systemen (bzw. ihrem Verhältnis), welche diese Barriere umfasst und trennt (Objektfunktion), nach dem Konstrukteur, der sie definiert und dem Akteur der sie durchsetzt (Subjekt-Funktion), ihren normativen Funktionen und empirischen Wirkungen, ihrer räumlichen Lage sowie ihrer Quantität und Qualität. Ihr sozialer Konstrukt-Charakter impliziert ebenso die historische Frage nach ihrer Genese, Dauer bzw. Veränderbarkeit und Auflösung. Hierdurch gewinnt die Grenze ihre methodische Funktion als empirischer Identitätsmarker und

16 Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer stark überarbeiteten und gekürzten Fassung eines Kapitels in *Schmitt-Egner* 2005 (Fn. 12), S. 73-86.

17 *Simmel, Georg* 1999: Der Raum und die räumlichen Ordnungen der Gesellschaft, in: *Simmel, Georg:* Aufsätze und Abhandlungen 1909-1918, Band II, herausgegeben von Klaus Latzel, in: Gesamtausgabe Band 13, herausgegeben von Otthein Rammstedt, Frankfurt/Main, S. 697.

18 *Schmitt-Egner* 2005(Fn. 12), S. 75.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

praktischer Gestalter von Räumen. Ihre empirische Diversität und Komplexität, ihre Bezugsebenen, Prozesse und Produkte versuchen wir daher im nachstehenden kategorialen Raster zu erfassen:

Tabelle 1: Kategoriales Raster zur Erforschung der „Grenze“ als Identitätsmarker und Gestalter von Räumen[19]

Ausgangsdefinition: „Grenze“ = eine konstruierte Barriere, die Raumeinheiten sowie Systeme ebenso umfasst wie trennt und nur unter bestimmten Bedingungen überwunden werden kann.

Bezugsebene	Fragestellung (Prozess)	Grenz-Kategorien (Produkt)
1a Allgemeiner Formbezug der Grenze:	Welche allgemeinen Erscheinungsformen der Grenze als Identitätsmarker können identifiziert werden und wie sind jene zu klassifizieren?	**Allgemeine Formen der Grenze:** • „natürliche“ und „künstliche.“ • manifeste und latente. • materielle und immaterielle. • normative und funktionale. • statische und dynamische. • psychologische und ethische. • System- und Symbolgrenzen.
1b Spezielle Formen empirischer Grenztypen:	In welchen speziellen Formen erhalten diese Identitätsmarker ihre empirische Gestaltung	**Spezifische Formen empirischer Grenztypen:** • geographische und territoriale Grenzen • politische und ökonomische Grenzen • soziale- und kulturelle Grenzen • Grenzmarken und grenznahe Räume • Grenzsäume und Grenzzonen • lineare und mobile Grenzen • multiple und multifunktionale Grenzen • traditionelle Grenzinstitutionen und moderne Grenzregime
2. Sach- oder Objektbezug	Was wird durch diese Barriere eingegrenzt und abgegrenzt und wie wird das „Ein-und Abgrenzte“ identifizierbar?	**Territorien:** • Internationale Regionen • Staatenverbünde • Bundesstaaten • Nationalstaaten • Subnationale Einheiten • Transnationale Einheiten **Systeme:** • Rechtssysteme • Politische Systeme • Ökonomische Systeme • Kulturelle Systeme • Ideologische Systeme **Handlungsräume:** • „offene“ • „geschlossene“ • „hegemoniale“

19 Bei der folgenden Tabelle handelt es sich um eine überarbeitete und erweiterte Fassung meiner Erstkonzeption von 2005, siehe *Schmitt-Egner* 2005 (Fn. 12), S. 75-85.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Subjekt - oder Akteurs-Bezug:	Wer konstruiert und definiert diese „Barriere" und wer setzt die Identifizierbarkeit dieser Raumeinheiten durch?	**Internationale Organisationen:** • Völkerrechtssubjektivität • Internationale Institutionen/Regime • Supranationale Institutionen **Nationalstaaten:** • Bi- und multilaterale Verträge basierend auf dem Souveränitäts- und Territorialitätsprinzip (Legalitätsprinzip) • Politisch- militärische Gewalt basierend auf Legitimitätsprinzipien (Historische, Ethnische oder „Ethische" Legitimität) **„Autonome" subnationale Einheiten:** • Handlungsräume und Handlungseinheiten durch Grenzsetzung von „oben" • Handlungsräume und Handlungseinheiten durch Grenzsetzung „von unten". **Akteure als Konstrukteure von Handlungsräumen:** • Geschlossene Handlungsräume: hermetisch abgeschlossene Herrschaftsräume basierend auf monolithischen politischen, ökonomischen und ideologischen Systemen. • Hegemoniale Handlungsräume: ökonomische, politische und ideologische Macht- und Einflusszonen durch hegemoniale Mächte. • Offene Handlungsräume: Internationale und transnationale, politische, ökonomische und kulturelle Kooperations- und Konkurrenzräume
4. 1 Normativer Funktionsbezug	Wer definiert wozu, d.h. welche normativen Funktionen werden der Grenze zugeschrieben?	**Normative Funktionen der Grenze:** • Legalitätsfunktion • Ordnungsfunktion • Kontrollfunktion • Schutzfunktion • Identitätsfunktion • Friedensfunktion
4.2 Empirischer Funktionsbezug	Welche empirischen Wirkungen kann die Grenze als Identitätsmarker erzeugen?	**Empirische Wirkungen der Grenze:** • Legitimitätsfunktion • Trennfunktion („ Divider ") • Filterfunktion („ Bottleneck ") • Transaktionsfunktion („open border") • Kommunikationsfunktion • Interaktionsfunktion
5. Lagebezug	Wo verläuft die Grenze und inwiefern ist sie als Identitätsmarker zu lokalisieren?	**Lagebezug:** • Allgemeine geographische Lage (Land und Seegrenzen) • Geopolitische Lage (Strategischer Lagebezug) • Wirtschaftsgeographische Lage (Periphere Zonen, Zentralität) • Kulturgeographische Lage (Sprachgrenzen, Kulturkreisgrenzen, Schnittstellen zwischen National- und Regionalkulturen)

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Raumbezug	Welche Raumeinheiten als identifizierbare Objekte umfasst die Grenze?	**Raumbezug:** • Kontinente • Internationale Regionen (z.B. Ostseeregion) • Nationalstaatliche Räume (Staatsgebiet) • Subnationale Räume (Regionen/ Kommunen) • Transnationale Räume (grenzübergreifende Handlungsräume)
7.1 Zeitbezug: Genese	Wie ist die Grenze historisch entstanden und wie hat sie sich gewandelt?	**Historischer Ursprung und Genese** • „natürliche“ oder „künstliche“ Genese • gewaltsamer oder friedlicher Ursprung • legitime oder illegitime Konstitution von Barrieren
7.1 Zeitbezug: Dauer	Welche Gründe sprechen für die Erhaltung oder für das Verschwinden der Grenze?	**Dauer:** • temporäre oder permanente, • vertraglich befristete oder unbefristete, • konstante oder revisions-anfällige Barriere.
8. Quantitäts- oder Maßstabsbezug	Welche Wirkungen hat die Größe und Umfang bzw. die Länge der Grenze auf die Funktion und Identifizierbarkeit von Raumeinheiten?	**Quantitäts-oder Maßstabswirkung** • Auswirkung langer und kurzer Grenzen auf ihre normative Funktion • Auswirkung langer und kurzer Grenzen auf ihre empirische Wirkung • Auswirkung langer und kurzer Grenzen auf die Identifizierbarkeit von Raumeinheiten
9. 1 Qualitätsbezug der Grenze als Identitätsmarker	Wie kann die Qualität der Grenze als Barriere und Identitätsmarker klassifiziert werden?	**Basis-Qualitäten:** • Hermetische Grenzen (undurchlässige Barrieren) • Teil-hermetische Grenzen („bottleneck“- Wirkung) • „Durchlässige“ Grenzen (Filterfunktion von Territorial- und Systemgrenzen) • „Offene“ Grenzen (Kommunikationsfunktion der Barriere) • Grenzenlose Räume (Auflösung von Territorial- und Systemgrenzen)
9.2 Qualitätsbezug der Grenze als offener oder geschlossener Identitätsmarker	Inwiefern wirkt die Qualität der Grenze als unterschiedlicher Identitätsmarker und Bedingung ihrer Überschreitung?	**Empirische „Qualitätstypen“:** • Ultraharte Grenzen (Identität von ideologischen und territorialen Grenzen) • Harte Grenzen (klassische Barrieren für Waren und Kapital, Personen und Dienstleistungen durch Zölle, Zollschranken und Kontrollen) • Weiche Grenzen (Binnengrenzen, freie Transaktion von Personen, Waren und Dienstleistungen bei Beibehaltung der kulturellen Barrieren, Sprachgrenzen, und Institutionen der Nationalkultur) • Integration von Territorien und Systemen (Konstitution neuer transnationaler Raum-Identitäten)

Quelle: Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Es ist in diesem Rahmen nicht möglich, die einzelnen Kategorien zu diskutieren.[20] Hergeleitet aus unserer Grenzdefinition, versucht das Untersuchungsraster einerseits über den Fragenkatalog lediglich einen systematisierten Einblick in die hoch differenzierte Vielfalt der Grenzproblematik zu geben und andererseits über die dort entwickelten Kategorien den methodischen Rahmen für eine wissenschaftliche Antwort zu skizzieren. Die Verknüpfungen der einzelnen Kategorien können hier nur punktuelle angedeutet werden. So liefert uns z.B. der Objektbezug „Systemgrenze" eine erweiterte Dimension über die territoriale Begrenzung hinaus. Denn einerseits verweist er auf den Formbezug, der mit den mobilen, multiplen und multifunktionalen Barrieren entscheidende Merkmale moderner Grenzregime umfasst. Andererseits gibt er Hinweise, die über den territorial-normativen Funktionsbezug hinausgehen und die empirischen Bedingungen der Grenzüberschreitung hinreichend erweitern. So richten sich multiple Grenzen auf die Selektion bestimmter Personen, während sie als multifunktionale Barriere bestimmte Bereiche umfasst (z.B. Asyl, Migration, aber auch grenzüberschreitende Interaktionen sub- und nongouvernementaler Akteure). Beide stehen in einem sachlichen Zusammenhang. In postmodernen Ansätzen der „Entgrenzung"[21] wurde der Systembezug als allgemeine Transformation der territorialen Grenze zu funktionalen Handlungsräumen interpretiert. Diesem Befund ist nur insoweit zuzustimmen, sofern er nicht als globaler Trend zu Auflösung territorialer Barrieren interpretiert wird. Wie die multiple Grenzfunktion zeigt, kann die „Aufweichung" der territorialen Grenze im Hinblick auf das „Eingegrenzte" zur Verhärtung gegenüber dem „Abgegrenzten" führen. Ebenso führt die Globalisierung nur insofern zur territorialen Entgrenzung, als sie offene und hegemoniale Handlungsräume zulässt, in denen die Interessen und Kompetenzen globaler Akteure zu Entfaltung kommen können. Während sich Systemgrenzen auf funktionale Räume beziehen, richten sich Symbolgrenzen auf wertbezogene Raumeinheiten im weitesten Sinne, wie z.B. auf kulturell oder ethnisch dominierte Gebiete von Stammesgesellschaften bis hin zu Nationen. Staatsgebiete sind dabei nur insofern einbezogen, wenn sie sich als Nationen definieren. Im Subjektbezug der Grenze spiegelt sich die gesamte Vielfalt internationaler und transnationaler Beziehungen wider. In den Handlungsräumen als drittes Element des Sachbezuges gehen Territorium und System eine Synthese ein, die für die transnationale Dimension grundlegend ist. Quantität und Qualität als zweite Determinante lassen sich am Struktur- und Funktionswandel der Europäischen Grenze verdeutlichen, bei der sich europäische Binnen und Außengrenzen konstituierten.[22]

Das Grenzkonzept liefert allerdings nur die Form, in der sich das Verhältnis von „Eingrenzung und Abgrenzung" organisiert. Der „Inhalt", also das, was von wem wie eingrenzt wird, ist nur über einen mehrstufigen Identifizierungsprozess zu erschließen.

---

20 Ausführlich hierzu *Schmitt-Egner* 2005 (Fn. 12), S. 82ff.

21 *Albert, Mathias* 1999: Entgrenzung und Formierung neuer politischer Räume, in: *Kohler Koch, Beate (Hrsg.):* Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen, S. 49-76.

22 Hierzu ausführlich *Schmitt-Egner* 2005 (Fn. 12), S. 82-84.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. „Raumidentität“ als dreistufiger Prozess der Identifizierung des „Eingegrenzten“

4.1 Mehrdimensionale Ebenen und multifunktionale Prozesse der intersubjektiven „Identifizierung“ von Räumen

Basierend auf unserer Identitätsdefinition und bezogen auf den Gesamtprozess der Identitätsproduktion gestaltet sich die Identifizierung von Räumen als diskursiver Prozess zur Ermittlung des Verhältnisses von Einheit und Differenz, sowie das „Eingegrenzte“ und „Abgegrenzte“ als Produkte dieser interaktiven Beziehung. Letztere wird erweitert und vertieft durch den komplementären Prozess des „Identifiziert-werdens“, der sich auf die Identifizierung des Eingegrenzten durch das Abgegrenzte richtet und abschließend durch den Prozess des „sich-identifizierens“, in dessen Fokus das aktive Identifizieren des Eingegrenzten mit sich selbst steht. Die folgenden Tabellen zielen auf die Konkretisierung dieser drei methodischen Grundprozesse zur empirischen Erfassung „raumbezogener Identität“. Wir beginnen mit der ersten Stufe, der „Identifizierung von Räumen“.

Tabelle 2: Stufe 1: Mehrdimensionale Ebenen, Prozesse und Produkte der intersubjektiven Identifizierung von Räumen

Ebenen	Prozess (Fragstellung)	Produkt
Geografisch 1: intersubjektiv	Ist der wissenschaftliche Diskurs der Raumzuschreibung, d.h. seiner Ein-und Abgrenzung eher von Konvergenzen oder Divergenzen geprägt?	Wissenschaftlich basiertes geografisches Identitätsprinzip
Geografisch 2: subjektiv	An welchen natürlichen Raumgrenzen orientiert sich die räumliche Wahrnehmung der Raumbewohner (kognitive Karten)?	Wahrnehmungs-basiertes geografisches Identitätsprinzip
Geografisch 3: subjektiv-intersubjektiv	In welchem Verhältnis steht der wissenschaftliche Diskurs zur subjektiven Raumwahrnehmung seiner Bewohner?	Verhältnis von Wissens-und Wahrnehmungs-basiertem geografischem Identitätsprinzip
Ökologisch 1	Inwieweit wird diesem Raum eine spezifische, nicht verwechselbare natürliche Landschaft zugeschrieben ?	Ökologisches Identitätsprinzip 1 Identifizierung der „Natur“
Ökologisch 2	Wie stark prägt die Wahrnehmung dieser „Raumnatur“ das Bewusstsein ihrer Bewohner?	Ökologisches Identitätsprinzip 2: „Sich identifizieren mit der Natur“
Systemisch	Inwiefern kann der eingegrenzte Raum als territoriales System mit speziellen Strukturen, Akteuren und Programmen und einer abgrenzten Systemumwelt identifiziert werden?	Systemisches Identitätsprinzip
Strukturell 1	Ist die Struktur dieses territorialen Systems durch horizontale Elemente der Einheit als Identitätsmarker determiniert, die sich von anderen Raumeinheiten abgrenzen?	Strukturelles Identitätsprinzip: Horizontal
Strukturell 2	Inwieweit ist diese Einheit des „Eingegrenzten“ territorial differenziert und inwiefern trägt diese Differenzierung zur Wahrnehmung einer territorialen Vielfalt bei?	Strukturelles Identitätsprinzip: Vertikal
Formal 1	Inwiefern wird das territoriale System nicht nur als Handlungsraum, sondern auch als (normsetzende und normdurchsetzende) Handlungseinheit identifiziert?	Kollektives Identitätsprinzip 1: Identifizierung

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Formal 2	Inwiefern trägt diese Identifizierung zur Bildung einer Kollektiven Identität dieser Handlungseinheit bei?	Kollektives Identitätsprinzip 2: „Sich Identifizieren"
Symbolisch 1	Welche Werte und entsprechende Sinndeutungen, (Einstellungen, Sprache), Institutionen und Handlungsorientierungen kennzeichnen symbolisch das „Eigene" des Territoriums?	Kulturelles Identitätsprinzip 1: (Identifizierungsinhalt)
Symbolisch 2	Bezieht sich dieses „Eigene" auf den Handlungsraum und/oder die Handlungseinheit und welche Rolle spielt es im subjektiven Identifizierungsprozess mit dieser Raumeinheit?	Kulturelles Identitätsprinzip 2: Sich Identifizieren (I-Prozess)
Symbolisch 3	Kann dieses „Eigene" eher als „geschlossen" oder „offen" bezeichnet werden?	Kulturelles Identitätsprinzip 3: (I-Form)
Zeitbezogen 1	Inwieweit ist das „Eigene" dieser Raumeinheit durch das Verhältnis von Herkunft und Zukunft geprägt und	Historisches Identitätsprinzip 1 Identifizierung als Wandel
Zeitbezogen 2	Inwiefern wird dieses Verhältnis durch Elemente des historischen Erbes, bzw. von einem kollektiven Gedächtnis gesteuert?	Historisches Identitätsprinzip 1 Sich Identifizieren als Kontinuität
Zeitbezogen 3	inwieweit fördert oder behindert jene Erinnerung an das „Vergangene" die künftige Raumentwicklung?	Historisches Identitätsprinzip 3: Sich Identifizieren als Praxis

Quelle: Eigene Darstellung.

Um den Zusammenhang des dreidimensionalen Stufenprozesses zu erhellen, kann eine genauere Kommentierung des Gesamtprozesses erst nach der dritten Stufe erfolgen.[23] Übergreifendes Prinzip für den methodischen Startpunkt ist die Frage der Identifizierung eines gemeinsamen Raums als intersubjektives Wahrnehmungs- und Zuschreibungsobjekt für die Raumbewohner. Über kognitive Karten wird die Wahrnehmung der geografischen Grenzen durch die Bewohner erfassbar, während das Systembewusstsein und seine Elemente von den Zugängen und Akteuren der Zuschreibung abhängen. Entscheidend ist zunächst, wie stark die Grenzen zwischen dem territorialen System und seiner Umwelt gezogen werden: Sind sie mehr offen als geschlossen, sind sie eher manifest als latent, was schließt das Eingegrenzte ein und das Abgegrenzte aus? Wird dieser Zuschreibungsprozess eher von innen oder von außen dominiert oder gesteuert? Diese Fragen sind durch das „territoriale System und seine Indikatoren zu erschließen: Ist das „Eingegrenzte" primär durch formale, materielle oder symbolische Strukturen gekennzeichnet? Im ersten Fall sprechen wir von kollektiver Identität in Bezug auf eine territoriale Handlungseinheit als rechtlich-politisch Form, die symbolisch durch einen kollektiven Akteur, kollektive Institutionen und Normen repräsentiert wird. Im zweiten Fall sprechen wir von einem Handlungsraum, dessen Grenzen von sozioökonomischen Akteuren bestimmt und deren kognitive Karten durch ökonomische und soziale Indikatoren bestimmt werden. Der dritte Fall bezieht sich auf die Frage, wie stark die Grenzen dieses Handlungsraums oder der Handlungseinheit von Wertesystemen bestimmt sind und inwiefern dieser kulturelle Wahrnehmungsprozess das „Eingegrenzte" als ein „Eigenes" und das Abgegrenzte als ein „Anderes" oder „Fremdes" wahrnimmt. Insofern erfordert die intersubjektive Identifizierung ein erweitertes empirisches Rekonstrukti-

23 Siehe auch Kapitel 5: Zusammenfassung.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

onselement: die Einbeziehung der subjektiven „Spiegelung“ des Abgrenzungs-Objektes als zweite Stufe der Produktion von Raum-Identität.

4.2 Das „Identifiziert-werden durch Räume“ als passiver Spiegel des Identifizierungsprozesses von außen

Während in der ersten Produktionsstufe von Raumidentität die intersubjektive Identifizierung und ihre Produkte ermittelt werden, ist die methodische Erweiterung in der zweiten Stufe darauf gerichtet, den Raum und seine Bewohner als Objekt des „Identifiziert-werdens“ von „außen“ zu fokussieren: Selbstwahrnehmung wird hier durch Fremdwahrnehmung gespiegelt und kann über folgende Bezugsebenen, Fragestellungen und Produkte empirisch erschlossen werden:

Tabelle 3: Stufe 2: „Das Identifiziert-werden durch Räume“

Bezugsebene	Prozess des Identifiziert-Werdens	Produkt
Raumbezug	In welcher Form und in welchem Ausmaß wird dem eingegrenzten Raum eine Identifizierbarkeit durch die abgegrenzten Räume und ihre Akteure zugeschrieben?	Raumidentität als Zuschreibungsprodukt von außen
Systembezug	Wird dieser Raum von außen als Handlungsraum und/oder Handlungseinheit wahrgenommen?	Raumidentität durch materielle und/oder formelle Zuschreibung von außen
Programmbezug	Wird der Handlungsraum von außen primär durch formelle, materielle oder symbolische Grenzen definiert?	Raumidentität durch Zuschreibung sozialer, kollektiver und/oder kultureller Grenzen eines Handlungsraums
Strukturbezug	Inwiefern werden die vertikalen und horizontalen Strukturen der raumbezogenen Handlungseinheit von außen wahrgenommen und das Eingegrenzte als Einheit in Vielfalt verstanden?	Raumidentität als strukturelles Produkt der Identifizierung einer Handlungseinheit
Akteursbezug	Werden die Bewohner des Raums als aktive Träger des „Eingegrenzten“ identifiziert oder löst sich die Einheit in der Vielfalt auf?	Raumidentität als Produkt der aktiven Gestaltung des Eingegrenzten oder passives Objekt der Eingrenzung
Formbezug	Wird die Handlungseinheit und ihr Handlungsraum von außen als Kollektive Einheit wahrgenommen, die durch kollektive Normen und Institutionen charakterisiert ist?	Raumidentität als Einheit von territorialer und kollektiver Identifizierung
Evaluativer Normenbezug	Wie werden die Normen und Institutionen von außen bewertet: legitim – nicht-legitim, demokratisch – undemokratisch etc.?	Raumidentität als Legitimierungs-Produkt von territorialer Herrschaft
Kultureller Bezug	Welche Werte und Symbole dominieren den Handlungsraum und kreieren aus Sicht externer Zuschreibung das „Eigene“?	Raumidentität als Zuschreibungsprodukt kultureller Identität
Evaluativer Wert-Bezug	Werden diese Werte eher „negativ“ oder „positiv“ bewertet und ist dieser Zuschreibungsprozess von außen eher konsens- oder kontrovers orientiert?	Raumidentität als Zuschreibungsobjekt „positiver“ oder negativer Werte
Vertikaler Bezug	Wie wird die vertikale Differenzierung des Handlungsraums von „Außen“ wahrgenommen?	Raumidentität als Zuschreibungsobjekt vertikaler Vielfalt
Horizontaler Bezug	Inwieweit differiert die Zuschreibung von außen mit der Selbstzuschreibung von innen und inwieweit stimmt sie überein?	Raumidentität als Koinzidenz von Selbst-und Fremdzuschreibung

Quelle: Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Selbstredend ist es in diesem knappen Rahmen unmöglich, die einzelnen Ebenen, Prozesse und Produkte zu kommentieren. Wir können hier nur auf das Anwendungs-Beispiel „Europäische Identität" verweisen, in dem die Raumidentität zum heuristischen Ausgangspunkt der Analyse wird.[24]

4.3 Das „Sich-Identifizieren mit Räumen" als subjektiver Identifizierungsprozess

In der dritten Stufe geht es um das „Sich-Identifizieren" mit dem „Identifizierten Eingegrenzten". Die subjektive Identifizierung als abschließender Kernbereich räumlicher Identitätsproduktion bildet somit den analytischen Schlussstein eines mehrdimensionalen Interaktionsprozess.

Tabelle 4: Stufe 3: „Sich-Identifizieren mit Räumen": Dimension, Prozess und Produkt

Dimension	Prozess	Produkt
a) geografisch	Welche geographischen Grenzen werden dem Raum durch seine Bewohner zugeschrieben?	Geografisches Bewusstsein
b) ökologisch	Wie stark (quantitativ und qualitativ) identifizieren sie sich die Raumbewohner mit ihrer natürlichen Landschaft als ökologischer Lebensraum?	Landschaftsbewusstsein und Lebensraum
c) personal	Inwieweit wird dieser Raum von seinen Bewohnern als persönliche Lebenswelt wahrgenommen und als kognitiver wie emotionaler Erlebnisraum empfunden mit dem man sich „verwurzelt" oder „verankert" fühlt, ein Erfahrungs-Kontext, der als nicht ersetzbar empfunden wird?	Bewusstsein eines persönlicher Erlebnisraums als Wurzel oder Anker personaler Erfahrung
d) sozial	Gibt es soziale Verhaltensweisen, Alltagspraktiken und zyklische Fest-Ereignisse, welche die soziale Kohäsion innerhalb dieses Raums zu einem „sozialen Wir" fördern?	Sozialintergratives Bewusstsein: Sozialer Lebens-und Erlebnisraum Identitätsanker
e) zeitbezogen	Welche gemeinsamen historischen Erinnerungen, historische Orte und Monumente prägen das kollektive Gedächtnis der Raumbewohner und inwieweit fördern oder behindern sie den Prozess des Sich- Identifizierens?	Historisches Bewusstsein: Das Territorium als Erinnerungsraum
f) kulturell	Wie stark ist das Raumbewusstsein durch Werte, sowie ihre entsprechenden Sinndeutungen und Verhaltens-Codes, Symbole und Institutionen geprägt und inwieweit formen jene die Identifizierungselemente von a-e zu einem „Eigenen"?	Bewusstsein einer kulturellen Einheit: Das Territorium als Gemeinsamer Kulturraum
g) evaluativ	Wie wird das „Wir" oder das Eigene in Beziehung zu anderen Raumeinheiten akzentuiert? Kann dieses kulturelle Raumbewusstsein als eher als inklusiv oder exklusiv bezeichnet werden?	Bewusstsein eines relativ offenen oder geschlossenen Kulturraums
h) kollektiv	Inwieweit wird der Raum als Territorium mit manifesten Grenzen, kollektiven Normen und Institutionen wahrgenommen, welche die Dimensionen von a-e umfassen und inwiefern trägt diese Wahrnehmung zu einem „kollektiven Wir" bei?	Bewusstsein einer kollektiven Einheit: Kollektives Raumbewusstsein
i) strukturbezogen	Wie differenziert wird der Raum in seiner vertikalen Untergliederung und horizontalen Differenz zu anderen Räumen erlebt und inwieweit trägt jene zu einem abgestuften Raumbewusstsein bei?	Bewusstsein einer strukturellen Einheit und horizontales Raumbewusstsein

24 Siehe *Schmitt-Egner* 2012 (Fn. 1).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 abgegrenzte Differenz (oder Einheit durch Differenz)
j) vertikal differenziert	Wie verhalten sich die räumlichen Teileinheiten als Identifizierungsobjekte zueinander und vertikal zu der sie umschließenden Einheit? Kann dieser subjektive Identifizierungsprozess eher divergent oder eher konvergent beschrieben werden?	Bewusstsein einer Raumeinheit in vertikaler Differenz (Vielfalt oder Einheit in und durch Diversität)

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit dem Prozess des aktiven Identifizierens ist das analytische Schema zur Erfassung von „Raum-Identität“ abgeschlossen. Jedes Fehlen eines Bausteins dieser analytischen Triade reduziert das Identitätskonzept zu einem methodischen Torso.

5. Zusammenfassende Kommentierung des dreidimensionalen Produktionsprozesses von Raumidentität

Der stufenweise Erkundungsprozess begann mit den elementaren Raumkontexten und der Frage, inwiefern seine Identifizierbarkeit durch geografische Grenzen ermittelt werden kann. Das *geografische Identitätsprinzip* bildete somit den Ausgangspunkt als notwendiger, aber keineswegs hinreichender Parameter des intersubjektiven Identifizierungsprozesses. Er erweitert sich in der Frage, ob und wie stark sich die Bewohner sich mit dem natürlichen Lebensraum identifizieren und wie derselbe auch als Erlebnisraum erfahren wird, ganz unabhängig von kulturellen, sozialen oder politischen Kontexten. Diese werden dann in den folgenden Stufen ermittelt. Ob, wie sehr und innerhalb welcher Grenzen sich ihre Bewohner mit der natürlichen Landschaft identifizieren und dieselbe Lebensraum begreifen, begründet daher das *ökologische Identitätsprinzip.* Letzteres reduziert sich nicht nur auf die Wahrnehmung geografischer Grenzen, sondern richtet sich auf die Wertschätzung der von ihnen umschlossenen Natur. Stark verbunden ist damit der Lebensraum als Erlebnisraum, als emotionales und kognitives Bezugssystem, das als nicht ersetzbar oder auswechselbar erlebt wird. Es reduziert sich nun nicht nur auf Natur, sondern auf die Gesamtheit der persönlichen Erfahrungswelt des Einzelnen als Kind, als Jugendlicher und als Erwachsener. Relevant auch für die ersten Raum-Stufen ist, ob jene als „natürliche Wurzeln“ identifiziert, oder ob ein „Anker“ als bewusste Entscheidung „geworfen“ wird. Welcher Bewohner ist in diesem Lebens- und Erlebnisraum „verwurzelt“, wer hat sich in diesem Raum dauerhaft verankert und eine Bindung aufgebaut und wer nimmt ihn lediglich als funktionale Umwelt wahr? Wie wird dieser Erlebnisraum bewertet und inwiefern trägt diese Bewertung (positiv/negativ) zur Identitätsbildung bei? Die Ermittlung dieser Erfahrung führt zum *personalen Identitätsprinzip.* Diese persönliche Erfahrungswelt wird durch die soziale Ereigniswelt erweitert und durch soziale Gruppenerfahrungen vertieft: Gibt es raumtypische Lebenswelten, Sozialisations- und Alltagspraktiken, Handlungsmuster und Festkulturen, die nicht nur Anker individueller Erfahrung, sondern die soziale Kohäsion und Gruppenbildungen fördern und damit zum Identifizierungsprozess des „Wir“ beitragen? Werden hier entsprechende empirische Indikatoren ermittelt, so materialisiert sich hier

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 *soziale Identitätsprinzip*. Diese Diskursformationen sind ohne gemeinsame historische Erfahrungen nur schwer vermittelbar. Image-Politik ohne historischen Bezug kann in der Regel nur schwach verankert werden. Sie enthält ein Zukunftsversprechen, das von keiner vergangenen Erfahrung gestützt oder widerlegt werden kann. Nicht nur das Geschichtsbewusstsein als subjektiver Träger des Raum-Bewusstseins, sondern auch seine vergegenständlichte Form, wie Bauwerke und Monumente, Mythen und historische Anekdoten, Narrative und Erinnerungsorte, tragen somit zum kollektiven Gedächtnis (Halbwachs) in der Form des *historischen Identitätsprinzips* bei. Eine erweiterte Stufe erschließt den Handlungsraum als normativen Bewusstseinsraum: Persönliche Erfahrungen und soziales Gruppenbewusstsein werden durch normative Diskursformationen und kollektive Institutionen geprägt. Es ist daher zu fragen, wie sich jene Prägung auf das „Wir-Gefühl" in diesem Raum auswirkt. Indem der normative und institutionelle Kontext den Handlungsraum prägt, wird er zur Handlungseinheit mit kollektiven Akteuren und Institutionen. Wird jene durch ein Kollektiv konstituiert und legitimiert, so erschließt dies die Basis für das *kollektive Identitätsprinzip*. Damit ist allerdings noch nichts darüber ausgesagt, wie dieses Prinzip sich auswirkt. Dies wird erst durch das *kulturelle Identitätsprinzip* sichtbar. Erst durch wertbezogene Verhaltens- und Bewusstseinsformen wird aus dem „Wir" das „Eigene" und aus dem „Anderen" das „Fremde" in einem wertbezogenen Bewusstseins- und Handlungsraum, der zunächst als wertneutral, weder als Abwertungs- noch Aufwertungskriterium zu deuten ist. Sie lassen sich in der Fragestellung zusammenfassen, inwieweit alle genannten Dimensionen und Prinzipien einschließlich raumtypischer Sprachen und Symbole, Sinndeutungen und Werthaltungen, Verhaltensdispositionen und Handlungsorientierungen das Selbstbewusstsein der Bewohner prägen und wie sich jene auf das der raum-typisch „Eigene" und „Fremde" auswirkt. Das Erste kann in der Interaktion mit Letzterem sowohl zur Aufwertung, als auch zur Abwertung führen. Dies hängt nicht nur davon ab, wie offen und geschlossen die jeweilige Gesellschaft ist, sondern wie stark sie lernfähig und lernwillig ist, sich mit dem „Fremden" auseinanderzusetzen und jene in das „Eigene" zu integrieren, ohne kritiklos in Letzterem aufzugehen. Das kulturelle Identitätsprinzip herrscht dann vor, wenn z.B. die Wertbildung von innen die Normbildung von außen überlagert, dominiert oder gar eliminiert. Ihren reinen Typus findet es in der Identitäts-Nation oder Identitäts-Region als Handlungsraum.

Somit bleibt „Raumidentität" kein abstraktes Gebilde der Raumtheorie, sondern liefert durch die methodische Einbeziehung dieser Identitätsdimensionen den Schlüssel zu ihrer empirisch-konkreten Erkundung.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Oben gegen unten oder die gegen uns? Konfliktlinien in föderalen Finanzbeziehungen

Axel Heise

1. Föderalismus, Finanzverfassung und Regierungssysteme

1.1 Typologien des Föderalismus

Konflikte um die Verteilungen der Finanzen zwischen Bund und Gliedstaaten sowie zwischen den Gliedstaaten gehören zum Alltag in zahlreichen föderalen Systemen. Diese Konflikte verlaufen an unterschiedlichen „politischen Frontlinien". Modellhaft lassen sich vier Konfliktlinien der föderalen Finanzbeziehungen herausarbeiten, je nachdem, welche Kombination aus föderalem System, Regierungs- und Parteiensystem sowie politischer Kultur vorliegt. Die vorgeschlagene Kategorisierung soll exemplarisch anhand der föderalen Systeme Deutschlands, der Schweiz und der USA belegt werden.[1]

Nach Rainer-Olaf Schultze lassen sich idealtypisch zwei Föderalismusmodelle unterscheiden: Der duale oder interstaatliche sowie der verflochtene oder intrastaatliche Föderalismus. Für die Entscheidungsfindung bedeutet dies, dass Bund und Glieder Politikentscheidungen entweder getrennt mit der Möglichkeit des *opt-out* oder gemeinsam mittels *joint-decision-making* treffen können. Diese Einteilung lässt sich auf die föderalen Finanzbeziehungen ausweiten. Im Steuerverbundsystem des verflochtenen Föderalismus dominiert eine ineinandergreifende Einnahmen- und Ausgabenstruktur mit gemeinsamen Beschlüssen von Bund und Gliedern, im Trennsystem des dualen Föderalismus legen die Ebenen unabhängig voneinander Einnahmen und Ausgaben fest.[2]

Welche Elemente der oben beschriebenen zwei Föderalismusmodelle lassen sich nun in den drei Staaten finden? Der Föderalismus in den Vereinigten Staaten gilt bis heute als „Prototyp" des dualen Föderalismus, bei dem im Idealfall Bund und Bundesstaaten unabhängig voneinander agieren sollen. Auf der anderen Seite steht der verflochtene Föderalismus Deutschlands, in dem der Bund zahlreiche Gesetze beschließt und die Länder diese mit ihren Verwaltungen ausführen. Die Schweiz ist – holzschnittartig aus-

1 Welche Wechselwirkungen zwischen Föderalismus und Regierungssystem und politischer Kultur bestehen, wurde immer wieder untersucht: *Elazar, Daniel J.* 1987: Exploring Federalism, Tuscaloosa/London, S. 14-27, S. 192-197 und S. 217-221; *Riker, William H.* 1975: Federalism, in: *Greenstein, Fred/Polsby, Nelson (Hrsg.):* Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes, Reading, S. 93-172; *Benz, Arthur* 2009: Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft. Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie, in: Politische Vierteljahresschrift 50(1), S. 22.

2 Vgl. *Schultze, Rainer-Olaf* 1993: Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie – Politikverflechtung und kein Ende: der deutsche Föderalismus nach der Vereinigung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4, S. 225-255; *Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra* 2005: Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden, S. 71-90; *Heise, Axel* 2010: Bündische Solidarität oder föderaler Wettbewerb? Finanzföderalismus in Deutschland, der Schweiz und den USA im Vergleich, Baden-Baden, S. 23-31.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gedrückt – eine Mischung aus beiden Systemen mit einigen eigenen Akzenten. Einerseits gibt es eine Verwaltungsverflechtung, andererseits sind die Kantone in vielen Bereichen deutlich autonomer als die Bundesländer. Bei der Zusammensetzung der zweiten Kammer und der klaren Trennung zwischen Exekutive und Legislative stehen die Eidgenossen den USA deutlich näher. Die große Besonderheit der Schweiz ist der starke Einfluss der Direktdemokratie auf allen drei föderalen Ebenen.[3]

Analog dazu verhalten sich die föderalen Finanzbeziehungen: In Deutschland schöpfen Bund und Länder seit 1969 die ertragreichsten Steuern, die Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer, gemeinsam ab und entscheiden auch zusammen über die Verteilung der Ertragsanteile, die Steuerbasis sowie die Steuersätze. Dies macht radikale Änderungen insbesondere bei gegenläufigen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat schwierig. Anders in den USA: Im Sinne des *self rule* jeder Ebene können Bund, Bundesstaaten und Kommunen relativ unabhängig voneinander Steuern erheben. Dies führt dazu, dass die Bundesstaaten recht frei eigene Steuern einführen können. Aktuelle Beispiele: Kentucky hat zum „Stopfen" des Haushaltsloches eine Steuer auf Handy-Klingeltöne eingeführt, in Kalifornien warben die Befürworter einer Freigabe von Marihuana sogar damit, dass sich der Staat dadurch an zusätzlichen Einnahmen von einer Milliarde Dollar berauschen könne.[4]

Wichtig ist neben der Einnahmen- und Ausgabenstruktur die Struktur des Finanzausgleichs. In Deutschland und der Schweiz enthält der Finanzausgleich Elemente der horizontalen Umverteilung, also zwischen den Bundesländern und den Kantonen, und Elemente der vertikalen Umverteilung, an denen der Bund mittels Bundeshilfen beteiligt ist. Allerdings: Die Ziele in beiden Systemen sind unterschiedlich: Der Schweizer Finanzausgleich garantiert nicht wie in Deutschland eine fast vollständige Auffüllung der Finanzmittel aller Glieder auf 100 % des Durchschnitts, sondern soll nur im Rahmen des bestehenden kantonalen Steuer- und Standortwettbewerbes für faire Ausgangsbedingungen sorgen und kantonale Autonomie sichern. Hingegen kann das Bundeszuweisungssystem in den USA kaum als Finanzausgleich im engeren Sinne verstanden werden. Vielmehr gibt Washington den Bundesstaaten entweder pauschale, zweckungebundene *block grants* und sehr spezielle, zweckgebundenen *categorical grants*, um dezidiert (Bundes-)Politikziele, etwa im Gesundheitswesen, durchzusetzen. Auch weil die zweckgebundenen Zuweisungen deutlich wichtiger sind, gleicht nur ein minimaler Teil der *grants* Unterschiede in der Finanzkraft aus.[5]

---

3 Vgl. *Hrbek, Rudolf* 2005: Germany, in: *Griffiths, Ann L.* 2005: Handbook of Federal Countries, Montreal/Kingston/London/Ithaca, S. 149-164; *Stauffer, Thomas/Töpperwien, Nicole/Thalmann-Torres, Urs* 2005: Switzerland, in: *Griffiths* 2005 (Fn. 3), S. 340-356; *Schram, Sanford F.* 2005: United States, in: *Griffiths* 2005 (Fn. 3), S. 372-391.

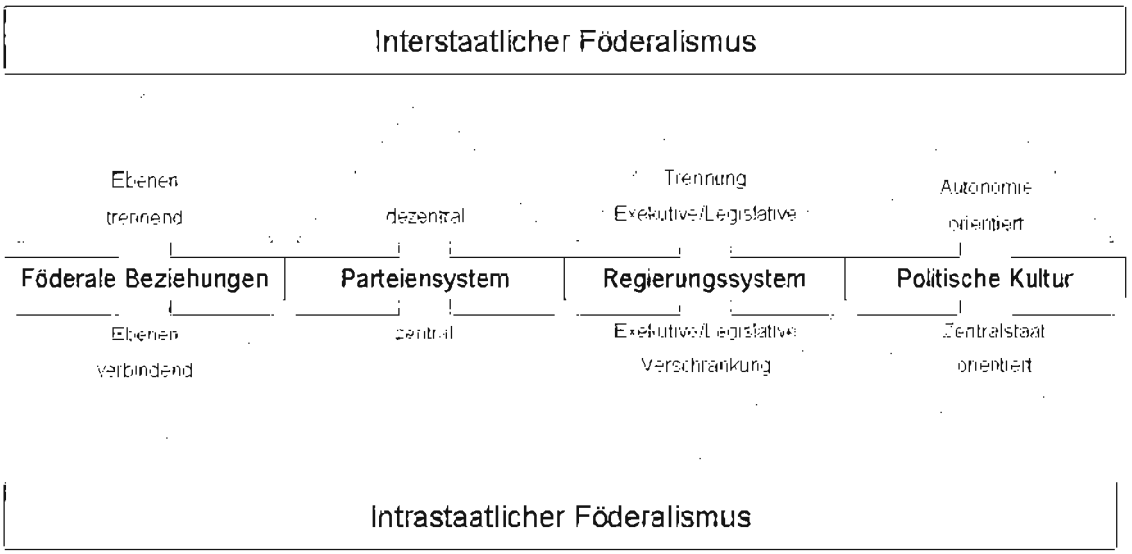
4 Vgl. *Heise* 2010 (Fn. 2), S. 60-71; *Prah, Pamela M.* 2009: State budget gaps top $200 billion; fees, tax hikes in the works, unter: http://www.stateline.org/live/details/story?contentId=394944 (05.03.2012); Kiffen wird in Kalifornien nicht legalisiert, in: Die Welt vom 03.11.2010.

5 Vgl. *Heise, Axel* 2010: Zwischen Gleichmacherei und Hilfe zur Selbsthilfe: Der Finanzausgleich in Deutschland, der Schweiz und den USA, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (GWP) 2(2010), S. 201-209.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1.2 Die entscheidende Frage: Trennung oder Verflechtung?

Konflikte bei der Verteilung der oben skizzierten Finanzströme ergeben sich aus der Kombination von Föderalismus, Regierungs- und Parteiensystem und politischer Kultur. Strukturell können dualer und verflochtener Föderalismus zunächst mit zahlreichen Regierungssystemen kombiniert werden. Dies wäre im vorliegenden Fall: Die parlamentarische Demokratie (Deutschland), die Konsensdemokratie (Schweiz) und die Präsidialdemokratie (USA). Wichtig für den föderalen Entscheidungsprozess ist vor allem, ob und wie Exekutive und Legislative auf Bund- und Gliedstaatenebene getrennt sind. Am Beispiel der Schweiz und noch besser anhand der USA lässt sich zeigen, dass damit die Interessen der Gliedstaateninteressen anders aggregiert werden und sich andere Konfliktlinien ergeben. Ob die vertikale Integration zwischen den Ebenen eher trennend oder verflechtend ist, hängt nicht zuletzt mit dem Parteiensystem und – im Falle der Schweiz – mit der Integration direktdemokratischer Elemente zusammen. So kann die Trennung zwischen den Ebenen dann überbrückt werden, wenn ein stark konkurrenzorientiertes, vertikal integriertes Parteiensystem ins Spiel kommt. Zu guter Letzt hängt die Integration zwischen den Ebenen auch von der vorherrschenden politischen Kultur ab. Eine heterogene Bevölkerungszusammensetzung mit mehreren Sprachgruppen, wie in der Schweiz oder in Kanada, wirkt Zentralisierungsbestrebungen entgegen, während eine homogene Bevölkerungszusammensetzung diese eher begünstigen. Zusammenfassend lassen sich, wie in der folgenden Grafik dargestellt, vier sich gegenseitig beeinflussende „föderale Interaktionsfelder" zusammenfassen, welche ein föderales System mehr Richtung Zentrale oder Peripherie drängen.[6]



Quelle: Heise 2010 (Fn 2), S. 27.

6 Vgl. *Heise* 2010 (Fn. 2), S. 52-59; politiktheoretischer: *Benz* 2005 (Fn. 1).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ohne ausführlich auf drei Regierungssysteme eingehen zu können, lassen sich die ebenen-verschränkenden und die die ebenen-trennenden Faktoren in ihrer Einflussstärke wie folgt zusammenfassen.[7]

Tabelle 1

	GER	SUI	USA
Föderale Beziehungen	Institutionalisierte Ebenenverflechtung Bundesratssystem ****	Funktionale Ebenenverflechtung, aber opt-out Senatssystem **	Freie, opportunistische Kooperation Senatsmodell *
Regierungssystem(e)	Konkurrenz-Demokratie ***	Konsensdemokratie + Direktdemokratie **	Präsidialsystem *
Parteiensystem	zentral orientiert ***	dezentral orientiert *	Dezentral orientiert *
Politische Kultur	zentral orientiert gleichheitsorientiert ***	autonomieorientiert mit Solidarelementen *	Dezentral orientiert ohne Solidarelemente *

Verflechtungseinfluss: **** Sehr stark *** stark ** moderat * schwach

Quelle: Heise 2010 (Fn. 2), S. 60

2. Die Konfliktlinien

Aus den oben genannten Feldern lassen sich vier Konfliktlinien bei föderalen Verteilungsauseinandersetzungen ableiten, die mehr und weniger stark auftreten:

a) Die horizontale Konfliktlinie: Ein horizontaler Konflikt bezeichnet einen Verteilungsstreit zwischen den Staatsebenen. Er ergibt sich direkt aus dem Interaktionsfeld „Föderale Beziehungen". Diese Konfliktlinie wird dort besonders stark sein, wo die Ebenen stark aneinandergekettet sind und wenige Möglichkeiten haben, unabhängig vom Bund zu agieren.

b) Die vertikale Konfliktlinie: Ein vertikaler Konflikt erfasst ebenenübergreifende Interessenskoalitionen. Dieser Konflikt ergibt sich nicht direkt aus einer stärkeren Trennung zwischen Legislative und Exekutive, erleichtert ihn aber. Grund ist vor allem die heterogene Zusammensetzung der zweiten Kammern und die starke Bindung an regionale Interessen, die es vertikal integrierten Koalitionen leicht macht, anzugreifen, da Gegenkräfte in dieser „atomatisierten Interessenskoalition" weniger Gegenwehr befürchten müssen.

7 Einführende Literatur zu den drei Regierungssystemen: *Ismayr, Wolfgang* 1999: Das politische System Deutschlands, in: *Ebenda (Hrsg.)*: Die politischen Systeme Westeuropas, 2. Auflage, Opladen, S. 415-453; *Linder, Wolf* 1999: Das politische System der Schweiz, in: *Ismayr* 1999 (Fn. 7), S. 455-487; *Shell, Kurt L.* 2004: Das politische System, in: *Lösche, Peter/von Löffelholz, Hans Dietrich (Hrsg.)*: Länderbericht USA, Bonn, S. 202-260.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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) Die politische Konfliktlinie: Ein politischer Konflikt findet zwischen politischen Richtungen oder Gruppierungen statt. Ein stark konkurrenzorientiertes Parteiensystem, eine aufgeladene politische Stimmung oder bevorstehende Wahlen begünstigen solche Konflikte.
d) Die territoriale Konfliktlinie: Beim territorialen Konflikt treffen unterschiedliche territoriale Interessen aufeinander. Dabei können die Ursachen territorialer Konflikte zwischen ärmeren und reicheren Gliedstaaten wirtschaftlicher oder ethnischer Natur oder eine Kombination aus wirtschaftlichen und ethnischen Gegensätzen sein.

Die Konfliktlinien können sich nicht nur überlagern, sondern auch gegenseitig verstärken. Für Veränderungen im föderalen Gefüge ist nicht nur entscheidend, welche Interessensgegensätze stärker oder schwächer durchbrechen. Es wird auch zu zeigen sein, dass sich das Verhältnis der vier Konfliktlinien zueinander über die Zeit verändern kann.[8]

2.1 Die horizontale Konfliktlinie

2.1.1 Deutschland: Ausgabenkürzung nur mit Kompensation

Die administrative Ebenenverflechtung und der Einfluss der Länder im Bundesrat führen in Deutschland dazu, dass die horizontale Konfliktlinie die stärkste ist. Der Entscheidungsmodus der Politikverflechtung bevorzugt „teure und strukturkonservative Lösungen", weil der Bund über jede Ausgabenänderung, die die Belange der Länder berührt, mit diesen verhandeln muss. Extrem schwierig sind Ausgabenkürzungen des Bundes auf Kosten der Länder. Die Länder haben hiervon keinen Vorteil, ganz im Gegenteil: Sie müssen diese „an der Basis" verkaufen und können keinen Steuervorteil an die Bürger weitergeben. Kompensationszahlungen sind in diesen Situationen häufig der einzige Ausweg: Das heißt, die Bundesregierung versucht, die skeptischen Länder mit „Geldgeschenken" auf ihre Seite zu ziehen. Ein Beispiel war die Erhöhung des Bundesanteiles zur Bewältigung der Kosten zur Wohnungsunterbringung von Hartz IV-Empfängern. Im deutschen „multilateralen" Zwangsverhandlungssystem bedeutet dies: Entweder es entsteht eine Situation, in der die Mehrheit der Länder profitiert, oder es kommt zur Selbstblockade des Systems.[9]

---

8 *Arthur Benz* skizziert für Deutschland Bund-Länder- und parteipolitische Konflikte, vgl. *Benz, Arthur* 2009: Politik im Mehrebenesystem, Wiesbaden, S. 112-113. Die vertikalen Konflikte greifen den Begriff „Vertical Coalitions" auf. Diese beschrieb zuerst: *Anton, Thomas J.* 1989: American Federalism and Public Policy. How the System Works, Philadelphia, S. 85-87; zu territorialen Konflikten: *Blindenbacher, Raul/Koller, Arnold* 2003: Federalism in a Changing World. Learning from Each Other, Montreal/Kingston/London/Ithaca, S. 197-347; Zusammenfassend: *Heise* 2010 (Fn. 2), S. 78-87.

9 Vgl. *Sturm, Roland* 2001: Finanzielle Auswirkungen der Gewährung regionaler Rechte, München, S. 23-25; *Braun, Dietmar* 2003: Fiscal Policies in Federal States. Aldershot/Burlington, S. 116-119; *Wachendorfer-Schmidt, Ute* 1999: Der Preis des Föderalismus in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 40 (1), S. 14-16.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2.1.2 Schweiz: Tendenzen der freiwilligen Institutionalisierung

Da die Schweizer Kantone auf Bundesebene institutionell nicht vertreten sind, können sie rein verfassungsrechtlich im Vorfeld kein Veto benutzen. Seit etwa 20 Jahren sind die Kantone dazu übergegangen, insbesondere in der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ihre Interessen zu bündeln. Inzwischen kann der Bund die KdK kaum noch übergehen: Immer wenn es gelingt, dass die Konsensregierungen der Kantone, in denen alle großen im National- und im Ständerat vertretenen Parteien vertreten sind, mit einer breiten parteipolitischen „Absicherung" eine gemeinsame Position gegenüber dem Bund zu formulieren, wird es schwer für Bern. Obwohl das Parteiensystem der Schweiz deutlich dezentraler ist als das deutsche, würden die im Bund vertretenen Parteien ihre Kollegen bei einem Ausschlagen ihrer Anliegen auf die Füße steigen. Die funktionale Aufgabenteilung erschwert damit auch dem Bund Ausgabenkürzungen, weil die Kantone Mittel verlieren. Zwar könnten die Kantone Ausgabenkürzungen des Bundes durch eigene Einnahmesteigerungen ausgleichen, allerdings stehen solchen Steuererhöhungen dem Steuerwettbewerb und der Gefahr eines Referendums gegenüber. Eine Schuldenfinanzierung fällt durch kantonale Schuldenbremsen oft weg.[10]

Die ausgeprägte Dezentralität der Ausgabenstruktur und die auf Konsens ausgerichtete Konfliktlösungskultur führen dazu, dass Bund und Kantone immer wieder „zusammenfinden" müssen. Der Bund in Bern kann mit seiner schlanken Verwaltung bei weitem nicht so frei agieren wie etwa die Regierung in Washington mit ihren großen Bundesbehörden. Er braucht die Verwaltung der Kantone zur Durchführung seiner Politik. Bei der freiwilligen Institutionalisierung zeigt sich ein Schema, das auch die Mechanismen in Deutschland kennzeichnet: Individuelle Autonomie wird, um überhaupt bestehen zu können, zu Gunsten der kollektiven Autonomie aufgegeben, was zu einer Entmachtung der Gliedstaatenparlamente führt.[11]

2.1.3 USA: „50 Primadonnen" erschweren effektives Staaten-Lobbying

Die amerikanischen Bundesstaaten sind auf Bundesebene deutlich schwächer als die Bundesländer und Kantone vertreten. Die *National Governors Association* (NGA), die *National Conference of State Legislatures* (NCSL) sowie der *Council of State Governments* (CSG) sind reine Lobbyorganisationen, die oft sogar getrennt auftreten; selbst innerhalb der Organisationen herrscht keineswegs Konsens. Nicht ganz zu Unrecht verspottete Donald Haider die Gouverneure als *„fifty prima donnas"*. Diese „Individual-

10 Vgl. *Armingeon, Klaus* 2005: Die schweizerische Wirtschafts- und Fiskalpolitik im Vergleich, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 11(3), S. 142-144; *Braun* 2003 (Fn. 9) S. 155-158.

11 Vgl. *Braun, Dietmar* 2003: Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 9(1), S. 72-75; *Hanson, Russell L.* 2004: Intergovernmental Relations, in: *Gray, Virginia/Hanson, Russell L. (Hrsg.)*: Politics in the American States. A Comparative Analysis, 8. Auflage, Washington, S. 38-41; *Bolleyer, Nicole* 2006: Federal Dynamics in Canada, the United States and Switzerland: How Substates' internal Organization affects Intergovernmental Relations, in: Publius 36(4), S. 486-491.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

strategie" der Staaten hat dazu geführt, dass sich die föderalen Finanzbeziehungen vom „kooperativen zum opportunistischen Föderalismus"[12] entwickelt haben.[13]

Gelingt es den Staaten, in Washington Gehör zu finden, senkt es das Konfliktpotential, wenn möglichst viel Geld mit möglichst wenigen Verwaltungsauflagen (*money, but no mandates*) fließt. Für den Bund sind kurzfristige Änderungen in der Ausgabenpolitik folglich leichter durchführbar. Ein Indiz für die größere Flexibilität der amerikanischen Finanzbeziehungen sind die Veränderungen der Politikziele im Zuweisungssystem des Bundes. Hatten die Zuwendungen Washingtons für den Bau von Highways 1948 einen Anteil von 20,1%, machten sie 1963 fast 36,3% aller Zuwendungen aus, ehe sie innerhalb von zehn Jahren auf 12,9% fielen. Die Entwicklung in den vergangen zehn Jahren mit einer Verstetigung der Ausgaben für das Gesundheitsfürsorgeprogramm *Medicaid* und Soziales zeigt aber auch, dass bei starken vertikalen Koalitionen Wandlungen in der föderalen Ausgabenpolitik schwieriger werden.[14]

2.2 Die vertikale Konfliktlinie

2.2.1 USA: Zuweisungssystem als Spielwiese für vertikale Interessen

Die vertikale Konfliktlinie ist die dominierende für föderale Verteilungskämpfe in den USA. Änderungen in der Ausgabenpolitik entstehen aus Prozessen, die sich vor allem im Dreieck Bundesregierung (inklusive Bürokratie), Kongress und Interessensgruppen abspielen. Da die Staaten durch ihre heterogene Interessensvertretung als Vetospieler ausfallen, können Präsident, Kongressabgeordnete und auch die Bundesbürokratie den Bundes-Geldregen relativ frei verteilen. Dieser Entscheidungsprozess mit vielen Akteuren begünstigt, dass möglichst viele Einzelinteressen und Wahlkreise zum Zuge kommen (müssen). Daraus hat sich in den vergangenen 70 Jahren eine atomisierte Struktur der föderalen Finanzbeziehungen entwickelt, die sich so genannte „vertikale Koalitionen" zu Nutze machen: 26 Bundesbehörden schütten derzeit rund 1.000 teilweise höchst spezielle Zuweisungen über das gesamte Land aus. Gelingt es diesen vertikal integrierten Lobbys durchzusetzen, dass die Kongressabgeordneten in Washington neue oder zusätzliche Bundeszuschüsse beschließen, können sich Beamte und nichtstaatliche Nutznießer von der höchsten bis zur niedrigsten Verwaltungsebene über neue Mittel freuen. Im Unterschied zum Bund in der Schweiz und in Deutschland ist es in den USA

12 *Conlan, Timothy J.* 2006: From Cooperative to Opportunistic Federalism: Reflections on the Half-Century Anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations, in: Public Administration Review 66(5), S. 663-676.

13 Vgl. *Haider, Donald H.* 1974: When Governments come to Washington: Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying, New York, S. 24.

14 Vgl. *Wilson, James Q.* 2008: American Government, 9. Auflage, Boston, S. 83; *Garand, James C./Baudoin Kyle* 2004: Fiscal Policy in the American States, in: *Gray/Hanson* 2004 (Fn. 11), S. 298; *Robert D. Reischauer* 2007: Governmental Diversity: Bane of the Grants Strategy in the United States, in: *O'Toole, Laurence J. (Hrsg.)*: American Intergovernmental Relations. Foundations, Perspectives and Issues, Washington, S. 120-126; *Gormley, William T.* 2006: Money and Mandates: The Politics of Intergovernmental Conflict, in: Publius 36(4), S. 523-525.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

üblich, dass der Bund die Mittel nicht nur an die Staaten, sondern auch an Kommunen ausschüttet. Nimmt man nach der klassischen Pluralismustheorie an, dass sich Spezialinteressen besser organisieren können und konfliktfähiger sind als übergeordnete Interessen, die beispielsweise einen generelles Zurückfahren der Bundeszuschüsse fordern, dann finden Interessenvertreter im Zuweisungssystem der USA „nahezu ideale Voraussetzungen".[15]

Daher verwundert es kaum, dass die vertikalen Koalitionen verbissen kämpfen, wenn Präsident und/oder Kongress ihre Pfründe angreifen. Prinzipiell sind daher die pauschaleren *block grants* leichter zu reduzieren, als die oft sehr spezifischen *conditional grants*. Bei einer Kürzung der konditionalen Zuweisungen ist eine klar umrissene Kette vertikaler Interessen von Einschnitten bedroht. Ein gutes Beispiel ist das Krankenversicherungsprogramm *Medicaid*. Keinem Präsidenten von Ronald Reagan bis George W. Bush war es bisher möglich, diesen riesigen Ausgabenteil in den Griff zu bekommen, weil die mächtige Lobby des Gesundheitswesens dies verhindern konnte.[16]

2.2.2 Eine vertikale Konfliktlinie in der Schweiz und in Deutschland?

Der Einfluss vertikaler Koalitionen in der Bundesrepublik und der Schweiz ist bisher wenig erforscht, dürfte aber geringer sein. Der wesentliche Grund: Weder in der Schweiz noch in Deutschland wuchert ein solcher Wildwuchs an Zuweisungen wie in den USA. Verhandlungen im multilateralen Finanzbeziehungssystem ähneln oft Paketlösungen. Prinzipiell böte das eidgenössische Vernehmlassungsverfahren in Verbindung mit der Direktdemokratie für Interessengruppen oder „Vernehmlassungskartelle"[17] eine gute Möglichkeit, „in die Kassen zu greifen".[18] Das Gegenteil ist der Fall: In Kantone mit Finanzreferenden fließen weniger Zweckzuweisungen als in Kantone ohne Mitbestimmung. Dazu kommt: Mit dem Neuen Finanzausgleich wurde die Zahl der Zuweisungen auf drei große Ströme konzentriert. Damit wird nicht nur Rechnung getragen, dass zweckfreie Zuweisungen das Nutzenniveau stärker heben als zweckgebundene, es wird auch der Einfluss von Partikularinteressen abgemildert.[19]

---

15 Vgl. *Anton* 1989 (Fn. 8), S. 85; *Peterson, Paul* 1995: The Price of Federalism, Washington, S. 43-47.

16 Vgl. *Kincaid, John* 2001: The American Devolution Darby: The Devolution Turtle vs. The Centralization Rabbit, in: *Greß, Franz/James, Jackson (Hrsg.)*: Reforming Governance. Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany, Frankfurt/Main, S. 101; *Markusen, Ann R./Saenian, Annalee/Weiss, Marc E.* 1981: Who benefits from Intergovernmental Transfers?, in: Publius 11(1), S. 14; *Posner, Paul* 2007: The Politics of Coercive Federalism in the Bush Era, in: Publius 37(3), S. 406, *Jann, Werner/Wegrich, Kai* 2008: Wie bürokratisch ist Deutschland?, in: dms – der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 1, S. 59-61; *Grants* finden sich unter www.grants.gov (05.03.2012).

17 *Vatter, Adrian* 1999: Föderalismus, in: *Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.)*: Handbuch der Schweizer Politik. 3. Auflage. Zürich, S. 94.

18 *Feld, Lars P./Schaltegger, Christoph* A. 2008: Behindert der Föderalismus eine Haushaltskonsolidierung?, in NZZ am Sonntag vom 30./31.08.2008, S. 29.

19 Vgl. *Braun, Dietmar* 2009: Verfassungsänderung trotz vieler Veto-Spieler: Föderalismusreform in der Schweiz, in: *Shikano, Susumu/Behnke, Joachim/Thomas, Bräuninger (Hrsg.)*: Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie. Band 5: Theorien der Verfassungsreform, Wiesbaden, S. 106-108.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Die territoriale Konfliktlinie

Sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland spielen Ausgleichaspekte im Finanzausgleichsystem eine wichtige Rolle. Dies hat in der Vergangenheit immer wieder zu territorialen Verteilungsdiskussionen geführt, insbesondere zwischen armen und reichen Gliedern. Die derzeitige Drohung Bayerns, wegen sehr hoher Beiträge zum Finanzausgleich zum zweiten Mal seit 1998 vor dem Bundesverfassungsgericht zu klagen, ist dafür ein sehr gutes Beispiel. Das Problem: Seit der Wiedervereinigung gibt es zwölf Empfänger und vier Zahler im Finanzausgleich und gerade die kleinen Bundesländer erweisen sich als harte Verhandler. Durch die Übermacht der „territorialen Vetospieler" im Bundesrat kann nur der Bund diesen gordischen Knoten mit Mehrzahlungen durchschlagen. So ging man bei der Verhandlung über den Länderfinanzausgleich nicht den konsequenteren Weg einer höheren Umsatzsteuerbeteiligung, sondern die Bundesregierung übernahm stattdessen die Tilgungsverpflichtungen der Länder für den Fonds Deutsche Einheit. Mit diesem Köder konnte sich der Bund die finanzschwachen Länder „kaufen" und gleichzeitig die reichen Südländer besänftigen, da diese ab 2005 mehr von ihren Steueranteilen behalten konnten. Der Preis war ein teures Kompensationsgeschäft.[20]

2.3.1 Autonomie versus Unterwerfung

Solche Konstellationen sind auch in der Schweiz nicht unbekannt, allerdings macht die stärkere Autonomieorientierung Verhandlungen einfacher. Bei den jahrelangen Verhandlungen um einen Neuen Finanzausgleich (NFA) waren die ärmeren Kantone genau darauf bedacht, nach der Reform nicht schlechter dazustehen als davor. Gleichzeitig waren die Einwohner der Kantone, die nach der Neuordnung mehr in den Ausgleichstopf einzahlen mussten, gegen die Regelung. Die letztendliche Schlichtung des Konflikts hatte zwei Gründe: Die reichen Kantone und der Bund konnten einen klaren Effizienzgewinn durch das gestraffte Zuweisungssystem verbuchen und gleichzeitig gewannen alle Akteure – reiche Kantone, arme Kantone und der Bund – mehr Entscheidungsautonomie.[21]

Vergleicht man die Föderalismusreformen I und II in Deutschland und die Reform des Finanzausgleiches in der Schweiz, lassen sich allerdings klare politisch-kulturelle

20 Vgl. *Scheller, Henrik* 2008: Finanzpolitik von Bund und Ländern zwischen Konvergenz und Erhalt der Haushaltsautonomie, in: *Scheller, Henrik/Josef Schmid (Hrsg.):* Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden, S. 97; BVerG, 2 BvF 2/98; *Schneider, Friedrich/Pitlik, Hans/Stromann, Harald* 2001: On the Politicization of Intergovernmental Fiscal Relations in Germany after Unification. Arbeitspapier Nr. 0105 des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Johannes-Kepler-Universität Linz; *Schmid, Klaus-Peter* 2001: Schröder kauft sich die Länder, in: Die Zeit vom 28.06.2001.

21 Vgl. *Freiburghaus, Dieter* 2005: Bedingungen für eine gelingende Föderalismusreform: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 512-513. Die Einwohner der finanzstarken Kantone Zug, Schwyz und Nidwalden votierten bei der Abstimmung am 28.11.2004 gegen den NFA.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Unterschiede feststellen. In der Schweiz war die Steigerung der kantonalen Autonomie nicht nur ein Ziel, sondern auch eine wichtige Bedingung für das Gelingen des Reformprojektes, denn die Empfängerkantone verbuchten nicht nur die auf 85% festgeschriebene „Grundausstattung" als Gewinn, sondern auch die gewonnene Autonomie. In der Bundesrepublik wurde eine wirkliche Neuordnung der Finanzbeziehungen bei der Föderalismusreform I von Anfang an ausgeklammert, und zwar nicht nur aufgrund der reservierten Einstellung der damaligen Bundesregierung, sondern vor allem wegen der ablehnenden Position der finanzschwachen Länder. Konsequenterweise wurde dieses Thema schließlich auch bei der Föderalismusreform II nicht mehr angepackt. Besitzstandswahrung war wichtiger als Autonomie. Oder anders: Während die Akteure in Deutschland am Grundsatz der Ergebnisgleichheit festhalten, streben die Eidgenossen „Chancengleichheit und faire Ausgangsbedingungen" für die Kantone an. Die politisch-kulturelle Unitarisierungstendenz in Deutschland führt bei territorialen Konflikten zur Verhärtung der Fronten, weil sich die Schwachen schnell dem Bund unterwerfen.[22]

2.3.2 Sunbelt vs. Rustbelt: Ein territorialer Konflikt?

In den USA spielen territoriale Verteilungskonflikte eine geringere Rolle, weil das fragmentierte Entscheidungssystem auf Bundesstaatenebene die Bildung geschlossener „Arm- und Reich-Blöcke" in Washington verhindert und damit – anders als in Deutschland und in der Schweiz – eine formelle beziehungsweise informelle Koordination der Staateninteressen deutlich schwieriger ist. Dass dünn besiedelte Bundesstaaten überproportional viel Geld erhalten, liegt vor allem daran, dass diese im Senat überproportional vertreten sind. Hinter dem Kampf um Bundesgelder zwischen den Staaten des *„Sunbelt"* und des *„Rustbelt"* steckt hingegen weniger ein territorialer Konflikt, sondern ein vertikaler Interessenkonflikt. Den *Rustbelt*-Staaten gelang es schlicht besser, sich Mittel zur Umverteilung und Wirtschaftsentwicklung zu sichern, weil deren Bürokratien und Interessenvertreter, vor allem Lehrer und Sozialarbeiter, professioneller organisiert waren und die Bundesmittel geschickter in Projekte zur Umschulung und Stadtentwicklung kanalisierten.[23]

2.4 Die politische Konfliktlinie

Eine ähnliche Konfliktlinie in allen drei Staaten lässt sich in Bezug auf die bundesstaatlichen Vorstellungen der politischen Lager beobachten. Linksliberale Strömungen bevorzugen eher zentralstaatliche Lösungen, konservative in der Regel eher dezentrale Lösungen. Dazu kommt, am stärksten in den USA, eine Skepsis gegenüber zu viel Staat (*big government*) auf Bundesebene. Zwischen Rhetorik und den häufig in den Medien übertrieben dargestellten Parteizwistigkeiten sowie tatsächlichen Konflikten klafft allerdings eine Lücke.

22 Vgl. *Braun* 2003 (Fn. 11), S. 80; *Eidgenössisches Finanzdepartement* 2004: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern, S. 4-5.

23 Vgl. *Kincaid, John* 2008: State-Federal Relations: Dueling Policies, in: *Council of State Governments (Hrsg.)*: The Book of the States, Washington, S. 19-20; *Peterson* 1995 (Fn. 15), S. 162-168.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Sowohl in der Schweiz wie auch in Deutschland sind alle Parteien in ein multilaterales Entscheidungssystem eingebunden, das die Durchsetzung der „reinen Lehre" erschwert. Parteipolitische Blockaden sind in der Schweiz aufgrund breiter Regierungskoalitionen auf Bund- und Kantonsebene und der Vetomacht der Kantonsregierungen seltener als in Deutschland. Für eine parteipolitische Blockade ist in Deutschland immer eine gegenläufige Mehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich. Allerdings: Nur ein bis drei Prozent der zustimmungspflichtigen Gesetze sind in der Vergangenheit abgeschmettert worden. Der Zwang zur Zusammenarbeit zwingt spätestens beim „Schwur" im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat zur Kooperation. Zur ideologischen Auseinandersetzung eignet sich die Steuerpolitik besser. Dies gelingt meist aber nur, wenn die politische Konfliktlinie durch die territoriale verstärkt wird (siehe unten).[24]

Weil die Entscheidungsfindung über Bundesgeld in den USA institutionell wenig auf Bundesstaatenebene rückgekoppelt ist, kann der Bund seine Geldausschüttung deutlich besser mit Politikzielen verknüpfen. Der massive Ausbau der Bundeshilfen während des *New Deals* war Ausdruck der Überzeugung der Demokratischen Partei, dass nur der Bund den Kampf gegen die Wirtschaftskrise und die Ungleichheiten in der amerikanischen Gesellschaft effektiv führen könne. Der Kampf gegen die Armut (*war on poverty*) und der Ausbau der Bürgerrechte (*civil rights movement*) forcierten die Demokraten mit dem Ausbau von bundesstaatlichen Sozialprogrammen. Der stärkste Anstieg der Zuweisungen ist während des *New Deal* und der *Great Society* zu verzeichnen. In beiden Phasen gab es eine demokratische Mehrheit im Kongress und einen demokratischen Präsidenten. Seit Anfang der 1970er Jahre schwang das Pendel zurück. Ronald Reagan wollte mit den Kürzungen der Bundeszuschüsse nicht nur den Staat aus der Wirtschaft zurückzudrängen, sondern auch den Einfluss linksliberaler Interessensgruppen und des Kongresses brechen.[25] Unterschiede zwischen Demokraten und Republikanern bestehen nicht nur bei den Zielen, sondern auch bei den Mitteln: Demokratische Abgeordnete bevorzugen oft eine Bundesfinanzierung via *categorical grant*, welche dem Bund eine größere Einflussnahme auf die Staatenpolitik sichert. Republikanische Initiativen tendieren hingegen zur Reduktion des Bundeseinflusses und zur Finanzierung via *block grants*. Hart umkämpft sind Änderungen in umverteilenden Programmen oder wenn Reformen einschneidend sind; dann verbindet sich das politische Gegenfeuer mit dem der vertikalen Koalitionen: Während die Umwandlung des größenmäßig relativ unbedeutenden AFDC-Programms in das TANF-Programm mit einer republikanischen Mehrheit unter dem demokratischen Präsidenten Clinton gelang, scheiterte die Initiative von US-Präsident Georg W. Bush, das Programm *Medicaid* in einem „*Super-Block-Grant*" zu kanalisieren.[26] Fasst man die Konfliktlinien wie in der unten stehenden Ta-

24 Vgl. *Heise* 2010 (Fn. 2); *Sturm/Zimmermann* 2005 (Fn. 2).

25 Allerdings: Vor allem konservative Demokraten im Süden torpedierten in den 1960er Jahren den Kampf für Bürgerrechte.

26 Vgl. *Falke, Andreas* 2004: Föderalismus und Kommunalpolitik, in: *Lösche/von Löffelholz* (Fn. 7), S. 270-271; *Peterson* 1995 (Fn. 15), S. 79-81; *Posner* 2007 (Fn. 16), S. 392.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

belle zusammen, ist festzustellen: In Deutschland dominieren vor allem horizontale und territoriale Konfliktlinien. In der Schweiz ist vor allem die territoriale Konfliktlinie stark. Durch den Konsens-Charakter vieler Entscheidungen und der verstärkten freiwilligen Institutionalisierung der Kantone ist aber auch der horizontale Aspekt nicht zu unterschätzen. In den USA beeinflussen vor allem vertikale Interessen die Entscheidungsfindung im Kongress.

Tabelle 2

	GER	SUI	USA
Horizontaler Konflikt	***	**	*
Vertikaler Konflikt	*	**	***
Politischer Konflikt	**	**	***
Territorialer Konflikt	**	**	*

Konflikt: **** sehr stark *** stark ** moderat * schwach

Quelle: Heise 2010 (Fn 2), S. 88.

3. Das Zusammenwirken von Konfliktlinien

3.1 Deutschland: Blockaden und Kompensationen durch Verstärkung

Die Verbindung von Verflechtungsföderalismus, wettbewerblichem Parteiensystem und regionalen wirtschaftlichen Disparitäten in Deutschland öffnet das Tor für Änderungen in der Steuerpolitik nur für einige wenige Momente. Erhöhungen bei den Gemeinschaftssteuern liegen unter fiskalischen Gesichtspunkten im Interesse der Länder, die politischen Folgen fallen auf die Bundesregierung zurück. Salopp formuliert: Die Regierung bezieht 100% der Prügel, die Länder 50% des Geldes. Dass in der Vergangenheit die Mehrwertsteuer häufiger geändert wurde, hat zwei Gründe:

Erstens: Sie ist flexibler und eignet sich damit besser für Kompensationsgeschäfte, weil die Ertragsanteile an der Mehrwertsteuer bereits verändert werden können, wenn sich im Bundesrat und Bundestag eine 50-Prozent-Mehrheit findet. Damit sind die Hürden niedriger als bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, deren Anteile Bund und Ländern nur mit einem Zwei-Drittel-Mehr verschieben können. Zweitens: Sie wirkt indirekt, weil die Bürger eine Erhöhung der Mehrwertsteuer weniger „hart" empfinden, vor allem wenn sie nur um ein Prozent angehoben wird. Das senkt die politischen Kosten der Steuererhöhung für den Bund.

Bei unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, in denen die Länder eine Steuererhöhung aus politischen Gründen ablehnen, kommt der Umsatzsteuer ebenfalls entscheidende Bedeutung zu. In diesen Situationen kann der Bund die Länderfront mit der Kombination „Steuererhöhung plus Einnahmeanteilerhöhung" brechen. Mit dem Beitritt der „armen" Neuen Länder ist die Macht des Bundes gewachsen, denn mit einer größeren Zahl abhängiger Länder kann Berlin über Kompensationszahlungen Einfluss

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nehmen, eine Autonomieorientierung der schwachen Länder wie in der Schweiz fehlt oft, vielmehr wird nach dem Motto gehandelt: „(Nach)geben und nehmen."[27]

Bei Steuersenkungen ist die Ausgangslage spiegelbildlich. Die Länder haben aus fiskalischer Sicht kein Interesse an Steuersenkungen, weil sie Einnahmen verlieren. Den politischen Kredit streicht die Bundesregierung ein. Steuersenkungen lassen sich folglich leichter durchsetzen, wenn die Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat gleich sind. Beispiel: die dreistufige Steuerreform 1986,1988 und 1990 unter Finanzminister Gerhard Stoltenberg. Gerhard Schröder gelang 2000, anders als Helmut Kohl 1997, eine Steuersenkung gegen die Opposition und die skeptischen Länder. Vor der Abstimmung im Bundesrat versprach Gerhard Schröder dem notorisch klammen Berlin 200 Millionen Euro, half dem armen Brandenburg in ähnlicher Form, sagte Bremen seine Bestandsgarantie zu und versüßte diese mit einer bis heute nicht eingelösten Finanzhilfe. Die FDP erhielt Aussicht auf eine stärkere Senkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer.[28]

3.2 Schweiz: Wie sich Konfliktlinien abmildern können

Die Wechselwirkungen zwischen Föderalen Finanzbeziehungen, Regierungs- und Parteiensystem und der politischen Kultur können Konflikte aber nicht nur verschärfen, sondern auch, wie in der Schweiz, abmildern. Die Schweizer Finanzbeziehungen bestimmen komplexe Wechselwirkungen zwischen Direktdemokratie, Regierungssystem und ökonomisch-territorial bedingtem Autonomiestreben. Auf dem Gebiet der föderalen Finanzbeziehungen sorgen zwei gegenläufige Kräfte, anders als in Deutschland, für eine Abmilderung horizontaler Konflikte.

Erstens: Ein traditionelles „antizentralistisches Misstrauen" bei Volk und Kantonen – auch ausgedrückt in einer dezentralen Einnahmen- und Ausgabenhoheit – führt dazu, dass „Nutznießer und Klienten des Systems" besonders genau darauf achten, was mit „ihrem" Geld passiert. Die Folge: Bürger und Vertreter im Ständerat, die eben nicht Teil einer Regierung sind, bevorzugen dezentrale Steuern, weil das Geld dem eigenen Nutzerkreis und keinen institutionellen Interessen zu Gute kommt.

Zweitens: Die Autonomieorientierung zeigt sich darin, dass das Volk seit 1848 rund ein Drittel der Verfassungsrevisionen, die Kompetenzübertragungen an den Bund zum Ziel hatten, abgelehnt hat. Der Unterschied zu Deutschland lässt sich am Beispiel der direkten Bundessteuer zeigen. Prinzipiell könnten die finanzschwachen Kantone im Ständerat eine Mehrheit für eine Erhöhung der direkten Bundessteuer bekommen. Schließlich würden „ihre" Kantone aufgrund der starken Progression der Bundessteuer,

27 Vgl. *Sturm, Roland* 2009: Föderalismusreform II: „Schuldenbremse", neokeynesianischer Glaube an die Steuerbarkeit der Wirtschaft und das altbekannte Instrument der Politikverflechtung, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (GWP) 58 (4), S. 489; *Braun* 2003 (Fn. 9), S. 88-89 und 239-240; *Laufer, Heinz/Münch, Ursula* 1997: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 176.

28 Die Stoltenberg-Reform gelang, nachdem die Bundesregierung einen 1% höheren Mehrwertsteueranteil zugesagt hatte; vgl. *Braun* 2003 (Fn. 9), S. 232; *Herz, Wilfried* 2005: Das größte Geschenk aller Zeiten, in: Die Zeit vom 12.09.2005, S. 25.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 vor allem Gutverdiener in den reichen Kantonen belastet, bei Mehreinnahmen stärker profitieren, weil ihnen die Mehreinnahmen via Finanzausgleich zufließen würden. Dem steht allerdings ein obligatorisches Referendum in der gesamten Schweiz entgegen: 1976 und 1978 wurde eine Neuordnung der direkten Bundessteuer und der Umsatzsteuer vom Volk und auch den Ständen abgelehnt.[29]

3.3 USA: Wandel der Konfliktlinien über die Zeit

Konfliktlinien sind Wandlungen unterworfen. Eine solche lässt sich derzeit in den USA durch die zunehmend parteipolitische Polarisierung auf Bundes- und auf Staatenebene beobachten. Derzeit sind vier Entwicklungen besonders interessant:

1. Die harte Abwehrhaltung fiskalkonservativer Republikaner gegenüber Steuererhöhungen und die gleichzeitige Verweigerung von Einschnitten bei Sozialprogrammen durch liberale Demokraten führen zu einem Patt bei der Budgetsanierung des Bundes. Über kurz oder lang geraten damit auch die Bundeszuschüsse an die Staaten unter Druck. Bei einer weiteren Stärkung fiskalkonservativer Vertreter bei den Präsidentschafts- und Kongresswahlen im Herbst 2012 dürfte diese noch stärker ausfallen. Ein erneuter republikanischer Vorstoß, *categorical grants* in *block grants* umzuwandeln, ist ebenfalls möglich.[30]

2. Die Kürzung von Bundesgeldern und die massiven Defizite der Bundesstaaten dürften dort die Heftigkeit des Streits über den Weg (Steuererhöhungen oder Budgetkürzungen) aus der Misere verschärfen. Stark medial beachtet wurde eine Welle von Gesetzen in einigen Bundesstaaten, mit denen den Gewerkschaften das Recht genommen werden soll, Kollektiv-Verträge abzuschließen; ein Schlag, der die finanzielle Basis der Gewerkschaften und der Demokraten treffen würde. Entsprechend rabiat schlugen Präsident Obama, die Demokraten und die mit ihnen verbündeten vertikal integrierten Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zurück.[31]

3. Am Beispiel der Gesundheitsreform lässt sich beobachten, dass die parteipolitische Polarisierung zu einer vermehrten Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Staatenvertretern führen könnte. *Obama-Care*, das finanzielle Auswirkungen auf die Staatenfinanzen hat, wurde von Republikanern im Kongress, in den Bundesstaaten und verbündeten Interessenvertretern gemeinsam bekämpft.[32]

---

29 Vgl. *Braun* 2003 (Fn. 11) S. 68-71; *Fischer, Daniela C./Walker, Beat/Pifko, Clarisse* 2007: Die Direkte Bundessteuer. Eine praxisorientierte Darstellung mit zahlreichen Beispielen. 3. überarbeitete Auflage, Zürich, S. 8.

30 Vgl. *Gamkar, Shama/Pickerill, Mitchell J.* 2011: The State of American Federalism 2010-2011: The Economy, Health Care Reform and Midterm Elections Shape the Intergovernmental Agenda, in: Publius 41(3), S. 364-367; die stärkere Umwandlung der Bundeszuschüsse in Block-Grants fordert beispielsweise *Mitt Romney* in seinem Wahlprogramm. http://www.mittromney.com/issues/spending (05.03.2012).

31 Vgl. *Gamkar/Pickerill* 2011 (Fn. 30), S. 366-367; *Klüver, Reymer* 2011: Politik per Haftbefehl, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 05.03.2011.

32 Vgl. *Conlan, Timothy J./Posner, Paul L.* 2011: Inflection Point? Federalism and the Obama Administration, in: Publius 41(3), S. 441-443; *Dinan, John* 2008: The State of American Federalism 2007-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Eine weitere Entwicklung ist das verstärkte *Opt-out* mancher Bundesstaaten gegenüber föderalen Programmen. So verweigerten einige republikanische Staaten Bundeshilfen zur Arbeitslosenunterstützung und zum Ausbau des Eisenbahnnetzes.[33]

Dies könnte dazu führen, dass es in Zukunft eine noch stärkere „Verbrüderung" vertikaler und politischer Konfliktlinien in den USA geben könnte. Zunehmend unsicher wird damit auch, ob sich die Zuordnung aufrechterhalten lässt, dass Republikaner für Dezentralität und Demokraten für Zentralität plädieren. In Zukunft dürfte sich die Durchsetzung politischer Ziele auf der Ebene abspielen, die dafür die besseren Möglichkeiten bietet. Anzeichen dafür waren schon während der Präsidentschaft George W. Bushs erkennbar.[34]

2008: Resurgent state influence in the national policy process and continued state policy innovation, in: Publius 38(3), S. 381-415.

33 *Conlan/Posner* 2011(Fn. 32), S. 441.

34 *Milkis, Sidney M./Rhodes, Jesse H.* 2007: George W. Bush, the Party System, and American Federalism, in: Publius 37(3), S. 478-504.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Dezentralisierung als Dilemma und Chance für Parteien in Italien*

Julia Oberhofer

In Italien lässt sich seit einiger Zeit eine deutliche Stärkung der regionalen Ebene beobachten. Das lässt Auswirkungen auf die politischen und strategischen Überlegungen von Parteien erwarten: Die wachsende Bedeutung regionalspezifischer Themen, eines regionalen Selbstbewusstseins und regionaler Identität bringt mit sich, dass regionale Sonderumstände auch von gesamtstaatlichen Parteien nicht mehr ignoriert werden (können). Dies gilt besonders dann, wenn sich die Parteien mit einem stark regionalisierten Kontext konfrontiert sehen, d.h. mit Regionen, in der die Relevanz regionaler Themen und regionaler Identität politisch über Regionalparteien zum Ausdruck gebracht wird. Wie gehen Parteien, deren Hauptaugenmerk eigentlich auf der gesamtstaatlichen Ebene liegt, damit um? Zur Beantwortung dieser Frage können zwei Faktoren in den Blick genommen werden: Zum einen die Gestaltung der entsprechenden Anpassungsleistungen und zum anderen die Zwänge im Hintergrund, die eine Partei in ihrer Vorgehensweise beeinflussen.

Der folgende Beitrag beschäftigt sich damit, wie gesamtstaatliche Parteien in Italien auf den Dezentralisierungsprozess und die entsprechenden Reformen reagiert haben und reagieren. Von den verschiedenen Facetten, die sich mit derartigen Entwicklungen verbinden, wird im Folgenden gezielt die Vorgehensweise der gesamtstaatlichen Parteien in den Regionen untersucht und danach gefragt, was das Agieren gesamtstaatlicher Parteien in den Regionen beeinflusst. Dazu werden zunächst Thesen aus der Forschung aufgegriffen, die eine sinnvolle Annäherung an den italienischen Fall ermöglichen. Auf diesen Thesen aufbauend wird erörtert, welche Faktoren es den Parteien in den italienischen Regionen schwer machen, als regionale Interessenvertreter wahrgenommen zu werden, und aus welchen Gründen bzw. in welcher Form ihnen eine Annäherung an regionale Themen doch möglich sein kann. Dabei wird besonders auf die Bedeutung regionaler Identität in ihren unterschiedlichen Nuancen verwiesen, um ein besseres Verständnis für das Vorgehen gesamtstaatlicher Parteien in den Regionen zu entwickeln.[1]

Parteien in den Regionen besser verstehen: Thesen aus der Forschung

Die italienischen Parteien haben sich in den letzten Jahren verstärkt mit der Region auseinandergesetzt und das, obwohl bei gesamtstaatlichen Parteien in Aufbau, Programmatik und Strategie per definitionem von einer Orientierung an der nationalstaatlichen

* Herzlicher Dank geht an Prof. Dr. Günther Pallaver für seine sehr hilfreichen Anregungen.

1 Der vorliegende Beitrag basiert auf der Dissertation der Autorin, vgl. *Oberhofer, Julia* 2012: Regionalismus als Herausforderung - Gesamtstaatliche Parteien in Südtirol und Venetien, Dissertation an der FAU Erlangen-Nürnberg, Veröffentlichung geplant im Juni 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 ausgegangen wird. Tatsächlich lassen sich erste Anpassungsleistungen an die gestiegene politische Relevanz der Region feststellen.[2]

Dies bestätigt im Grundsatz die in der theoretischen Debatte thematisierte Erwartung, dass Veränderungen in der institutionellen Struktur eines Staates auch Auswirkungen auf politische Akteure und ihre Strategien mit sich bringen.[3] Geht es wie hier um die Stärkung der Region, kann in Hinblick auf die entsprechenden Anpassungsleistungen von einer Regionalisierung der Parteien gesprochen werden. In diesem Prozess stehen den Parteien verschiedene Alternativen offen: Niedrigschwelligere Optionen wären ein Aufgreifen regionaler Symbolik sowie das Entwickeln regionalspezifischer Programme und eines regionalen Wahlkampfes. Das Zulassen von einer auf regionaler Ebene unabhängigen Koalitionspolitik oder gar einer eigenständigen Haltung der regionalen Parteizweige zum Dezentralisierungsprozess wären dagegen sehr radikale Anpassungen. Letztlich sind jedoch alle Handlungsoptionen vom gleichen Grunddilemma gesamtstaatlicher Parteien in Mehrebenensystemen geprägt: Sie müssen sowohl als Parteien mit nationalem Auftrag wahrgenommen werden, als auch bei Regionalwahlen authentisch als Vertreter des jeweiligen substaatlichen Territoriums auftreten.[4]

Die Forschung hat diesem Dilemma in den letzten Jahren verstärkt Interesse zuteilwerden lassen. Mittlerweile ist eine Reihe von Studien veröffentlicht, die sich mit den Anpassungsleistungen von Parteien in Mehrebenensystemen befassen.[5] Dabei wurde deutlich, dass die Art und Weise, wie Parteien den skizzierten Spagat zwischen nationaler Verpflichtung und regionaler Herausforderung bewältigen, ebenso wie die Wahl der dargelegten Handlungsmöglichkeiten, von verschiedenen Faktoren abhängen. In der einschlägigen Literatur lassen sich grob drei verschiedene Bereiche feststellen: Dies sind (1) parteiinterne, (2) institutionelle und (3) gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Ihnen werden unterschiedliche Auswirkungen auf das Vorgehen gesamtstaatlicher Par-

2 Vgl. u.a. *Oberhofer, Julia* 2010: Die Regionalisierung von gesamtstaatlichen Parteien – Der Fall Italien, in: *Oberhofer, Julia/Sturm, Roland (Hrsg.)*: Koalitionsregierungen in den Ländern und Parteienwettbewerb, München, S. 231-250; *Pallaver, Günther* 2007: Die Territorialisierung der Parteien. Auswirkungen des (asymmetrischen) Föderalismus auf die Parteienlandschaft. Das Fallbeispiel Italien, in: *Palermo, Francesco u. a. (Hrsg.)*: Auf dem Weg zum asymmetrischem Föderalismus?, Baden-Baden, S. 130-143; *Pallaver, Günther* 2006: Regionale Parlamente und Parteien in Italien, in: *Zimmermann-Steinhart, Petra (Hrsg.)*: Regionale Wege in Europa. Föderalismus, Devolution, Dezentralisierung, München, S. 115-150.

3 *Deschouwer, Kris* 2007: Electoral Politics in Multi-Level Settings, in: *Deschouwer, Kris/Jans, M. T. (Hrsg.)*: Politics beyond the state: Actors and policies in complex institutional settings, Brüssel, S. 25-44 (S. 26).

4 *Libbrecht, Liselotte u.a.* 2008: Issue salience in regional party manifestos in Spain, in: European Journal of Political Research, Jg. 48, Nr. 1, S. 58-79 (S. 58).

5 Vgl. u.a. *Detterbeck, Klaus* 2009: Multi-Level Party Politics in Western Europe. The reterritorialization of party competition and party organizations, Habilitationsschrift an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Unveröffentlichtes Manuskript; *Wilson, Alex* 2009: Multi-level Party Politics in Italy and Spain, Dissertation, European University Institute, Firenze, unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12882/2009_WILSON.pdf?sequence=2 (27.11.2010); *Fabre, Elodie* 2008: Party organization in a multi-level setting: Spain and the United Kingdom, Dissertation, Leuven, unter: https://repository.libis.kuleuven.be/dspace/handle/1979/1702 (25.01.2009).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

teien in den Regionen zugesprochen, wobei ein Fokus auf der Bedeutung von parteiinternen und strukturellen Einflussfaktoren festzustellen ist. Die im Folgenden dargestellten Thesen aus der wissenschaftlichen Literatur sind besonders interessant und eignen sich dafür, das Vorgehen der italienischen Parteien in den Regionen besser zu verstehen, auch wenn eine empirische Untermauerung nur in Ansätzen gegeben ist.

Unmittelbar nachzuvollziehen ist, dass die Grundstruktur einer Partei erheblichen Einfluss darauf hat, ob und wie substaatliche Parteizweige auf regionaler Ebene agieren können: Zentralistisch ausgerichtete Parteien werden mehr Schwierigkeiten damit haben, ihren regionalen Parteizweigen Freiheiten und ein von der nationalen Linie losgelöstes Agieren zuzugestehen. Ebenso gibt die grundsätzliche Einstellung einer Partei bzw. der Spitzenvertreter einer Partei zum Thema Dezentralisierung wichtige Hinweise darauf, wie sich die Haltung gegenüber regionalen Forderungen gestaltet: Parteien, die einer Stärkung der regionalen Ebene in der Tendenz aufgeschlossen gegenüberstehen, dürften weniger Probleme damit haben, regionale Ansätze zuzulassen, als Parteien, die sich entsprechenden Reformen gegenüber grundsätzlich skeptisch zeigen.[6]

Bei den institutionellen Rahmenbedingungen ist zu erwarten, dass gesamtstaatliche Parteien gerade in politisch bedeutenden Regionen eine stärkere Beschäftigung mit regionalen Themen befürworten. Dahinter steckt der Gedanke, dass der Wunsch nach einer starken Rolle in der Region für Parteien davon abhängt, inwiefern diese tatsächliche politische Gestaltungsoptionen bietet:[7] Ist dies nicht der Fall, werden Parteien auch nur wenig Interesse daran haben, im jeweiligen Regionalparlament eine wichtige Rolle zu spielen. Thesen zur Bedeutung von Wahlsystem und -zyklus wiederum sind vielfältig.[8] Weitgehend Einigkeit besteht dahingehend, dass horizontale (Regionalwahlen finden in einer Mehrheit aller Regionen gleichzeitig statt) und vertikale Simultanität (Regionalwahlen und nationale Wahlen fallen zeitlich zusammen) von Wahlen ein regionalspezifisches Vorgehen behindern: Den Regionalwahlen wird durch das Zusammenfallen mit anderen Wahlen eine nationale Dimension verliehen, die den Wunsch nach einem gesamtstaatlich einheitlichen Auftreten stärkt.[9]

Gesellschaftliche Rahmenbedingungen sind in ihren konkreten Auswirkungen bisher noch wenig untersucht worden. Einig ist sich die Forschung grundsätzlich darin, dass für gesamtstaatliche Parteien gerade Regionen mit starker regionaler Identität und Regionalparteien eine besondere Herausforderung darstellen.[10] Dabei wird angenommen, dass Parteien grundsätzlich drei Möglichkeiten haben:[11] Sie können (1) die Bedeutung

6 *Roller, Elisa/Van Houten, Pieter* 2003: A National Party in a Regional Party System: The PSC-PSOE in Catalonia, in: Regional and Federal Studies, Jg. 13, Nr. 3, S. 1-22 (S. 3-7).

7 *Deschouwer, Kris 2003*: Political Parties in Multi-Layered Systems, in: European Urban and Regional Studies, Jg. 10, Nr. 3, S. 213-226; *Fabre* 2008 (Fn. 4), S. 35.

8 Vgl. im Überblick *Swenden, Wilfried* 2006: Federalism and regionalism in Western Europe: A comparative and thematic analysis, Basingstoke, S. 168-169.

9 *Deschouwer* 2003 (Fn. 6), S. 223; *Fabre* 2008 (Fn. 4), S. 45.

10 U.a. *Roller/Van Houten* 2003 (Fn. 5), S. 1-2.

11 *Maddens, Bart/Libbrecht, Liselotte 2009*: How Statewide Parties Cope with the Regionalist Issue: The Case of Spain: A Directional Approach, in: *Swenden, Wilfried/Maddens, Bart (Hrsg.)*: Territo-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

regionaler Themen abschwächen bzw. gar nicht erst aufgreifen. Wenn sie aber die Bedeutung regionaler Aspekte betonen, indem sie diese gezielt thematisieren, dann können sie sich dabei (2) entweder ablehnend verhalten oder sich (3) explizit als regionale Interessenvertreter darstellen. In der Forschung wird die zweite Möglichkeit dabei als die weniger wahrscheinliche Option betrachtet.[12] Begründet wird dies damit, dass gerade bei Regionalwahlen regionale Themen zwangsläufig aufgegriffen werden müssten und durch den sich daraus ergebenden regionalen Fokus ein „gegen den Strom schwimmen" nur negative Konsequenzen mit sich brächte. Für die gesamtstaatlichen Parteien in Italien würde dies bedeuten: Insofern es eine Partei unter Berücksichtigung der anderen Faktoren für sinnvoll und möglich erachtet, sich in der Region zu engagieren, wäre zu erwarten, dass dies positiv im Sinne einer Annäherung an regionale Forderungen und Themen geschieht.

Warum italienische Parteien Schwierigkeiten mit der Regionalisierung haben...

Für die gesamtstaatlichen Parteien in Italien lässt sich auf den ersten Blick ein äußerst zurückhaltender Umgang mit der regionalen Ebene beobachten. Institutionelle Faktoren spielen hier eine wichtige Rolle: Die italienischen Regionen mit Normalstatut[13] waren erst 1970 eingerichtet worden und zunächst wenig mehr als Verwaltungseinheiten. Zwar hatte die Verfassung von 1948 eine Untergliederung in Regionen bereits vorgesehen; im Grundsatz war die italienische Republik aber als (regionalisierter) Einheitsstaat konzipiert worden. Dies hatte Auswirkungen auf Aufbau und Strategie der Parteien: Die Ausrichtung war grundsätzlich zentralistisch, mit vorwiegend hierarchischen Entscheidungsstrukturen. Die Bewertung der Region als politische Handlungsebene variierte zwar nach Parteien: Während zum Beispiel Kommunisten (Partito Comunista Italiano) und Sozialisten (Partito Socialista Italiano) die neue territoriale Ebene begrüßten, waren die Christdemokraten (Democrazia Cristiana) skeptisch und die Movimento Sociale Italiano deutlich ablehnend. Gemeinsam war allen Parteien der Ersten Republik jedoch, dass die jeweilige Haltung nicht Ergebnis territorialer bzw. peripherer Konflikte und diesbezüglicher Standpunkte war, sondern in erster Linie wahltaktischen Überlegungen entsprang.[14] Dementsprechend schlug sich eine positive Haltung zur regionalen Ebene

rial party politics in Western Europe, Basingstoke, S. 204-228; *Meguid, Bonnie M.* 2008: Party competition between unequals: Strategies and electoral fortunes in Western Europe, Cambridge.

12 *Maddens/Libbrecht* 2009 (Fn. 10), S. 207-208.

13 Wenn im Folgenden nicht ausdrücklich als Regionen mit Sonderstatut bezeichnet, bezieht sich der Begriff Region auf die 15 der 20 italienischen Regionen mit Normalstatut. Bei den italienischen Regionen mit Sonderstatut handelt es sich um Sizilien, Sardinien, dem Aostatal, Friaul-Julisch-Venetien sowie um die beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient, die zusammen die Region Trentino-Südtirol bilden.

14 Insbesondere die Sozialisten und die Kommunisten hatten die Christdemokraten dazu gedrängt, der in der Verfassung verankerten regionalen Struktur des Staates Rechnung zu tragen, weil sie sich dadurch eine neue politische Machtbasis (in den Regionen) erhofften.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 nicht in deutlichen organisatorischen Anpassungsleistungen – abgesehen von einer grundsätzlichen Berücksichtigung der Region als neuer territorialer Ebene – nieder.

Zur politischen Aufwertung der Regionen kam es erst, als die Lega Nord Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre mit Vehemenz die Forderung nach einer Stärkung der regionalen Ebene auf die politische Agenda setzte. Sie brachte einen Reformprozess ins Rollen, der die Stellung der Region sukzessive stärkte. Unter anderem geschah dies über die Neugestaltung des Regionalwahlsystems, die Reform der regionalen Finanzverfassung, die Einführung der Direktwahl des Regionalpräsidenten sowie schließlich über die Verfassungsreform von 2001: Die Reform mit Titel V[15] brachte eine deutliche institutionelle Aufwertung der Region mit sich, die aus heutiger Sicht noch nicht abgeschlossen scheint: So steht die konkrete Ausgestaltung des 2009 verabschiedeten Ermächtigungsgesetzes zum Finanzföderalismus noch aus.

Die Parteien in Italien haben auf die skizzierten Entwicklungen durchaus reagiert; darauf weisen bereits einige Studien hin.[16] Allerdings erfolgten die Reaktionen auf regionaler Ebene zunächst zögerlich: Die regionalen Parteizweige, so ein Befund von Loughlin und Bolgherini,[17] positionieren sich inhaltlich nur in den seltensten Fällen unabhängig von der gesamtstaatlichen Linie ihrer Partei. Das Problem wird nicht nur in der stringenten Führung der Parteizentralen auf die regionalen Parteizweige gesehen. Palermo[18] betont darüber hinaus, dass in den meisten Fällen die regionale politische Klasse die ihnen zustehenden Möglichkeiten gar nicht auszuschöpfen wisse.

Auf den ersten Blick bestätigt sich in der Gesamtsicht somit eine nur zurückhaltende Berücksichtigung regionaler Spezifika durch gesamtstaatliche Parteien. Eine Bewertung sollte aber berücksichtigen, dass der Dezentralisierungsprozess in Italien noch immer in der Entwicklungsphase steckt. Deutlich kristallisiert sich dabei die Bedeutung der oben skizzierten Rahmenbedingungen in ihren Auswirkungen auf das Vorgehen der Parteien in den Regionen heraus: Die institutionelle Schwäche der Regionen bis in die 1990er Jahre hinein, spiegelt sich innerparteilich in der weitgehend zentralistischen Tradition mit vorwiegend hierarchischen Entscheidungsstrukturen wider, die sich nicht ohne weiteres von einem Tag auf den anderen ablegen lässt und auch heute noch nachwirkt. Zwar haben mittlerweile einige Parteien sogar dezidiert föderale Strukturen übernommen (u.a. die Partito Democratico). Das so vorhandene Potential wird aber weiterhin wenig genutzt, was sicherlich auch mit dem Trend zur Personalisierung der italienischen

15 Durch die Reform von Titel V der italienischen Verfassung wurde u.a. die Beziehung zwischen Staat und Regionen vollkommen neugeordnet; alle nicht spezifisch dem Staat zugeordneten Kompetenzen wurden den Regionen übertragen (Art. 117).

16 U.a. *Oberhofer* 2010 (Fn. 5); *Hopkin, Jonathan* 2009: Decentralization and Party Organizational Change: The Case of Italy, in: *Swenden/Maddens (Hrsg.)* 2009 (Fn. 10), S. 86-101.

17 *Loughlin, John/Bolgherini, Silvia* 2006: Regional elections in Italy: National tests or regional affirmation?, in: *Hough, Daniel/Jeffery, Charlie (Hrsg.)*: Devolution and electoral politics, Manchester, S. 140-156 (S. 150-151).

18 *Palermo, Francesco* 2005: Italys's long devolutionary path towards federalism, in: *Ortino, Sergio/Zagar, Mitja/Mastny, Vojtech (Hrsg.)*: The changing faces of federalism, Manchester, S. 182-201 (S. 194).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Politik zu tun hat, die sich seit den 1990er Jahren verfestigt[19] und besonders bei den Parteien im rechten Spektrum zu beobachten ist bzw. war (Lega Nord, Forza Italia, Alleanza Nazionale; letztere sind 2009 in der Partei Popolo della Libertà aufgegangen). Hier spielen auch die Anforderungen der Wahlgesetzgebung eine Rolle, die eine Ausrichtung auf Einzelpersonen und das Parteizentrum befördern. Ignazi, Bardi und Massari[20] stellen gar einen grundsätzlichen Trend in Richtung einer Zentralisierung der innerparteilichen Entscheidungsfindung und Politikgestaltung fest.

Darüber hinaus ist selbst die institutionelle Aufwertung der Region in ihren Auswirkungen auf das Vorgehen gesamtstaatlicher Parteien in den Regionen zurückhaltend zu beurteilen. Die italienischen Regionen verfügen, als Ergebnis des in den 1990er Jahren begonnen Reformprozesses, zwar formal über einen hohen *self-rule*-Wert[21] (13 von 15 möglichen Punkten). Allerdings gilt weiterhin, dass die Einbindung der Regionen mit Normalstatut in die Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene äußerst gering ist (nur ein Punkt auf der *shared-rule*-Skala) und darüber hinaus die formal weitreichenden Möglichkeiten de facto noch wenig genutzt werden. Hinzu kommt, dass aufgrund der noch ausstehenden Detailregelungen zum Finanzföderalismus die regionalen Möglichkeiten als eigenständige Ebene weiterhin begrenzt sind. Für gesamtstaatliche Parteien ist es in Hinblick auf ihre Politikgestaltungsmöglichkeiten weiterhin attraktiver, die nationalstaatliche Ebene in den Blick zu nehmen. Dies umso mehr, als dass die Regionalwahlen in der Mehrheit der Regionen mit Normalstatut am gleichen Tag stattfinden, was den Wahlen eine definitiv nationale Ausrichtung gibt, die so auch von den Parteien wahrgenommen und vermittelt wird.

… und wie es ihnen doch gelingt

Trotz der oben skizzierten Tendenzen bleibt Raum für regionale Nuancen, sei es im Wahlkampf, in den Wahlprogrammen oder bei der Wahl der Listennamen. Hier haben im Vergleich zu der Zeit vor den 1990er Jahren deutliche Veränderungen stattgefunden. Geschuldet sind sie dem Wandel in der Haltung der Parteien zum Thema Dezentralisierung. Die Lega Nord hatte die Themen Regionalisierung, Dezentralisierung und Föderalisierung auf die politische Agenda gebracht und die gesamtstaatlichen Parteien so dazu bewegt, hierzu Stellung zu beziehen. Mit dem Voranschreiten entsprechender Reformen gilt spätestens seit Beginn der 2000er Jahre, dass sich alle Parteien grundsätzlich für

19 *Cotta, Maurizio/Verzichelli, Luca* 2007: Political institutions in Italy, New York, NY, S. 63; *Newell, James L.* 2010: The politics of Italy: Governance in a normal country, Cambridge, S. 226.

20 *Ignazi, Piero/Bardi, Luciano/Massari, Oreste* 2010: Party organisational change in Italy (1991-2006), in: Modern Italy, Jg. 15, Nr. 2, S. 197-216 (S. 213).

21 Nach *Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Schakel, Arjan H. (Hrsg.)* 2008: Regional authority in 42 countries, 1950-2006. A measure and five hypotheses, in: Regional and Federal Studies, Jg. 18, Nr. 2-3. Der „regional authority index" misst für die Regionen von 42 Staaten im Zeitraum zwischen 1950 und 2006 die Werte regionaler Autorität über die Berücksichtigung zweier Dimensionen: Die self-rule-Dimension bewertet die Möglichkeit einer Region zu eigenständiger Politikgestaltung, während die shared-rule-Dimension den Einfluss der Region innerhalb des jeweiligen Staates abbildet.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Dezentralisierungsreformen aussprechen, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und divergierenden Vorstellungen, was die konkrete Ausgestaltung betrifft.[22] Für den Einfluss der innerparteilichen Rahmenbedingungen auf das Vorgehen gesamtstaatlicher Parteien in den Regionen bedeutet das: Die Haltung zu Dezentralisierungsreformen und zur Stärkung der regionalen Ebene gestaltet sich grundsätzlich positiv. Diese gestiegene Relevanz der Regionen bildet sich dabei allerdings – unter anderem den zuvor skizzierten, weiterhin zentralistischen Strukturen innerhalb der Parteien geschuldet – in erster Linie im Bedeutungszuwachs der regionalen Exekutiven und auf einer symbolischen Ebene ab und beschränkt sich noch immer weitgehend auf niedrigschwellige Anpassungsleitungen: Zu diesen zählt der Rückzug auf eine regionale Symbolik, wie sie beispielsweise zum Ausdruck kommt, wenn Parteien in den Regionen unter anderem Namen und mit neuem Emblem auftreten, um ihren Regionalbezug zu suggerieren, dabei aber die Dominanz der nationalen Parteizentrale nicht in Frage stellen.[23]

Eine wichtige Rolle spielt in diesem Kontext die Einführung der Direktwahl des Regionalpräsidenten und eine damit einhergehende symbolische Verknüpfung von Person und Region, die entsprechend genutzt werden kann. Beobachten lassen sich im Regionalwahlkampf zudem stärker auf die Region bezogene Diskurse, Bekenntnisse zum Territorium und zur regionalen Bindung. Beispielhaft kann hier auf den Einsatz von dialektalen Ausdrücken in Wahlkampfslogans verwiesen werden.[24]

Die hier angesprochenen, zum Teil symbolischen Elemente, die eine regionale Bindung verdeutlichen (sollen), verweisen auf gesellschaftliche Faktoren, die das Agieren der gesamtstaatlichen Parteien auf regionaler Ebene zusätzlich beeinflussen, insbesondere auf den Aspekte der *Identität*. Wie erwähnt, führt eine ausgeprägte regionale Identität häufig dazu, dass in der Regionalbevölkerung ein Bedürfnis danach entsteht, regionale Themen in den politischen Diskurs einzubringen, wie dies in einem wechselseitigen Prozess über und durch Regionalparteien geschieht. In den italienischen Regionen mit starken Regionalparteien bedeutet dies für die gesamtstaatlichen Parteien eine größere Dringlichkeit, sich konkret mit der regionalen Ebene auseinanderzusetzen, als in Regionen, deren regionale Identität schwach ist. Die Italienforschung hat festgestellt, dass grundsätzlich seit Einführung der Region deren Bedeutung als Bezugspunkt für die Bürger überall gestiegen ist.[25] Allerdings offenbart sich ein deutliches Nord-Süd-

22 Während die Parteien des linken Spektrums einen Schwerpunkt auf die Beibehaltung nationalstaatlicher Solidarität und die Notwendigkeit von Ausgleichsmechanismen legen, weisen die Standpunkte der Mitte-Rechts-Parteien oft einen deutlichen und zum Teil widersprüchlichen Kompromisscharakter auf. Erklären lässt sich dies durch die immer wieder sehr heterogene Koalition im rechten Spektrum zwischen weiterhin zentralstaatlich ausgerichteten Parteien und der Lega Nord.

23 Für Beispiele vgl. *Pallaver* 2007 (Fn. 1).

24 So nutzte etwa die Partito Democratico in Venetien bei den Regionalwahlen 2010 u.a. den dialektalen Wahlslogan *Ocio* (in etwa: Augen auf, aufgepasst), um ihrer Regionalverbundenheit zu demonstrieren.

25 U.a. *Nevola, Gaspare* 2003: Introduzione. Perché le Regioni a statuto speciale: questioni di identità nazionale, in: *Nevola, Gaspare (Hrsg.)*: Altre Italie, Roma, S. VII-XLV (S. XII-XIII); *Tossutti, Liviana S.* 2002: Between Globalism and Localism, Italian Style, in: West European Politics, Jg. 25, Nr. 3, S. 51-76.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gefälle:[26] Besonders im Norden, wo die Lega Nord prominenter Vertreter regionaler Interessen ist, hat die Region über eine folkloristische Bedeutung hinaus auch politische Relevanz. Die politische Bedeutung regionaler Identität zeigt sich darüber hinaus gerade in den Regionen mit Sonderstatut, in denen Regionalismus und regionale Fragen politisch (weiterhin) stark thematisiert werden. Wenn es wie in diesen Fällen aufgrund der hohen Bedeutung entsprechender Themen in der Regionalbevölkerung kaum möglich ist, regionale Aspekte im politischen Diskurs zu vernachlässigen, dann kommen die gesamtstaatlichen Parteien nicht um eine Positionierung herum.

Spielt das Identitätsverständnis in den Regionen eine Rolle?

Dort, wo gesamtstaatliche Parteien mit einem ausgeprägten regionalen Bewusstsein konfrontiert sind, bleiben ihnen zwei sinnvolle Handlungsoptionen: Eine positive Annäherung an regionale Themen – in direkter Konkurrenz zu Regionalparteien. Oder aber eine Haltung in bewusster Opposition zu regionalen Forderungen. Wie zuvor geschildert, wird in der Forschung Letzteres als die weniger wahrscheinliche Option betrachtet, was bedeuten würde, dass die italienischen Parteien – innerhalb der innerparteilich und institutionell gegebenen, beschränkenden Rahmenbedingungen – grundsätzlich darum bemüht sein sollten, sich als Vertreter regionaler Interessen zu präsentieren. Tatsächlich lässt sich ein entsprechendes Vorgehen beispielhaft für die Region Venetien aufzeigen. Sie ist eine der Hochburgen der Lega Nord und gilt im innerstaatlichen Vergleich als Region mit besonders starker regionaler Identität, die dabei nicht auf die politisch definierte Region beschränkt bleibt, sondern ausdrücklich die Großregion „Norden" als wirtschaftsstarkes Identifikationsgebiet umfasst.[27] Dennoch war es der Forza Italia bis 2010 gelungen, hier die regionale Regierungspartei zu stellen – auch deshalb, weil sich die Forza Italia erfolgreich als regionale Kraft präsentierte: Regionale Themen bestimmten den Diskurs. Der langjährige Regionalpräsident Giancarlo Galan ging sogar so weit, die Forza Italia für ihr verhaltenes Vorgehen in puncto Föderalismus zu kritisieren und die Nähe des regionalen Parteizweigs zu den Zielen der Lega Nord zu betonen, vor allem in Hinblick auf die Umsetzung des Finanzföderalismus.[28] Auch die in der Tendenz in puncto Regionalismus zurückhaltenden Parteien des linken Spektrums experimentieren in Venetien mit stärker auf die Region abzielenden Botschaften. Dies zeigen beispielsweise jüngere Wahlkampagnen der Partito Democratico, in denen unter anderem Plakate eingesetzt wurden, die in Sprache und Gestaltung auf ähnliche Aktionen der

26 Dies zeigt z.B. eine Studie aus dem Jahr 2007, vgl. *Bordignon, Fabio* 2007: Secondo Rapporto sugli orientamenti civici del Nord Est, Fondazione Nord Est – Demos & PI, Quaderni FNE, Collana Osservatori 56, unter: http://www.demos.it/2007/pdf/civismo_ne_2007.pdf (24.01.2010).

27 Vgl. beispielsweise die Einschätzung von *Gómez-Reino Cachafeiro, Margarita* 2002: Ethnicity and nationalism in Italian politics: Inventing the Padania: Lega Nord and the northern question, Aldershot, S. 54-55; hierzu auch die Studie von *Bordignon* 2007 (Fn. 25).

28 Vgl. Galan im Interview in *Possamai, Paolo* 2008: Giancarlo Galan. Il Nordest sono io, Venezia.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Lega Nord verweisen,[29] dabei insbesondere ökonomische Aspekte aufgreifen und den Nord-Süd-Konflikt thematisieren.

Die positive Auseinandersetzung der gesamtstaatlichen Parteien mit der Region in Venetien erfolgt allerdings unter zwei Voraussetzungen: Erstens bewegt sie sich innerhalb der von der gesamtstaatlichen Partei vorgegebenen Grenzen. Und zweitens orientiert sich der Bezug auf die Region und das regionale Bewusstsein am Wunsch nach regionaler (wirtschaftlicher) Profilierung und Modernisierung bestehender (politischer) Strukturen. Die Wirtschaftsstärke der Region wird auf die spezifischen Besonderheiten Venetiens (bzw. des italienischen Nordens) zurückgeführt, die gleichsam Begründungen für Forderungen nach mehr Autonomie vom Zentralstaat darstellen. Regionale Identität, wie sie von der Lega Nord auch in Venetien vertreten wird, erscheint hier als Mittel zum Zweck. Primäres Anliegen ist nicht das Aushandeln spezifischer Sonderrechte mit dem Zentralstaat zum Erhalt kultureller Eigenart, sondern vielmehr die grundlegende Änderung der gesamtstaatlichen institutionellen Struktur:[30] Ziel dieser politischen Beförderung regionaler Identität war und ist eine erweiterte Autonomie für die regionale Ebene.[31] Das in den Anfangsjahren der Lega zum Teil noch enthaltene ethnoregionale Element machte dabei zunehmend einer instrumentellen Logik Platz.[32]

Die Themen bzw. die Ausprägung des Regionalismus scheinen hier für die Möglichkeiten, die sich den gesamtstaatlichen Parteien in den Regionen bieten, eine wichtige Rolle zu spielen: In Venetien, wo regionale Forderungen eine stark ökonomische Komponente aufweisen, erleichtert dies einer gesamtstaatlichen Parteien wie der Forza Italia den Spagat zwischen regionaler Herausforderung und nationaler Verpflichtung. Wenn sie innerregional die Förderung der Region unterstützt, muss dies nicht in Konflikt mit ihren Zielen in anderen Regionen oder auf nationaler Ebene kommen: Wirtschaftsförderung und Modernisierung sind schließlich Ziele, die sich problemlos auch auf andere Kontexte übertragen lassen und entsprechend innerparteilich und in anderen Regionen kommuniziert werden können.

Diese Möglichkeit steht den gesamtstaatlichen Parteien jedoch nicht überall offen. Voraussetzung ist eine gewisse Durchlässigkeit der regionalen Themen, die es den ge-

29 Bei den Regionalwahlen 2010 gab die Partito Democratico in Venetien beispielsweise Plakate mit Schlagworten heraus, die eine Unterstützung des ärmeren Südens auf Kosten des ökonomisch erfolgreichen Nordens anprangerten.

30 *Pallaver, Günther* 2010a: Südtirol und Padanien: Zwischen Verteidigung und Eroberung des Territoriums, in: Der Bürger im Staat, Jg. 60, Nr. 2, S. 202-211 (S. 204).

31 Bereits im Programm der Liga Veneta, der Vorläuferpartei der Lega Nord in Venetien, war der Anspruch kultureller und ethnischer Eigenständigkeit stets mit finanzpolitischen und steuerrechtlichen Forderungen und dem Protest gegen das bestehende politische System verbunden gewesen, vgl. *Gómez-Reino Cachafeiro* 2002 (Fn. 26), S. 69. Entsprechend vertraten die typischen Liga-Wähler die Interessen der erfolgreichen kleineren und mittelgroßen Betriebe der Region, die ihr wachsendes ökonomisches Gewicht in Italien nicht mit einem entsprechenden politischen Einfluss einhergehen sahen, vgl. *Bordon, Frida* 1997: Lega Nord im politischen System Italiens: Produkt und Profiteur der Krise, Wiesbaden, S. 114.

32 *Allum, Percy/Diamanti, Ilvo* 1996: The Autonomous Leagues in the Veneto, in: *Levy, Carl (Hrsg.)*: Italian regionalism, Oxford, S. 151-170 (S. 158-162).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

samtstaatlichen Parteien erlaubt, sich an regionale Bedürfnisse anzunähern, und die eine glaubwürdige Vertretung als sinnvolle Option ermöglicht. Dass dies nicht immer der Fall sein muss, lässt sich erneut am Beispiel Forza Italia in Südtirol illustrieren. Während die Partei in Venetien jahrelang als Vertreterin regionaler Interessen wahrgenommen wurde, trat ihr regionaler Parteizweig in der autonomen Provinz Südtirol[33] stark nationalistisch ausgerichtet auf – selbst im Vergleich zur eigenen nationalen Parteiebene[34] – und konnte gerade über diese Strategie auf Erfolge verweisen. Wie kann diese Diskrepanz erklärt werden? Schließlich widersprach das Vorgehen der Forza Italia (ebenso wie auch die ähnlich ablehnend ausgerichtete und beim Wähler äußerst erfolgreiche Strategie der Alleanza Nazionale – bzw. vor den 1990ern der Movimento Sociale Italiano – in Südtirol) der oben geäußerten Annahme, dass sich gesamtstaatliche Parteien in stark regionalistischen Kontexten um eine Annäherung an regionale Themen bemühen. Verständlich scheint die Entscheidung für diese Strategie dann, wenn die Unterschiede vor dem Hintergrund der jeweils anzutreffenden Ausprägung von regionaler Identität und Regionalismus interpretiert werden. Der Südtiroler Regionalismus hat eine klar ethnische, historische und sprachliche Prägung. Ethnische Themen haben hier weitaus mehr Relevanz als klassische parteipolitische, wirtschaftliche oder soziale Fragen.[35] Dies wirkt nicht nur in gesellschaftliche, sondern auch in institutionelle und politische Bereiche hinein: Entlang einer ethnisch-sprachlichen Trennlinie haben sich in Südtirol zwei getrennte Wettbewerbssphären herausgebildet, mit den (deutschsprachigen) Regionalparteien auf der einen, den (italienischsprachigen) gesamtstaatlichen Parteien auf der anderen Seite. In dieses hier nur knapp skizzierte System ist in den letzten Jahren

33 Südtirol als eine der zwei Provinzen, die zusammen mit dem Trentino die autonome Region Trentino Alto Adige-Südtirol bildet, ist keine Region im Sinne der italienischen *regioni* als nächstgrößte substaatliche Einheit. Sie kann an dieser Stelle mit Venetien verglichen werden, da der Status als autonome Provinz und die damit einhergehenden weitreichenden Kompetenzen die eigentliche Region zu einer quasi-leeren Hülle degradiert haben, vgl. u.d.S. *Avolio, Giuseppe/Volmer, Leonhard* 2005: Institutionen, Kompetenzen und Verfahren im Autonomiestatut von 1972, in: *Marko, Joseph u.a. (Hrsg.)*: Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, Baden-Baden, S. 135-179 (S. 136); *Brunazzo, Marci* 2000: Trentino-Alto Adige. Un unico sistema di partito?, in: Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale, Jg. 21, Nr. 3-4, S. 615-644 (S. 629).

34 In diesem Sinne beispielsweise die Interpretation des Südtirol Landeshauptmanns Luis Durnwalder, zitiert nach *Varesco, Barbara* 2008: Heimatlos aus eigenem Verschulden. Lucio Giudiceandrea: "Feindbild SVP" zu schüren, ist einfacher als sich selbst zu bemühen, in: Dolomiten vom 26.09.2008, S. 15.

35 Vgl. *Pallaver, Günther* 2010b: Vom ethnischen zum territorialen cleavage, in: *Pallaver, Günther (Hrsg.)*: Politika 10. Jahrbuch für Politik, Bozen, S. 377-405 (S. 377).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

etwas Bewegung gekommen;[36] grundsätzlich spielt sich die Parteienkonkurrenz jedoch weiterhin innerhalb statt zwischen den ethnischen Wettbewerbssphären ab.[37]

Für die gesamtstaatlichen Parteien bedeutet dies: Sich überzeugend als Vertreter regionaler Interessen zu präsentieren, ist kaum möglich; für Außenstehende ist es ein fast aussichtsloses Unterfangen, sich die Grundlage des ethnisch-kulturell begründeten Regionalismus (die deutsche Sprache und die dahinterstehenden historischen Anknüpfungspunkte) anzueignen. Eine Annäherungsbasis fehlt. Entsprechend dominierte in Südtirol lange Zeit eine autonomiekritische bis -ablehnende Haltung gesamtstaatlicher Parteien, die darauf ausgerichtet war, zumindest den italienischsprachigen Bevölkerungsteil in der autonomen Provinz anzusprechen.

Allerdings finden sich hier mittlerweile Hinweise auf Veränderungen und Bemühungen um weniger konfliktträchtige bzw. die Sprachgruppengrenzen überschreitende Ansätze. Ein Beispiel ist hier die Partito Democratico, die in Südtirol seit den Landtagswahlen 2008 mit einem bewusst zweisprachigen Erscheinungsbild darum bemüht ist, Wähler aus allen ethnischen Lagern anzusprechen und als „territoriale Volkspartei" in Südtirol zu punkten.[38] Aber auch die Parteien des rechten Spektrums verhalten sich mittlerweile zum Teil zurückhaltender als früher. Peterlini[39] spricht beispielsweise davon, dass bei den Regionalwahlen 2008 dem „Gegenprogramm zum Autonomieprojekt" über die Mitte-Rechts-Parteien sichtbar „die Kraft ausgegangen" sei. Nachvollziehen ließe sich diese Entwicklung vor dem Hintergrund der Beobachtungen von Pallaver,[40] der Anzeichen für eine stärkere Identifikation der Bürger mit dem Territorium (statt mit der jeweiligen Sprachgruppe) sieht. Ein solchermaßen neu definierter Regionalismus zielt weniger auf die ethnisch-kulturelle Basis ab, die den gesamtstaatlichen Parteien eine Annäherung an regionale Themen unmöglich macht, sondern hat seine Grundlage in der Region selbst als einem Gebiet mit gemeinsamen, territorial definierten Interessen. Hier zeigen sich Ähnlichkeiten zu der für Venetien skizzierten Form von regionaler Identifikation. Konkret würde dies für die gesamtstaatlichen Parteien die Möglichkeit eröffnen, in Südtirol neue Strategien zu erproben: Sie könnten sich überzeugender als Vertreter regionaler Interessen im Sinne von territorial definierten – und nicht ethni-

36 Atz und Pallaver stellen beispielsweise für die Landtagswahlen 2008 einen, wenn auch bescheidenen, interethnischen Wettbewerb fest, vgl. *Atz, Hermann/Pallaver, Günther* 2009: Der lange Abschied von der Sammelpartei. Die Landtagswahlen 2008 in Südtirol, in: *Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hrsg.)*: Politik in Tirol. Jahrbuch 2009, Innsbruck, S. 95-127 (S. 121).

37 So z.B. eine Einschätzung von Atz aus dem Jahr 2009, der feststellt, dass Interethnizität als Programmschwerpunkt letztlich nur wenig attraktiv sei und sich die Geschlossenheit der ethnischen Wettbewerbssphären weiterhin bestätige, vgl. *Atz, Hermann* 2009: Das Wahlergebnis: Werden die ethnischen Wahlarenen durchlässiger?, in: *Pallaver, Günther/Kager, Thomas (Hrsg.)*: Politika 09. Jahrbuch für Politik, Bozen, S. 213-243 (S. 229).

38 *Pallaver* 2010b (Fn. 34), S. 395.

39 *Peterlini, Hans-Karl* 2009: Vom Albdruck befreit, im Albtraum erwacht, in: *Pallaver/Kager (Hrsg.)* 2009 (Fn. 36), S. 71-100 (S. 80).

40 *Pallaver, Günther* 2010c: Identità territoriale, non più su base etnica, in: Alto Adige (Online), unter: http://altoadige.gelocal.it/minoranze/2010/01/06/news/identita-territoriale-non-piu-su-base-etnica-1821682 (30.09.2011); *Pallaver* 2010b (Fn. 34)

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schen – Interessen und somit der gesamten Regionalbevölkerung profilieren, indem sie weniger polarisieren. In diese Richtung lässt sich die von Pallaver[41] beobachtete Tendenz bewerten, dass bei den Regionalwahlen 2008 der gezielt sprachübergreifende Ansatz der Mitte-Links-Partei Partito Democratico zu einem leichten Zuwachs an Wählerstimmen geführt hat – bei gleichzeitigem leichten Rückgang der Stimmen für die polarisierenden Mitte-Rechts-Parteien, die im Popolo della Libertà vereint zur Wahl antraten.

Ausblick

Für das Vorgehen italienischer Parteien in den Regionen lässt sich grundsätzlich folgende Tendenz ausmachen: Einerseits sind die Parteien weiterhin in weitgehend zentralistisch ausgerichteten Entscheidungsstrukturen verhaftet und mit Regionen konfrontiert, deren Logik als politische Ebene noch stark von einer nationalstaatlichen Ausrichtung zeugt. Andererseits haben die Parteien den Dezentralisierungsprozess verinnerlicht, begleitet und akzeptiert, wie auch die Bevölkerung die Region verstärkt als Bezugspunkt wahrnimmt. Zwischen diesen Polen bewegt sich die Vorgehensweise der gesamtstaatlichen Parteien in den Regionen: Sowohl die institutionellen, als auch die innerparteilichen Rahmenbedingungen haben erheblichen Einfluss darauf, ob und wie sich die Parteien auf regionaler Ebene engagieren. Wie sich die unterschiedlichen Einflussfaktoren letztlich konkret auswirken, hängt einerseits von der jeweiligen Partei, andererseits von der untersuchten Region ab. Hier können nur Fallstudien ein detaillierteres Bild liefern, wobei sich sowohl parteizentrierte als auch von der Region selbst ausgehende Analysen, die das gesamte Parteienspektrum in die Überlegungen einbeziehen, anbieten. Die hier angedachte Interpretation der Einschränkungen, denen gesamtstaatliche Parteien in ihrer Vorgehensweise in den Regionen unterworfen sind, legt zudem nahe, sich in diesem Kontext intensiver mit der Bedeutung von Identität und Regionalismus und ihrer Wirkung zu beschäftigen. Der kurze Blick auf zwei identitätsstarke Gebiete in Norditalien, in denen Regionalparteien eine entscheidende Rolle spielen, legt nahe, dass die jeweilige Ausprägung von Regionalismus hier die strategischen Entscheidungen beeinflusst. Ethnisch geprägte Identitäten erschweren einen Zugang zur Regionalbevölkerung, während eine territoriale Interpretation von Regionalismus durchlässiger auch für Vertretungsansprüche von gesamtstaatlicher Seite erscheinen. Hier ist sicherlich noch Raum für weitere Forschung offen.

41 *Pallaver* 2010c (Fn. 39).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Vernetzung und Vertiefung: Zu neueren Entwicklungen der international vergleichenden Föderalismusforschung

Roland Sturm

1. Einleitung

Die international vergleichende Föderalismusforschung profitiert heute von einer früher nie gekannten institutionellen Unterstützung (u.a. International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), Forum of Federations, Netzwerk des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung). Innerhalb und außerhalb der entsprechenden Netzwerke haben sich, zum Teil auch durch diese angestoßen, neue Diskurse entwickelt, die sich dadurch auszeichnen, dass sie sich immer häufiger sowohl von dem *John Stuart Mill*-Typ internationaler Vergleich,[1] also der Suche nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden, als auch von *rational choice*-Annahmen in der Nachfolge William Rikers[2] entfernen. Einige „blinde Flecken" der Forschung bleiben aber auch aus der Perspektive dieser traditionelleren Bestandsaufnahmen föderaler Strukturen weltweit noch erhalten. Wir wissen inzwischen zwar etwas mehr (wenn auch bei weitem nicht genug) über den Föderalismus in Asien[3] und Lateinamerika.[4] Die kontextbewusste vergleichende Erforschung der Föderalisierung, sowie der informellen Dezentralisierung in Afrika und in erster Linie in den arabischen Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens steht trotz der Entscheidung des Iraks für eine föderale Verfassung noch aus. Der Föderalismus im Irak selbst beginnt sich dagegen als Forschungsthema zu verankern.[5]

---

1 So zum Beispiel noch *Simeon, Richard/Radin, Beryl A.* 2010: Reflections on Comparing Federalisms: Canada and the United States, in: Publius, Jg. 40, Nr. 3, S. 357-365 oder *Gamkhar, Shama/Vickers, Jill* 2010: Comparing Federations: Lessons from Comparing Canada and the United States, in: Publius, Jg. 40, Nr. 3, S. 351-356.

2 Vgl. *McKay, David* 2004: William Riker on Federalism: Sometimes Wrong but More Right than Anyone Else?, in: Regional and Federal Studies, Jg. 14, Nr. 2, S. 167-186.

3 *Bhattacharyya, Harihar* 2010: Federalism in Asia. India, Pakistan and Malaysia, London; *Frendenberger, Timo* 2005: Indiens Föderalismus und Ökonomie im Umbruch, Frankfurt a.M. u.a.

4 *Gibson, Edward L. (Hrsg.)* 2004: Federalism and Democracy in Latin America, Baltimore.

5 *Mallat, Chibli* 2003: Federalism in the Middle East and Europe, in: Case Western Reserve Journal of International Law, Jg. 35, Nr. 1, S. 1-14; *Salamey, Imad/Pearson, Frederic* 2005: The Crisis of Federalism and Electoral Strategies in Iraq, in: International Studies Perspectives, Jg. 6, Nr. 2, S. 190-207; *Steinberg, Guido* 2006: Föderalismus im neuen Irak, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden, S. 463-479; *Steinberg, Guido* 2007: Der Irak zwischen Föderalismus und Staatszerfall, Interessen und Handlungsoptionen irakischer und regionaler Akteure, SWP-Studie, Berlin; *Anderson, Lawrence M.* 2007: Theorizing Federalism in Iraq, in: Regional and Federal Studies, Jg. 17, Nr. 2, S. 159-171; *Naeem, Naseef* 2007: Die neue bundesstaatliche Ordnung des Irak (Leipziger Beiträge zur Orientforschung, Bd. 22), Frankfurt am Main u.a; *O'Leary, Brendan/McGarry, John* 2007: Iraq's Constitution of 2005: Liberal Consociation as Political Prescription, in: International Journal of Constitutional Law, Jg. 5, Nr. 4, S. 670-698; *Faath, Sigrid* 2008: Regionalisierung und Regionenförderung in Marokko, in: *Dies. (Hrsg.):* „Sozio-regionale" Entwicklungsansätze in Nordafrika/Nahost: Ein erfolgversprechender

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Es fehlt dem Föderalismusvergleich auch an einem Zugang, der die Besonderheiten des „Entwicklungsländerföderalismus" reflektiert. Gemeint ist damit die Sondersituation der Föderalisierung nach der Entkolonialisierung, meist verbunden sowohl mit einer zum Zentralismus neigenden Monopolkontrolle der politischen Macht durch eine zur Partei gewordene Befreiungsbewegung als auch mit einem Verständnis föderaler Stabilität, das sich mehr an die Imperative zentralstaatlich angeleiteter wirtschaftlicher Entwicklung anlehnt als an Demokratiefragen. In Staaten des „Entwicklungsländerföderalismus" existieren nicht selten eine weit größere ethnische, sprachliche, kulturelle und religiöse Vielfalt und ein höheres territorial ausgerichtetes Konfliktniveau als in den westlichen Föderalstaaten. Die vom Forum of Federations mit seinen regelmäßig erscheinenden Sammelbänden zur weltweiten Entwicklung des Föderalismus angebotenen vergleichenden Informationen helfen hier nur bedingt weiter, weil sie zu wenig die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen von Staatlichkeit in föderalen politischen Systemen und deren unterschiedliche Stabilitätsprobleme reflektieren.

2. Vernetzte Forschungslandschaft: neue Forschungskontexte

Die Vernetzung der international vergleichenden Föderalismusforschung ist aber nicht nur Ergebnis persönlicher Netzwerke, sondern zum größten Teil auch Resultat der bewussten Entscheidung für die Suche nach neuer Anschlussfähigkeit an bestehende wissenschaftliche Kontexte und Literaturen. Diese wird immer mehr über theoretisch angeleitete Fragestellungen mit dem Ziel der Erklärung föderaler Strukturen gesucht und weniger mit dem Ziel, beschreibend und klassifizierend die föderale Welt zu ordnen.

Schon älter sind die Verbindungen der Föderalismusforschung zur Ökonomie, die den eigenständigen Zugang der „Ökonomischen Theorie des Föderalismus" für die Föderalismusforschung öffnete. In jüngster Zeit wurde von der Föderalismusforschung die Brücke zu weiteren wissenschaftlichen Kontexten geschlagen, nämlich:

a) zu Fragestellung der territorialen Dezentralisierung;
b) zur Parteienforschung und zur Parteiensystemforschung;
c) zur Citizenship- und gesellschaftlichen Identitätsforschung.

a) Es hat überraschend lange gedauert, bis die Föderalismus- und Regionalforscherperspektive mit der Dezentralisierungsliteratur zusammengebracht wurde.[6] Der Streit darüber, ob Dezentralisierung sinnvoll ist, war eigentlich immer auch eine Auseinanderset-

Weg zur Stabilisierung der Staaten?, Hamburg, S. 95-114; *Özden, Leyla* 2009: Der Föderalismus im Irak. Die Nachkriegsordnung in der Kontroverse. Frankfurt am Main u.a; *Al-Ali, Zaid/Fedtke, Jörg* 2010: The Constitution of Iraq. A Contextual Analysis. Oxford/Portland (Or.); *Wibbels, Eric* 2006: Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science, Jg. 9, S. 165-188.

6 *Kuhlmann, Sabine* 2010: Siegeszug der Territorialität? Dezentralisierungsprofile und -wirkungen in Westeuropa, in: *Schimanke, Dieter (Hrsg.)*: Verwaltung und Raum, Baden-Baden, S. 101-125; *IACFS (Hrsg.)* 2010: Decentralizing and Re-centralizing Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries, Barcelona.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zung darüber, ob diese ökonomischen Nutzen verspricht.[7] Dies war und ist die praktische Frage,[8] die internationale Organisationen wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds (IWF) stellen. Sowohl hinsichtlich der Ursachen als auch der Konsequenzen der Entscheidung für eine zentrale oder dezentrale Staatsorganisation blieb die vergleichende Forschung bisher weitgehend im Ungefähren. Die Weltbank oder der IWF[9] plädieren für eine Stärkung der dezentralen Staatsorganisation zum Erreichen von *Good Governance*. Demgegenüber argumentieren empirische Studien[10] und die Forschung, die sich u.a. unter spieltheoretischen Prämissen mit den Plausibilitätsannahmen der Dezentralisierungsbefürworter beschäftigt,[11] dass solche Politikempfehlungen problematisch sind.

Die Dezentralisierungsliteratur betont jene kulturellen und sozialen Funktions- und Interaktionszusammenhänge, die Territorialität als politische Größe stabilisieren. Sie gehen aus sozialen Prozessen hervor. Die Grenzen von so definierten Handlungsräumen ergeben sich aus der Dichte von Verflechtungsbeziehungen, die zwischen einzelnen Aufgabenfeldern variieren. Getragen werden sie von flexiblen Netzwerken.[12] Auf der Suche nach der optimalen Form der Dezentralisierung wurde von Arjan H. Schakel ein Dezentralisierungstheorem formuliert: "This theorem states that the optimal degree of decentralization depends on the heterogeneity of preferences, on the one hand, and interjurisdictional spillovers (externalities) and economies of scale on the other."[13] Schakel bringt damit wieder ein stark an ökonomischen Rationalitäten orientiertes Modell ins Spiel, das die Beiträge der Sozialkapitalforschung weitgehend ignoriert. Allerdings wurde auch argumentiert, dass nur im Rahmen einer Fallanalyse dieses Theorem zu überprüfen sei.[14] Umstritten bleibt das relevante Set von Indikatoren für die Messung von Dezentralisierung. Paul D. Hushcroft hat beispielsweise vorgeschlagen, administrative und politische Dezentralisierung getrennt zu messen. Für erstere sei aus der Sicht des Zentralstaats entscheidend, ob es effiziente gesamtstaatliche Ministerien des Innern gebe, ob der Zentralstaat das in den Regionen arbeitende Verwaltungspersonal

7 Vgl. *Leßmann, Christian* 2010: Föderalismus, regionale Ungleichheiten und Entwicklung, Marburg.

8 Vgl. *Martinez-Vazquez, Jorge* 2011: Decentralization in developing countries: global perspectives on the obstacles to fiscal devolution, Cheltenham u.a.

9 *Sturm, Roland* 2002: Fiskalföderalismus im weltweiten Praxistext, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, S. 33-42.

10 *Ehlert, Niels/Hemml, Annika/Kaiser, André* 2007: Föderalismus, Dezentralisierung und Performanz, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 48, Nr. 2, S. 243-268. *Kaiser, André/Ehlert, Niels* 2009: Federalism, Decentralization, and Macro-Economic Performance in OECD Countries, in: *Ganghof, Steffen/Hönnige, Christian/Stecher,Christian (Hrsg.)*: Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler, Festschrift für Herbert Döring, Wiesbaden, S. 69-92.

11 *Treisman, Daniel* 2007: The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization, Cambridge.

12 Nach *Benz, Arthur* 2008: Der moderne Staat, 2. Aufl., München, S. 292.

13 *Arjan H. Schakel* 2010: Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem, in: Governance, Jg. 23, Nr. 2, S. 331-355, hier S. 331.

14 *Hankla, Charles R.* 2008: When is Fiscal Decentralization Good for Governance?, in: Publius, Jg. 39, Nr. 4, S. 632-650.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

austauschen und ernennen könne und ob die regionalen und lokalen Einheiten vom Zentralstaat überwacht werden können. Für die politische Dezentralisierung entscheidend ist, ob das Wahlsystem eine Repräsentation im Zentralparlament zulässt, ob die Verwaltungsstrukturen von lokalen und regionalen Patronage-Interessen frei sind und ob die politischen Parteien im Hinblick auf regionale und lokale Grenzziehungen organisiert sind.[15]

Die ältere Forschung zur „Leistungsfähigkeit" des Föderalismus[16] machte schon früher deutlich, dass das staatsorganisatorische Puzzle (also welche Form der Staatsorganisation mit welchen Politikergebnissen korrespondiert) nicht die Formen des Föderalismus sind, sondern ein Spektrum staatsorganisatorischer Entscheidungen, das von Zentralismus bis Dezentralität reicht. Die Ergebnisse der Studie von Biela und Hennl[17] bestätigen in diesem Zusammenhang die starke regionale und nationale Kontextgebundenheit jeglicher Aussagen zu den Ursachen und Konsequenzen von *Territorial Politics*.[18] Scott L. Greer hält im Kontext der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates den Begriff der Dezentralisierung für nicht trennscharf genug. Im britisch-amerikanischen Vergleich zeige sich, dass die internen politischen Vetopunkte in erster Linie die Dezentralisierung und Varianz des amerikanischen Wohlfahrtsstaates bestimmen, während in Großbritannien mangels finanzieller Autonomie die regionale Varianz des Wohlfahrtsstaates sich vor allem auf organisatorische Aspekte erstreckt.[19]

Eine wesentliche Kontextvariable politischer Dezentralisierung, deren Bedeutung bisher keine Studie widerlegte, scheint das Fehlen oder Vorhandensein einer multiethnischen, multireligiösen und multikulturellen Gesellschaft auf territorialer Basis zu sein. Die Politisierung dieser Art gesellschaftlicher Vielfalt ist unmittelbar verbunden mit der Territorialisierung von Politik[20] und deren zentraler oder dezentraler Ausgestaltung. Nicholas Charron hat gezeigt, dass sich eine bessere Qualität der Regierung (weniger Korruption, Verwaltungseffizienz und Partizipation) in ethnisch-kulturell gespaltenen Gesellschaften erreichen lässt, wenn diese föderal organisiert sind.[21]

---

15 Vgl. auch *Hushcroft, Paul D.* 2001: Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power, in: Governance, Jg. 14, Nr. 1, S. 23-53.

16 Vgl. beispielsweise *Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hrsg.)* 2000: Federalism and Political Performance, London/New York.

17 *Biela, Jan/Hennl, Annika* 2010: The distinct effects of federalism and decentralization on performance, in: *Erk, Jan/Swenden, Wilfried (Hrsg.)*: New Directions in Federalism Studies, London/New York, S. 157-171.

18 So auch *Treisman* 2007 (Fn. 11) und *Beramendi, Pablo* 2007: Federalism, in: *Boix, Charles/Stokes, Susan (Hrsg.)*: The Oxford Handbook of Comparative Politics, Oxford, S. 752-781, hier S. 775.

19 *Greer, Scott L.* 2010: How Does Decentralisation Affect the Welfare State? Territorial Politics and the Welfare State in the UK and US, in: Journal of Social Policy, Jg. 39, Nr. 2, S. 181-201.

20 *Lustick, Ian S./Miodownik, Dan/Eidelson, Roy J.* 2004: Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It?, in: American Political Science Review, Jg. 98, Nr. 2, S. 209-229.

21 *Charron, Nicholas* 2009: Government Quality and Vertical Power-Sharing in Fractionalized States, in: Publius, Jg. 39, Nr. 4, S. 585-605.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Weitere „bottom-up"-Faktoren, die politische Territorialisierung verursachen können, sind Forderungen nach Machtteilung aus ökonomischen Gründen oder wegen der Ineffizienz zentralstaatlicher Steuerung auf wesentlichen Politikfeldern. Darüber hinaus kommen als Ursachen politischer Territorialisierung „top-down"-Prozesse, wie Verwaltungsreformen, Aufgabendelegation oder der Aufbau gesellschaftlicher Kontrolle in Frage. Territorialisierung ist auch durch Interventionen von außen denkbar, wenn ein Nachbarstaat als Garant der Rechte einer Volksgruppe international anerkannt ist oder diese faktisch durchgesetzt hat. Des Weiteren tragen traditionelle politische Akteure mit der überlieferten territorialen Basis ihrer ethnisch-fundierten Netzwerke zu einer möglichen Territorialisierung und damit politischen Dezentralisierung bei.

Mit der Dezentralisierungsdebatte ist vor allem durch die Arbeiten von Sabine Kuhlmann[22] in Deutschland auch die kommunale Ebene wieder in die komparative Perspektive gerückt. Auch in den USA wurde die Frage der Dezentralisierung von Staatenkompetenzen herab auf die kommunale Ebene neu beleuchtet.[23] Christopher Leo hat mit an Politikfeldern ausgerichteten Analysen sogar versucht, die Föderalismusforschung entsprechend neu zu konzipieren. Er nennt seinen Ansatz „deep federalism". Dieser hat zum Ziel, alle Ebenen des subnationalen Entscheidens, also auch die kommunale, zu erfassen: „[...] to draw cities and communities into the process of governance. We dub this state of affairs, where it can be achieved 'deep federalism', defined as the formulation and implementation of national policies in a manner sufficiently flexible and responsive to take full account of the very important differences among communities."[24]

Erstmals wurde auch intensiver über die Logik des Dezentralisierung vermeidenden unitarischen Föderalismus in vergleichender Perspektive nachgedacht: unter den Stichworten „Überzentralisierung" und „Citizenship". Im Hinblick auf letztere erwies sich, dass Deutsche und Österreicher den unitarischen Föderalismus als doppelte Gelegenheitsstruktur interpretieren, die ihnen gleichzeitig regionalen Zugang zu politischen Entscheidungen und einheitliche Lebensbedingungen garantiert. In Abwesenheit ethnischer Konflikte tritt hier ein Effizienzargument in den Vordergrund, das die Widersprüchlichkeit eines Föderalismus ohne Vielfalt unterstützt.[25] Als Katalysator der Überzentralisie-

22 *Kuhlmann, Sabine* 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden; vgl. auch *Loughlin, John/Hendriks, Frank/Lidström, Anders* 2011: The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford; *Young, Robert* 2006: Municipal-federal-provincial relations in Canada, Montréal.

23 *Bowman, Ann O'M./Kearney, Richard C.* 2011: Second-Order Devolution: Data and Doubt, in: Publius, Jg. 41, Nr. 4, S. 563-585.

24 *Leo, Christopher/Enns, Jeremy* 2009: Multi-Level Governance and Ideological Rigidity: The Failure of Deep Federalism, in: Canadian Journal of Political Science, Jg. 42, Nr. 1, S. 93-116, hier S. 94f; vgl. auch *Leo, Christopher* 2006: Deep Federalism: Respecting Community Difference in National Policy, in: Canadian Journal of Political Science, Jg. 39, Nr. 3, S. 481-506.

25 *Oberhofer, Julia/Stehlin, Julia/Sturm, Roland* 2011: Citizenship im unitarischen Bundesstaat, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 52, Nr. 2, S. 163-194.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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[26] (Fall Österreich) erweist sich eine Mischung aus unzureichendem Parteienwettbewerb, fehlenden Vetoinstitutionen, fehlender Autonomie bei der Politikimplementation und mangelnder Föderalismuskultur.

b) Zwei Fragestellungen leiten neue Zugänge der Föderalismusforschung im Bereich der Parteienforschung an. Die jüngste lautet: Wie wirken sich föderale bzw. regionale staatliche Strukturen auf die innerparteiliche Organisation und Willensbildung, einschließlich der programmatischen Orientierung, in gesamtstaatlichen Parteien aus?[27] Weiter gearbeitet wurde auch an der älteren Frage der Neuorientierung des regionalen Parteienwettbewerbs durch das Aufkommen bzw. die Erfolge regionaler Parteien.[28]

Die Reaktion der so genannten *state-wide parties* (SWP) schlägt sich nieder in Anpassungsstrategien, wobei das Repertoire der regionalen Parteiuntergliederungen von nationalen Parteien von einer eigenständigen Haltung zur politischen Dezentralisierung des Landes über eine eigenständige regionale Koalitionspolitik und regionalspezifische Programmschwerpunkte, sowie regional orientierte Wahlkämpfe bis hin zu regionaler Symbolik bei der Präsentation nationaler Parteien reicht. Die empirische Forschung hat Anpassungsprozesse der SWPs u.a. in Großbritannien, Spanien und Italien überprüft. Es wird deutlich, dass die SWPs ihre Parteiorganisationen in erster Linie informell der regionalen Herausforderung anpassen. In Ausnahmefällen, wie bei dem spanischen Partido Popular, beobachten wir aber auch das Gegenmodell der innerparteilichen Zentrali-

26 *Braun, Dietmar* 2011: How Centralized Federations Avoid Over-centralization, in: Regional and Federal Studies, Jg. 21, Nr.1, S. 35-54.

27 *Detterbeck, Klaus* 2009: Multi-level Party Politics in Western Europe. The reterritorialization of party competition and party organizations. Habil.-schrift Universität Magdeburg 2009; *Detterbeck, Klaus* 2010: Die Regionalisierung nationaler Parteien im internationalen Vergleich, in: *Oberhofer, Julia/Sturm, Roland (Hrsg.):* Koalitionsregierungen in den Ländern und Parteienwettbewerb, München, S. 193-218; *Detterbeck, Klaus/Hepburn, Eve* 2010: Party politics in multi-level systems. Party responses to new challenges in European democracies, in: *Erk, Jan/Swenden, Wilfried (Hrsg.):* New directions in federalism studies, London, S. 106-125; *Oberhofer, Julia* 2011: Regionalismus als Herausforderung – Gesamtstaatliche Parteien in Südtirol und Venetien. Diss. Universität Erlangen-Nürnberg; *Hopkin, Jonathan* 2009: Party Matters. Devolution and Party Politics in Britain and Spain. in: Party Politics, Jg. 15, Nr. 2, S. 179-198; *Swenden, Wilfried/Maddens, Bart* 2009: Territorial party politics in Western Europe. Basingstoke: *Mazzoleni, Martino* 2009: The Salience of Regionalisation in Party Manifestos, in: Party Politics, Jg.15 Nr. 2, S. 199-218; *Hopkin, Jonathan/Houten, Pieter van* 2009: Decentralization and state-wide parties, in: Party Politics, Jg. 15, Nr. 2, S. 131-135.

28 *Fitjar, Rune D.* 2010: The rise of regionalism: Causes of regional mobilization in Western Europe, London: *Libbrecht, Liselotte* u.a. 2008: Issue salience in regional party manifestos in Spain, in: European Journal of Political Research, Jg. 48, Nr.1, S. 58-79; *Massl, Manuel/Pallaver, Günther* 2010: Interessenwahrnehmung selbständiger Landesparteien – Die Rolle der Südtiroler Volkspartei im römischen Parlament, in: *Oberhofer/Sturm (Hrsg.)* (Fn. 27), S. 251-276; *Hepburn, Eve* 2010: Using Europe: Territorial Party Strategies in a Multi-level System, Manchester; *Hepburn, Eve* 2010: Small Worlds in Canada and Europe: A Comparison of Regional Party Systems in Quebec, Bavaria and Scotland, Jg. 20, Nr. 4-5, S. 527-544; *Jeffery, Charlie* 2009: New Research Agendas on Regional Party Competition, in: Regional and Federal Studies, Jg. 19, Nr. 4-5, S. 639-650; *Brancati, Dawn* 2007: The Origins and Strengths of Regional Parties, in. British Journal of Political Science, Jg. 38, S. 135-159.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sierung. Alex Wilson argumentiert, dass als Folge der innerparteilichen Regionalisierung der SWPs sowohl vertikale (also im Verhältnis Parteizentrale – Parteiuntergliederungen) als auch horizontale (also im Verhältnis der Parteiuntergliederungen untereinander) programmatische Inkongruenzen entstehen können.[29] Ob ihre regionale Anpassungsfähigkeit die SWPs dauerhaft vor der regionalen Herausforderung durch *non-state-wide parties* (NSWPs) schützt, bleibt allerdings dahingestellt und ist nicht zuletzt von der innerstaatlichen Kompetenzverteilung und den damit verbundenen Machtperspektiven abhängig.

Ein vor allem von territorialen Identitäten bestimmtes Wählerverhalten lässt sich nach dem 15-Länder-Vergleich (Westeuropa) von Knutsen[30] in der Regel nicht nachweisen. Ausnahmen bilden hier Belgien, Italien und Spanien. Für regionalistische Parteien gilt, dass die sozio-ökonomischen Strukturen viel über deren Verortung auf der Rechts-Links-Achse und ihr Verhältnis zur EU aussagen. Moderate Regionalisten sind eher konservativ, radikale Regionalisten sind eher Gegner der europäischen Integration.[31] Im italienischen Fall wurde auch den bisher vernachlässigten Regionen mit Normalstatut Aufmerksamkeit gewidmet. Selbst hier lässt sich eine Territorialisierung des Parteienwettbewerbs unter anderem durch eine eigenständige Logik der Koalitionsbildung nachweisen. Bemerkenswerterweise bildet sich nun ein Phänomen heraus, das aus dem deutschen Föderalismus wohl bekannt ist – das Testen neuer Koalitionsformate auf subnationaler Ebene.[32]

c) Wie die Parteienforschung korrespondiert die Identitätenforschung durch ihre Mehrebenenperspektive direkt mit dem analytischen Zugang der Föderalismusforschung. Inhaltlich wurde die Hinwendung zur Erforschung regionaler Identitäten mit der Abkehr vom methodologischen Nationalismus begründet,[33] der die Forschungsperspektive verzerre und regionale Identitäten als folkloristische Restbestände verkenne. Die bereits vorliegenden empirischen Arbeiten mit dem Moreno-Index haben für föderale Staaten schon seit längerem deutlich gemacht, dass das erfolgversprechende Untersuchungsdesign nur die Suche nach Mehrfachidentitäten im Mehrebenensystem und deren Gewichtung bzw. unterschiedliche Entwicklung im Zeitverlauf sein kann. Ausführlich diskutiert wurde das Verhältnis *Citizenship* und Föderalismus zuerst in Kana-

29 *Wilson, Alex* 2009: Multi-level Party Politics in Italy and Spain, Diss. Firenze.

30 *Knutsen, Oddbjørn* 2010: The Regional Cleavage in Western Europe: Can Social Composition, Value Orientations and Territorial Identities Explain the Impact of Region on Party Choice?, in: West European Politics, Jg. 33, Nr. 3, S. 553-585.

31 Vgl. *Massetti, Emanuele* 2009: Explaining Regionalist Party Positioning in a Multi-dimensional Ideological Space: A Framework for Analysis, in: Regional and Federal Studies, Jg. 19, Nr. 4-5, S. 501-531.

32 Vgl. *Wilson, Alex* 2009: Coalition Formation and Party Systems in the Italian Regions, in: Regional and Federal Studies, Jg. 19, Nr. 1, S. 57-72.

33 *Chernilo, Daniel* 2006: Social Theory's Methodological Nationalism: Myth and Reality, in: European Journal of Social Theory, Jg. 9, S. 5-22; *Jeffery, Charlie/Wincott, Daniel* 2010: The Challenge of Territorial Politics: Beyond Methodological Nationalism, in: *Hay, Colin (Hrsg.)*: New directions in political science. Responding to the challenges of an interdependent world, Basingstoke, Hampshire, S. 167-188.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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.[34] Thematisiert wurden im Kontext der Identitätenforschung u.a. die Bedeutung föderaler Strukturen für die Entwicklung und das Verständnis von staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten, für die Entwicklung einer europäischen Zugehörigkeit,[35] der Einfluss von substaatlichem Nationalismus auf interregionale Solidarität sowie der Rückgang zivilgesellschaftlichen Engagements.

Im vergleichenden Kontext hat das CANS-Projekt (Citizenship after the Nationstate) mit einem an einheitlichen Fragen orientierten empirischen Untersuchungsdesign für Regionen in fünf EU-Staaten Neuland betreten.[36] Es operationalisierte *Citizenship* über dessen politische Dimension (hier wurde versucht, Indikatoren für das relative Gewicht der regionalen Partizipation zu finden), über die soziale Dimension (diese wurde übersetzt in das Empfinden und Verteidigen regionaler Solidarität) sowie die Identitätsdimension, erfasst über den Stellenwert der regionalen Identifikation. Exklusive regionale *Citizenship* konnte im Ländervergleich Deutschland, Frankreich, Österreich, Spanien, UK nirgends festgestellt werden (außer vielleicht in Katalonien). Dies ist die Gegenthese zur umstandslosen Annahme, dass Regionalisierung und gar noch, wenn sie mit Erfolgen von NSWPs verbunden ist, quasi automatisch das Konzept „Citizens of the region" gebiert.[37] Dennoch hat der regionale Bezug einen hohen Stellenwert. Der regionale politische Raum wird verteidigt, auch wenn dies nicht bedeutet, dass dieser als ausschließlicher regionaler Handlungsraum fungieren soll. Das Devolution- bzw. Föderalismusparadox besagt, dass eine Trennung in der Wahrnehmung der Bürger stattfindet zwischen Effizienzvermutung und Partizipationsressourcen.[38] Die Effizienzvermutung bevorteilt den Nationalstaat, Partizipation auf regionaler Basis soll allerdings nicht aufgegeben werden. Hinzu kommt das Herausbilden eines Mehrebenenverständnisses von *Citizenship*, das weiterhin gesamtstaatliche Solidarität nicht ausschließt.

Unbestreitbar variiert die Stärke regionaler Identitäten in Europa. Rune Dahl Fitjar[39] kommt bei seiner Analyse von Eurobarometerdaten zu dem Ergebnis, dass hierfür in erster Linie das Vorhandensein einer Regionalsprache und die Distanz zum politischen

34 U.a. *Cardinal, Linda/Marie-Joie, Brady* 2009: Citizenship and Federalism in Canada: A Difficult Relationship, in: *Gagnon, Alain (Hrsg.):* Contemporary Canadian federalism. Foundations, traditions, institutions, Toronto, S. 381-404; *Raney, Tracey/Berdahl, Loleen* 2009: Birds of a Feather? Citizenship Norms, Group Identity, and Political Participation in Western Canada, in: Canadian Journal of Political Science, Jg. 41, S. 187-209.

35 Vgl. *Painter, Joe* 2008: European Citizenship and the Regions, in: European Urban and Regional Studies, Jg.15, Nr.1, S. 5-19.

36 Zu den Ergebnissen des CANS-Projekts vgl. *Henderson, Alisa/Jeffery, Charlie/Wincott, Daniel (Hrsg.)* 2012: Citizenship after the Nation-State: Regional Public Attitudes Beyond Methodological Nationalism, Basingstoke, Hampshire; *Oberhofer/Stehlin/Sturm* 2011 (Fn. 25), S. 163-194.

37 So *Hepburn, Eve* 2011: ‚Citizens of the region': party conceptions of regional citizenship and immigrant integration, in: European Journal of Political Research, Jg. 50, Nr. 4, S. 504-529.

38 *Sturm, Roland u.a.* 2010: Landesbewusstsein und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse: Das Föderalismus-Paradox, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2010, Baden-Baden, S. 29-40.

39 *Fitjar, Rune D.* 2010: Explaining variation in sub-state regional identities in Western Europe, in: European Journal of Political Research, Jg. 49, Nr. 4, S. 522-544.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zentrum verantwortlich seien. Als weitere Faktoren benennt er ökonomische Entwicklung und regionalspezifisches Wählerverhalten. Diese Ergebnisse bestätigen einige der Thesen der Regionalismusforschung der 1980er Jahre.[40] Neu ist die Erkenntnis, dass die Militanz der Verteidigung regionaler Identitäten weniger als vermutet mit der Möglichkeit zu tun hat, ethno-kulturell anders ausgerichtete Bevölkerungsteile in regionale Identitäten zu integrieren. Konkret war vermutet worden, dass es den der Regionalsprache nicht mächtigen im Baskenland schwerer falle, eine regionale Identität zu entwickeln, als in Katalonien. Dies erweist sich allerdings als Trugschluss, weil damit die Bedeutung unterschätzt wird, die von der doch weit größeren sprachlichen Homogenität Kataloniens auf Nichtkatalanen ausgeübt wird. Hier wird die Sprache zum Ausschlusskriterium für regionale Identität, im sprachlich geteilten Baskenland kann diese eine solche Bedeutung nicht annehmen.[41]

Angereichert wird die Identitätenforschung neuerdings mit der Frage nach dem Vorhandensein einer „Föderalismuskultur", die auf ältere Anregungen der Föderalismusforschung zurückgeht (u.a. Ivo D. Duchacek). Dass Deutschland und Österreich föderale Staaten ohne „Föderalisten" sind, ist in der Literatur hinreichend empirisch belegt. Dass dies aber auch für Kanada gelten soll, ist eine überraschende neue Einsicht,[42] sie ist auch umstritten. Die Beantwortung der Frage hängt entscheidend von dem benutzten Datensatz ab. Eine vergleichende Studie[43] zur Föderalismuskultur in den USA, Kanada und Mexiko findet einen Mangel an Föderalismuskultur vor allem in Mexiko. In den USA verbindet sich Föderalismuskultur in erster Linie mit der Offenheit des politischen Diskurses und Institutionen des Föderalismus; in dem noch deutlicher als die USA durch eine Föderalismuskultur gekennzeichnetes Kanada mit kultureller Diversität und politischer Führung.

3. Vertiefung von Forschungskontexten

Neben der Würdigung des Bemühens um eine produktive Verflechtung von anderen Forschungszusammenhängen mit der international vergleichenden Föderalismusforschung ist auch über Anstrengungen zu einer Vertiefung bisheriger Kontexte dieses Zweigs der Föderalismusforschung zu berichten. Zu nennen sind hier:

40 Vgl. u.a. *Gerdes, Dirk* 1985: Regionalismus als soziale Bewegung. Westeuropa, Frankreich, Korsika: Vom Vergleich zur Kontextanalyse, Frankfurt a.M./New York.

41 Vgl. *Calle, Luis de la/Miley, Thomas Jeffrey* 2008: Is there more assimilation in Catalonia than in the Basque Country? Analysing dynamics of assimilation in nationalist contexts, in: European Journal of Political Research. Jg. 48, Nr. 6, S. 710-736.

42 Vgl. die empirischen Ergebnisse von *Fafard, Patrick/Rocher, François/Côté, Catherine* 2010: The Presence (or Lack Thereof) of a Federal Culture in Canada: The Views of Canadians, in: Regional and Federal Studies. Jg. 20, Nr. 1, S. 19-43.

43 *Kincaid, John/Cole Richard L.* 2010: Citizen Attitudes Toward Issues of Federalism in Canada, Mexico, and the United States, in: Publius. Jg. 41, Nr. 1, S. 53-75.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

a) Das erneute Augenmerk auf den Föderalismus als (erfolgreiche?) Möglichkeit des Lösens gesellschaftlicher Konflikte in erster Linie in ethnisch gespaltenen Gesellschaften;
b) damit verbunden, aber auch als eigenständige Forschungsrichtung zu betrachten, der „personalistische" Föderalismus;
c) das Messen des Ausmaßes regionaler Autonomie;
d) die Entwicklung (bzw. im russischen Fall[44] das faktische Ende) der intergouvernementalen Beziehungen.

a) Die Idee, den Föderalismus als Konfliktschlichtungsmechanismus[45] bzw. als Garanten des inneren Friedens zu nutzen, ist keineswegs neu. Schon die Klassiker der vergleichenden Föderalismusliteratur, wie Daniel Elazar, haben immer wieder die Verbindung Föderalismus und Frieden hergestellt.[46] Das Problem der Konfliktschlichtung bleibt selbst in Staaten, die inneren Frieden herstellen können, virulent und provoziert Reformdebatten.[47] Die Vertreter der Konkordanzdemokratie, insbesondere die in der internationalen Politikberatung erfolgreichen John McGarry und Brendan O'Leary, haben versucht, beispielsweise im Hinblick auf die Zukunft des Iraks, die Konfliktschlichtungsstrategie mit der föderalen Verfassung in der Praxis zu verbinden.

Auch der Gedanke, dass der asymmetrische Föderalismus[48] das adäquate Instrument zur Interessenrepräsentation in einer föderalen Ordnung sein und damit auch eher ein Land stabilisieren könne als eine Gleichbehandlung der Gliedstaaten, fand weiterhin große Beachtung. Christina Isabel Zuber[49] stellt die Konfliktschlichtungsfähigkeit des asymmetrischen Föderalismus aber inzwischen mit spieltheoretischen Argumenten in Frage. Asymmetrien, so die Autorin, kreieren immer auch Verlierer, die bei „nested

44 Vgl. *Sharafutdinova, Gulnaz* 2009: Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Created for Medvedev, in: Publius, Jg. 40, Nr. 4, S. 672-696.

45 *Heinemann-Grüder, Andreas* 2009: Föderalismus als Konfliktregelung, Bonn (Forschung DSF Nr. 21); *Cameron, David* 2007: Making Federalism Work, in: *Bouillon, Markus E. u.a. (Hrsg.)*: Iraq: Preventing a New Generation of Conflict, Boulder/Colorado, S. 153-167; *Brancati, Dawn* 2004: Can Federalism Stabilize Iraq?, in: The Washington Quarterly, Jg. 27, Nr. 2, S. 7-21; vgl. auch *Gagnon, Alain-G.* 2009: The Case for Multinational Federalism. Beyond the All-encompassing Nation, London.

46 *Elazar, Daniel J.* 1994: Federalism and the Way to Peace, Ontario.

47 *Smith, Stephan* 2011: Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat. Eine Untersuchung zur Gesetzgebung zwischen Recht und Politik, Berlin; *Hanschel, Dirk* 2012: Konfliktlösung im Bundesstaat. Die Lösung föderaler Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikte in Deutschland, den USA und der Schweiz, Tübingen; *Fournier, Bernard/Reuchamps, Min (Hrsg.)* 2009: Le fédéralisme en Belgique et au Canada: comparaison sociopolitique, Bruxelles.

48 *Palermo, Francesco u.a.* 2009: Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems, Bozen; *Cardinal, Linda (Hrsg.)* 2008: Le fédéralisme asymmétrique et les minorités linguistiques et nationales, Sudbury; *Ventura, Sofia* 2004: Federalismo e nazionalismo: Il federalismo asimmetrico, in: Rivista Italiana di scienza politica, Jg. 34, Nr. 3, S. 405-432; *Messner, Verena* 2008: Verfassungsrechtliche Asymmetrien im spanischen Autonomienstaat, Wien.

49 *Zuber, Christina Isabel* 2011: Understanding the Multinational Game: Toward a Theory of Asymmetrical Federalism, in: Comparative Political Studies, Jg. 44, Nr. 5, S. 546-571.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

games" zur problematischen Kategorie werden, weil die Verlierer Gleichbehandlung fordern. Der empirische Hintergrund dieser Schlussfolgerungen ist eine Auseinandersetzung mit der Entwicklung des Föderalismus in der Russischen Föderation. Andreas Heinemann-Grüder hat eine umfassende Studie zu den Fällen Russland, Indien, Nigeria und Spanien vorgelegt, die der Responsivität der institutionellen Arrangements des Föderalismus für gesellschaftliche Herausforderungen einen zentralen Stellenwert bei der Lösung ethnischer Konflikte zuweist. Er vertritt die These, dass inklusive Parteien und der demokratische Parteienwettbewerb ethnonationale Frontstellungen aufbrechen können.[50] Dies bestreitet Philip G. Roeder,[51] der im „Ethnoföderalismus" in Übereinstimmung mit Teilen der älteren Föderalismus- und Konfliktforschung (Nordlinger, Watts, Kymlicka) eine Gefahr für das staatliche Institutionengefüge sieht. Er legt Wert darauf, den inhärent instabilen Ethnoföderalismus deutlich vom Föderalismus zu unterscheiden.

Die Analyse von Konfliktschlichtung mit Hilfe des Föderalismus ließ also jene Stimmen nicht verstummen, die den Föderalismus in ethnisch zerklüfteten Staaten als ein Zwischenstadium zur Infragestellung von Staatlichkeit sehen bzw. dessen Stabilität zur Diskussion stellen.[52] Was in den 1970er Jahren im Kontext des (gescheiterten) ersten Anlaufs zur Devolutionpolitik in Großbritannien[53] als „slippery slope"-Argument bekannt war – also die Idee, die politische Dezentralisierung sei auf einen „seifigen Abgrund" gebaut, der notwendigerweise dazu führen würde, dass der nächste Schritt die politische Unabhängigkeit der Gliedstaaten sei – wurde in der jüngsten Debatte um die Qualitäten des Föderalismus in ähnlicher Form wiederbelebt. Eine Reihe von Autoren argumentiert, der Föderalismus würde zwar versuchen, in ethnisch gespaltenen Gesellschaften durch mehr Autonomie den Forderungen der unzufriedenen Ethnien entgegenzukommen. Dies führe aber nicht zu dem gewünschten Ergebnis – im Gegenteil. Je mehr Rechte diese erhielten, desto mehr neue Rechte forderten sie ein. Dies wurde von den betreffenden Autoren als „Föderalismusparadox"[54] bezeichnet. Für die Lösung des Problems stellte Anderson[55] die Fragen, ob föderale politische Systeme mit einer großen ethnischen Kerngruppe stabiler seien, wie sich Zentralisierung und Symmetrie/Asymmetrie auswirken und was uns die Ursprünge der Föderation lehren. Sein Fazit bleibt vage, er verweist auf den Einzelfall und räumt lediglich ein, dass der „coming-together"-Föderalismus tendenziell instabiler sei als der „holding-together"-Föderalismus. Konkreter wird die vergleichende Studie von Sorens, die argumentiert, dass zum

50 *Heinemann-Grüder, Andreas* 2011: Föderalismus als Konfliktregelung. Russland, Indien, Nigeria und Spanien im Vergleich. Leverkusen.

51 *Roeder, Philip G.* 2009: Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms, in: Regional and Federal Studies, Jg. 19, Nr. 2, S. 203-219.

52 *Seymour, Michel/Laforest, Guy (Hrsg.)* 2011: Le fédéralisme multinational. Un modèle viable?, Bruxelles u.a.

53 Vgl. *Sturm, Roland* 1981: Nationalismus in Schottland und Wales, Bochum.

54 *Cameron, David* 2009: The Paradox of Federalism: Some Practical Reflections, in: Regional and Federal Studies, Jg. 19, Nr. 2, S. 309-319.

55 *Anderson, Lawrence M.* 2010: Toward a resolution of the paradox of federalism, in: *Erk/Swenden (Hrsg.)* (Fn. 27), S. 126-140.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

einen Dezentralisierungspolitik von den Zentralregierungen eher gestoppt wird, wenn Regionen von separatistischen Parteien beherrscht werden, und dass zum anderen Separatismus dadurch verhindert werden könne, wenn ein Wahlsystem bevorzugt wird, das die Monopolisierung politischer Macht in den Regionen durch separatistische Parteien verhindert.[56] Hudson Meadwell[57] vertraut mehr dem zentralstaatlichen Eingriff als der gesellschaftlichen Selbstfindung, um Sezession auszuschließen. Gesichert scheint, dass der Föderalismus als institutionelles Angebot an ethnonationalistische Gruppen nur funktionieren kann, wenn diese zu einem dauerhaften gesellschaftlichen Minimalkonsens mit anderen Gruppen im Staate bereit sind (Beispiel Schweiz). Eine internationale Forschergruppe an der Pompeu Fabra Universität in Spanien hat die Frage des Trends zu mehr Dezentralisierung und Asymmetrie in föderalen Staaten in vergleichender Betrachtungsweise neu gestellt und kommt zu dem Ergebnis, dass sich in der Regel gesamtstaatliche Stabilität durchsetze und durchaus auch Prozesse der „Resymmetrisation" zu beobachten sind.[58]

b) Der unter anderem auf die Ideen der Austromarxisten Karl Renner und Otto Bauer zur kulturellen Autonomie im Habsburgischen Reich zurückgehende „personalistische Föderalismus"[59] erlebt in jüngster Zeit aus politischen Gründen eine gewisse Renaissance. In Belgien dient er der frankophonen Gemeinschaft dazu, eine Verteidigungsposition für die französischsprachigen Belgier im Territorium Flandern aufzubauen. Das Potential für einen nicht-territorialen Föderalismus ist auch in vielen anderen Staaten Europas und der Welt vorhanden. Für Kanada hat Tim Nieguth[60] das Konzept des personalistischen Föderalismus in die Debatte eingeführt, um den Frankophonen außerhalb Québecs, aber auch den Anglophonen in Québec, vor allem aber den First Nations in ganz Kanada eventuell eine Perspektive kultureller Autonomie bei fortdauernder Integration in ein kulturell und sprachlich anders ausgerichtetes Territorium zu bieten.

c) Die international vergleichende Föderalismusforschung hat in ihrer quantitativen Variante ein großes Interesse daran, den Grad regionaler Autonomie nicht zu beschreiben, sondern auch vergleichend zu messen. Dass dies nur um den Preis einer gewissen Verkürzung der Realität geschehen kann, ist angesichts der Vielfalt und Kontextgebundenheit der föderalen Ausgestaltung offensichtlich. Dennoch hat sich der von Liesbet Hooghe, Gary Marks und Arjan H. Schakel ständig weiterentwickelte *Regional Authority Index* (RAI) inzwischen als Bezugspunkt quantitativer Analysen durchgesetzt. Der RAI aggregiert Kodierungen von Maßzahlen für *regional 'self-rule'* (*institutional au-*

56 *Sorens, Jason* 2009: The Partisan Logic of Decentralization in Europe, in: Regional and Federal Studies, Jg. 19, Nr. 2, S. 255-272.

57 *Meadwell, Hudson* 2009: The Political Dynamics of Secession and Institutional Accomodation, in: Regional and Federal Studies, Jg. 19, Nr. 2, S. 221-235.

58 *Requejo, Ferran/Nagel, Klaus-Jürgen (Hrsg.)* 2010: Federalism beyond Federations. Asymmetry and Resymmetrisation in Europe, Farnham.

59 Ausführlicher: *Kinsky, Ferdinand/Knipping, Franz (Hrsg.)* 1996: Le fédéralisme personnaliste aux sources de l'Europe de demain, Baden-Baden.

60 *Nieguth, Tim* 2009: An Austrian Solution for Canada? Problems and Possibilities of National Cultural Autonomy, in: Canadian Journal of Political Science, Jg. 42, Nr. 1, S. 1-16.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tonomy, policy scope, fiscal autonomy, representative autonomy) und *'shared rule'* (*measures of inter-connection und interdependence with statewide government*).[61]

d) Die international vergleichende Untersuchung der intergouvernementalen Beziehungen im Föderalismus erhielt eine Reihe weiterführender Impulse. Aus der Politik stammt der neue Begriff des „open federalism", mit dem der kanadische Premierminister Stephen Harper erstmals 2004 das neue Verhältnis von Zentralität und Dezentralität im kanadischen Föderalismus begründete. Für ihn ging es um den „renewed respect for the division of powers between the federal and provincial governments". Konkret hieß dies, den Provinzen in Kanada bei Wahrung des freien Marktes mehr Kontrolle über ihre eigenen Angelegenheiten zu geben, vor allem ermöglicht durch eine bessere Ausstattung mit finanziellen Ressourcen. Das fiskalische Ungleichgewicht, das Haushaltsüberschüsse beim Bund bei gleichzeitigen Defiziten auf Provinzebene beschreibt, sollte überwunden werden. Neben der Öffnung einer wahlpolitischen Perspektive für Harpers Konservative Partei in Québec war der Kern dieses Konzept auch die Stärkung des kanadischen Marktes.[62]

Die Umfrageforschung konnte für den amerikanischen Fall zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger der Vereinigten Staaten eine klare Kompetenzzuweisung auf die unterschiedlichen politischen Ebenen im Föderalismus bevorzugen, also Politikverflechtung ablehnen. Sie unterscheiden dabei deutlich nach Politikbereichen. Keineswegs wollen sie einer politischen Ebene alle Aufgaben überlassen. Insofern benutzen einige Autoren den einst von Grodzins geprägten Begriff des „Marmorkuchenföderalismus".[63] Für Spanien wurde in diesem Zusammenhang eine in gewisser Weise tautologische Fragestellung untersucht, nämlich ob die Staatsorganisation dann die Verantwortlichkeiten zwischen den politischen Ebenen im Föderalismus bzw. im Staat der autonomen Gemeinschaften in den Augen der Bürger nicht verwischt, wenn sie entweder die ausschließliche Kompetenz für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der Zentralregierung oder den Regionen gibt. Hier wurde eine Forschungslücke gefüllt („large gap"), die nur rhetorisch offen war.[64]

Neben der staatsorganisatorischen Regelung der intergouvernementalen Beziehungen[65] und deren Wahrnehmung in den Augen der Bürgerinnen und Bürger war auch das

61 Vgl. *Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Schakel, Arjan H.* 2010: The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies, New York; *Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Schakel, Arjan H. (Hrsg.)* 2008: Regional authority in 42 countries, 1950-2006. A measure of five hypotheses, Special Issue of Regional and Federal Studies, Jg. 18, Nr. 2-3.

62 Vgl. *Harmes, Adam* 2007: The Political Economy of Open Federalism, in: Canadian Journal of Political Science, 40. Jg., Nr. 2, S. 417-437; zur Perspektive Québecs vgl. *Gagnon, Alain-G./Sturm, Roland (Hrsg.)* 2011: Föderalismus als Verfassungsrealität. Deutschland und Kanada im Vergleich, Baden-Baden.

63 *Schneider, Saundra K./Jacoby, William G./Lewis, Daniel C.* 2010: Public Opinion Toward Intergovernmental Policy Responsibilities, in: Publius, Jg. 41, Nr. 1, S. 1-30.

64 Vgl. *León, Sandra* 2010: Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain, in: European Journal of Political Research, Jg. 50, S. 80-109.

65 Vgl. auch *Egli, Patricia* 2010: Die Bundestreue. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Baden-Baden.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

intergouvernementale Handeln in den Dimensionen Kooperation und Konflikt ein lohnendes Forschungsfeld der international vergleichenden Föderalismusforschung.[66] Als Kernproblem erweist sich der Umgang mit der wachsenden Komplexität und den finanziellen Unsicherheiten der Politikfeldsteuerung in Mehrebenensystemen, die selbst und in ihrem Verhältnis zueinander nicht gefestigt sind.[67] Barry Rabe gelang eine Analyse der intergouvernementalen Ausprägungen der US-Klimapolitik.[68] Er zeigt, wie fast ausschließliche Aktivitäten der US-Bundesstaaten in diesem Politikfeld durch einen neuen Aktivismus des Bundes herausgefordert werden („contested federalism").

Der Weg, die Qualität der intergouvernementalen Beziehungen über die parteipolitische Kongruenz der nationalstaatlichen und der subnationalen Exekutiven zu bestimmen,[69] scheint auf den ersten Blick einleuchtend, erweist sich aber als Forschungszugang als äußerst fragwürdig. Nicht nur, dass die Policy-Positionen der Parteien in Bund und Gliedstaaten aufgrund von Parteiprogrammen festgelegt werden, deren reale Bedeutung jeder kennt, die aber wegen der *Manifesto Research Group* Daten aus methodischen Gründen dennoch gerne genommen werden, sondern auch weil die oft alles entscheidende Beamtenebene (Fachbruderschaften etc.) aus solchen Analysen ausgeblendet bleibt. Es erweist sich auch als kurzschlüssig anzunehmen, dass die institutionellen Voraussetzungen und die Art der politischen Koordination etwas über die Varianz von Politikergebnissen voraussagen. Für den spanischen Fall[70] stand eine Spezialdatensammlung zur Verfügung. Das Ergebnis der Untersuchung auf dieser Grundlage war wenig überraschend. Wenn die gleichen Parteien national und regional regieren oder wenn die nationale Regierung auf die parlamentarische Unterstützung einer regionalistischen Partei angewiesen ist, sind die nationalen und regionalen politischen Agenden ähnlich. Eine weitere Studie ergab: Ob die Gliedstaaten im Wesentlichen nationale Politik implementieren („administrative federalism", für den untersuchten Fall USA) oder selbständig ausführen („jurisdictional federalism", für den untersuchten Fall Kanada) beeinflusste in der Praxis die Qualität und die Bedeutung der Politikkoordination bei der Gesundheitsreform, der Reduktion von Treibhausgasen oder dem Autobahnbau nur am Rande.[71]

66 Vgl. u.a. *Bolleyer, Nicole* 2009: Intergovernmental cooperation: rational choices in federal systems and beyond, Oxford.

67 Vgl. für die USA: *Conlan, Timothy J./Posner, Paul L. (Hrsg.)* 2008: Intergovernmental Management for the 21st Century, Washington, D.C.

68 *Rabe, Barry* 2011: Contested Federalism and American Climate Policy, in: Publius, Jg. 41, Nr. 3, S. 494-521.

69 *Bolleyer, Nicole/Bytzek, Evelyn* 2009: Government Congruence and Intergovernmental Relations in Federal Systems, in: Regional and Federal Studies, Jg. 19, Nr. 3, S. 371-397.

70 *Bonafont, Laura Chaqués/Palau Roqué, Anna M.* 2011: Comparing Law-Making Activities in a Quasi-Federal System of Government: The Case of Spain, in: Comparative Political Studies, Jg. 44, Nr. 8, S. 1089-1119.

71 Vgl. *Bakvis, Herman/Brown, Douglas* 2010: Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States, in: Publius, Jg. 40, Nr. 3, S. 484-507.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Volden[72] hat allerdings ein Modell entwickelt, das skeptisch gegenüber der intergouvernementalen Politikkoordination ist. Es kommt für den amerikanischen Fall zu dem Ergebnis, dass aus wahlpolitischen Gründen eine „Überversorgung" – sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten wollen als Urheber für policy-Entscheidungen gelten – und damit verbunden eine übermäßige Besteuerung droht. Gliedstaaten kooperieren nicht nur mit dem Zentralstaat, sie verfolgen auch ihre eigenen Interessen. In den USA bedeutet dies aus Mangel an einer Bundesratskonstruktion das Nutzen unterschiedlicher Arten des Lobbyismus vor allem durch die *National Governors Association* (NGA) und die *National Conference of State Legislatures* (NCSL). Was erreicht werden kann, hat John D. Nugent[73] herausgearbeitet: Bundesgesetzgebung kann inhaltlich beeinflusst werden. Es ist möglich, Aufschub bei der Umsetzung von Bundesgesetzen oder Freistellungen zu erlangen. Die Gliedstaaten können sich zu einer einheitlichen Gesetzgebung verabreden und damit den Bund von einer Gesetzesinitiative in der gleichen Sache abbringen, oder sie können sich der Ausführung von Bundesgesetzen verweigern. Ziemlich folgenlos bleiben, wie die Forschung zeigen konnte,[74] die Politikinnovationen in den amerikanischen Bundesstaaten für die Politikpräferenzen auf Bundesebene. Die Brandeis'schen Labarotarien der Politik werden entgegen der Annahmen der ökonomischen Theorie des Föderalismus weitgehend ignoriert.

Zentrales Element der intergouvernementalen Beziehungen ist die Ausgestaltung des Finanzföderalismus. Obwohl in der föderalen Praxis häufig nicht durchgesetzt, bestätigt die Forschung zum wiederholten Male das Gewicht „fiskalischer Äquivalenz".[75] Die Regionen in Spanien bewegen sich seit Mitte der 1990er Jahre stärker in Richtung Einkommensautonomie (Baskenland und Navarra sind hier schon seit dem demokratischen Umbruch weiter) und weg von Finanzzuweisungen der Zentralregierung.[76] Sorens zeigt in einem Vergleich von 39 Ländern, dass die Länder, die sich in ihrer Finanzverfassung stärker an den Prinzipien der ökonomischen Theorie des Föderalismus orientieren, eine geringere Staatsquote und weniger Staatsausgaben haben, aber größere Regierungen.[77] Für Argentinien wurde nachgewiesen, dass mit der Wirtschaftskraft der Provinzen nicht

72 *Volden, Craig* 2005: Intergovernmental Political Competition in American Federalism, in: American Journal of Political Science, Jg. 49, Nr. 2, S. 327-342.

73 *Nugent, John D.* 2009: Safeguarding Federalism: How States Protect Their Interests in National Policy-Making, Norman.

74 Vgl. *Lowery, David/Gray, Virginia/Baumgartner, Frank R.* 2010: Policy Attention in State and Nation: Is Anyone Listening to the Laboratories of Democracy?, in: Publius, Jg. 41, Nr. 2, S. 286-310.

75 *Shah, Anwar (Hrsg.)* 2007: The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives, London, Ont.

76 *Toboso, Fernando/Scorsone, Eric* 2010: How Much Power to Tax do Regional Governments Enjoy in Spain Since the 1996 and 2001 Reforms?, in: Regional and Federal Studies, Jg. 20, Nr. 2, S. 157-174.

77 *Sorens, Jason* 2010: The Institutions of Federalism, in: Publius, Jg. 41, Nr. 2, S. 207-231.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

korrespondierende Finanzzuweisungen der Zentralregierung zu Rentierverhalten der Provinzregierungen führen und die subnationale Demokratie gefährden.[78]

4. Ein kurzes Fazit

Die international vergleichende Föderalismusforschung hat ihr Potential bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Mehr Länder müssten in die Vergleiche einbezogen werden, mehr Forschung sollte informellen Prozessen der Dezentralisierung gewidmet werden und mehr Verbindungslinien zu anderen Forschungskontexten sind zu ziehen. Auch wenn immer wieder (unvermeidlicherweise) Sammelbände und Monographien, die sich Föderalismusbestandsaufnahmen widmen, veröffentlicht werden, sollte heute klar sein, dass die international vergleichende Föderalismusforschung diesen „Jäger und Sammler"-Status hinter sich gelassen hat. „Gesetzmäßigkeiten" föderaler Staaten sind aber trotz der Zunahme quantitativer Analysen nicht unbedingt zu erwarten. Zu gering ist die Datenbasis, zu widersprüchlich sind die bisherigen Ergebnisse und zu kontextgebunden sind viele der untersuchten Phänomene. Die Diskussion zwischen normativen und positiven Föderalismusanalytikern müsste geführt werden, zumindest sollten die entsprechenden Positionierungen bei den Analysen deutlicher erkennbar werden als bisher.

Die international vergleichende Föderalismusforschung ist lebendig und hat sich als fähig zur Innovation erwiesen. Dies ist ein Forschungsfeld mit Perspektive. Beides – Vernetzung und Vertiefung – sind erfolgversprechende Strategien für dessen Weiterentwicklung.

78 Vgl. *Gervasoni, Carlos* 2010: A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces, in: World Politics, Jg. 62, Nr. 2, S. 302-340.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Public Safety in Federal Systems: A Primer

Christian Leuprecht

Introduction[1]

As basic as the protection of citizens' life and property is to the modern state, as difficult this fundamental principle seems to realize. The growing intensity, scope, cost and magnitude of public safety make issues of public safety in federal and multilevel governance systems all the more pressing.[2] In recent years, many federal governments have set up new central institutions to coordinate, centralize or oversee the more effective provisioning of public safety. Over the past decade, many federal governments significantly transformed their approach to dealing with security and large-scale emergencies. These changes have necessitated more extensive, and effective, coordination of policy and action across levels of government. The importance of these policies and the extent of reorganization notwithstanding, the newfound punctuated equilibria have received precious little scholarly attention. Since the overarching norms of state organization make processes of governance notoriously impervious to restructuring, it is not self-evident that the flurry of activity the public-safety dossier has seen in recent years necessarily effected change, let alone improve the system's operation. In effect, historical norms and patterns of interaction are not necessarily congruent with best practices of public safety. If reform outcomes of public safety are no less path-dependent on historical norms and institutions than other policy areas, then that is all the more cause for concern: inefficient multilevel coordination often stands in the way of public-safety or emergency management, causing unnecessary delays or inadequate organization while impeding governmental planning and preparedness. Federal actors tend to privilege effectiveness and efficiency of measures and response over administrative and political divisions. Constituent and local units, by contrast, tend to insist on respect for divisions of authority. This article investigates this prevailing tension between shared-rule and self-rule as a function of entrenched structures, processes and recognized norms and patterns that serve political interests flowing from territorial commitments and structural constraints that are intrinsic to federal and multilevel governance systems.

Human beings leave the state of nature where life is "solitary, poor, nasty, brutish and short," and enter into a social contract, not primarily in return for governance, economic development, or interpersonal trust, but, first and foremost, to gain security. Such is the job of Hobbes' Leviathan: to provide security.[3] All people, then, are "consumers" of public safety, but not all states have the same capacity to provide it. Security is a pure

1 Another version of this chapter appeared in L'Europe en formation 363(4).

2 *Newkirk, Ross T.* 2001: The Increasing Cost of Disasters in Developed Countries: A Challenge to Local Planning and Government, in: Journal of Contingencies and Crisis Management 9, S. 159-170.

3 *Hobbes, Thomas* 2010: Leviathan: Or the Matter, Forme, and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil, in: *Shapiro, Ian (Hrsg.)*: Leviathan. New Haven.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

public good: Its consumption by one individual does not reduce its availability to others (non-rivalry) and no one can effectively be excluded (non-excludable). Government has a key role to play in the provision of public goods. Weak governmental institutions thus make it more difficult to provision these goods effectively. On the one hand, federal systems are designed to enhance security by balancing shared rule with self-rule. Indeed, systems resorted to federalism because cohabitation was possibly only by imposing constitutional limits on federal governments while providing a constitutional guarantee of at least some degree of local autonomy. On the other hand, federal governments retain many of the key legislative and institutional capacities that have the potential to overwhelm local jurisdictions. Bosnia-Herzegovina would be unlikely to exist as a single country were it not for its federal solution. Yet, fifteen years after the signing of the Dayton Accord, the country continues to struggle with finding a security solution that is acceptable to all communities. Federalism not only offers security benefits but also raises new security challenges.

Threats to public safety do not discriminate by regime type: natural disasters, violent extremism and terrorism, organized crime, cyber-security, espionage, and the illicit, illegal or undocumented movement of goods and people are just a few examples of the litany of threats to public safety that afflict unitary and federal countries alike. Hitherto, the prevailing approach seems to have been that public safety is largely divorced from matters of federalism and multilevel governance. That is really the only way to explain the notably absence of a systematic body of literature or research in the field, save for the exceptional single-*n* case study. This article has two objectives. One is to ask whether the distinction between federal and unitary systems is at all useful when discussing public safety. From a multilevel-governance perspective, one would think it is: In the classic, common-law federations, sovereignty is divided between federal and constituent governments; by contrast, the relationship between constituent and local governments is unitary in nature since cities are not a separate level of government with distinct constitutional protections. In other words, public safety in federal systems perforce has both federal and multilevel-governance dimensions. To this end, the second section of the article considers whether structural features shape the positions political actors take on matters of public safety. It is premised on an examination of the way institutional constraints, such as regulations, rules, and institutionalized practices as well as party systems and the rules regulating venues of policy deliberations empower and constrain interests.

The article's other objective is to explore different interests, and to work out the implications for comparative research, policy development and security-sector reform. That is, the third section explores how territorial commitments and structural constraints determine public-safety choices among different levels of government shape actors' understanding of social reality, affect how actors understand the nature of their own interest, and how policies further specific interests.[4] This section is framed in the con-

4 *Hajer, Maarten* 1995: The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford, S. 51.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

text of a classic debate in the study of comparative federalism: Are the federal manifestations of public safety a function of a country's society or of its institutions? For the purpose of developing policy and reforming institutions, it is important to know not only what the impact of society on government is, but also what the impact of government on the functioning of society is. The former sociological reductionism is common in the literature; the agency approach inherent in the latter question that inverts the dependent and independent variables, by contrast, is less common. Which perspective better accounts for public safety arrangements in federal systems? Initially, however, the article frames the *problématique* that informs the subsequent theoretical and comparative discussion.

1. Framing the discussion on public safety in federal systems

This article is generally concerned with the institutional capacity to coordinate public safety among federal and subnational governments, and the necessary institutional and intergovernmental mechanisms for such coordination to generate and sustain public-safety equilibria that result in local communities that are sufficiently secure for effective governance and economic development to occur. On the one hand, federal arrangements, by their very nature, require a tenable compromise between shared-rule and self-rule. In practice, however, that compromise can be highly problematic. From Gujarat through Chechnya, local security forces have been implicated in complicity in acts against just the local populations they are supposedly meant to protect. Moreover, local populations in many of the world's federations are weary of their local security forces. Often, they trust federal security forces more than their local ones. On the other hand, federal governments and their security forces run the risk of conducting themselves as if they operated in a unitary system, with little or no respect for jurisdictional divides and local autonomy. Precisely this attitude, however, runs the risk of exacerbating local security problems, federal forces' ability to provide kinetic surge capacity notwithstanding. Military troops performing targeted urban security missions in Rio de Janeiro, for instance, exemplify a situation where local security services are simply no match for the context, organization, networks and firepower in some *favellas*. Central governments, after all, have a formidable arsenal of well-trained, well-equipped, and well-paid security personnel at their disposal. The temptation, then, is to deploy these forces at the local level to stabilize the situation.

Federalists, of course, have long been sensitive to the dangers presented by the unchecked use of the central government's power. As James Madison writes in Federalist #51:

> "If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the pri-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

> mary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions."[5]

As Madison goes on to point out, however, guarding against oppression by a society's rulers is but one concern:

> "It is of great importance in a republic not only to guard the society against the oppression of its rulers, but to guard one part of the society against the injustice of the other part. Different interests necessarily exist in different classes of citizens. If a majority be united by a common interest, the rights of the minority will be insecure."[6]

Federations are instruments meant to guard against both, oppression by those who rule as well as injustices a majority may perpetrate against a minority. Alexander Hamilton writes in Federalist #85:

> "The additional securities to republican government, to liberty and to property, to be derived from the adoption of the plan under consideration, consist chiefly in the restraints which the preservation of the Union will impose on local factions and insurrections, and on the ambition of powerful individuals in single States, who may acquire credit and influence enough, from leaders and favorites, to become the despots of the people."[7]

By design, therefore, federations defy the Leviathan by intentionally divvying up power among two (or more) levels of government, by enshrining a division of powers in the Constitution.

By and large, this division of powers follows the same rationale in all federal systems. Areas where the state has to overcome collective-action problems among constituent units are apportioned to the federal government, notably national defence, economic union, and international relations. By contrast, matters of purely local concern tend to belong to the constituent units. Security, however, is not readily divisible between two levels of government. On the one hand, as Hobbes realized, a strong state is indispensable to the effective provision of security. On the other hand, the state, as Madison and Hamilton observe, has itself the potential to menace society.

Federal forces necessarily represent national interests and values, local public safety assets interests and values of the local community. In large countries especially, a federal police force whose membership is composed of citizens from across the country is, by its very nature, unlikely to be as sensitive to local values, needs, and customs as a police force composed of locals who grew up with, understand, and share those local values, needs, and customs. As in so many other policy fields, federal and local values and interests are not necessarily congruent. In the case of ethno-linguistic minority communities in post-conflict situations, for instance, concerns about being subjected to undue federal intervention necessitate a federal solution but can also paralyze its implementation. Tension can be healthy; but the risk here is that federal governments en-

5 *Hamilton, Alexander/Jay, John/Madison, James* 1787: The Federalist Papers, unter: http://www.gutenberg.org/files/1404/1404-h/1404-h.htm (26.03.2012).

6 Ebenda.

7 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

joy such an overwhelming security prowess that there is little to thwart them from infringing on local jurisdiction should they so choose.

There are two basic ways to implement security arrangements in federal countries. One model is to have multiple police forces working concomitantly in the same territory but with a clear division of labour: one (or more) federal police force(s) whose primary purpose it is to enforce federal law and a force at the level of the constituent unit that enforces both the law of both the constituent unit and the federation. These forces may be augmented by municipal police (that fall under the jurisdiction of the constituent unit) as well as Aboriginal police (that tend to fall under federal jurisdiction). This is the case in Canada and Australia, for example. Another model is that found in administrative federations where the federal level of government has just about all the constitutional powers to make security legislation but the administration and enforcement of that legislation tends to fall under the purview of the constituent units. Under this arrangement, the federal government tends have only very limited enforcement abilities, including a federal criminal police, a border police, an immigration police and a security police dealing specifically with threats against the state. This is the German model.

Yet, even in Canada, a country that is often cited as a prime example of federal dualism, the administration of criminal justice follows the approach of administrative federalism: The federal government has the constitutional competence to make criminal legislation while the provinces are tasked with administering criminal (and some related) legislation. Concretely, that means even in cases where the federal police, the Royal Canadian Mounted Police (R.C.M.P.), investigate a file, the ultimate authority as to whether to lay charges or not rests with the attorney general of the province in which the charges are to be laid. This is not a formality; attorneys general regularly avail themselves of their discretion to lay charges (or not) in potentially controversial cases, such as those involving violations of immigration law.

Although structurally the United States looks similar to the Canadian or the Australian model, its logic is one of limiting the powers of the federal government, both by curtailing the policing powers of the federal government and by dividing law enforcement at the federal level into several specialized agencies that often effectively compete with one another. "Ambition," writes Madison in Federalist #51, "must be made to counteract ambition." In the United States, for example, a F.B.I. officer is constitutionally prohibited from pulling over a driver in a vehicle for a moving violation; in Canada, nothing prevents a member of the R.C.M.P. from doing so.

2. Theorizing public safety in federal and multilevel governance systems

The study of federalism is overwhelmingly concerned with institutional change and the way institutions emerge from and are embedded in concrete temporal processes. Analytically, though, this neo-institutionalist has rather limited comparative traction and affords little opportunity to theorize. The alternative is the pioneering application of a rational-choice framework to the study of federalism that is concerned with institutions as coordination mechanisms that generate or sustain equilibria. It focuses on institution-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

al stability in the form of measurable independent social and institutional effects and the way they shape the patterns of intergovernmental relations.

The principle of subsidiarity prevails with respect to public safety: It is primarily a local matter and needs to reflect local values and priorities. That explains why first responders, such as police, fire, and ambulance services, are local (and handle the bulk of matters related to public safety). Local responders are on the frontline and forefront of public safety. As the first line of defence, they tend to take the lead in responding to local public-safety concerns. They are best suited to such tasks as they are the most familiar with local conditions in their communities and thus best positioned to ascertain the best response to a local problem. As urbanization continues apace along with the systematic risks associated with urban life, the importance of local authorities in public safety grows as well.[8] Recent large-scale public-safety events such as 9/11 in New York City, Hurricane Katrina in New Orleans, and the SARS epidemic in Toronto revealed the vulnerability of modern urban areas in federal and multilevel governance systems insofar as anthropogenic or natural emergencies can quickly create a large number casualties, significant hardship and large-scale economic damage. Threat prevention, mitigation, response and recovery have significant federal implications since legislative, fiscal, administrative and operational capacities are distributed across two or more levels of government. For example, by virtue of the implications for urban planning and zoning regulations, the resilience of cities requires risk-based territorial management.[9] The necessary policy levers, however, tend to fall under the jurisdiction of constituent or local governments. Similarly, much critical infrastructure, including waterworks and electricity-distribution grids, tend to come under the jurisdiction of constituent or local governments. Politically and conceptually, then, public safety necessitates extensive intergovernmental cooperation along with strengthening the role of municipalities.

However, in many federations the federal government is rather limited in its ability to liaise with municipalities directly. In other words, federal intergovernmental relations are inevitable; multilevel governance ones are not. Whereas there is close federal-provincial coordination on matters of public safety in Canada, contrary to what the above-mentioned model would predict, the same does not obtain for the federal gov-

8 See *Britton, Neil R.* 2000: A New Emergency Management for the Millennium?, in: Australian Journal of Emergency Management 16, S. 44-54; *Caruson, Kiki/MacManus, Susan A./Kohen, Matthew/Watson, Thomas A.* 2005: Homeland Security Preparedness: The Rebirth of Regionalism, in: Publius 35, S. 143-168; *Caruson, Kiki/MacManus, Susan A.* 2007: Designing Homeland Security Policy within a Regional Structure: A Needs Assessment of Local Security Concerns, in: Journal of Homeland Security and Emergency Management 4; *Eisinger, Peter* 2006: Imperfect Federalism: The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, in: Public Administration Review 66, S. 537-545; *Gabriel, Paul* 2003: The Development of Municipal Emergency Preparedness Planning in Victoria, Australia, in: Australian Journal of Emergency Management 18, S. 74-80.

9 *Britton* 2000 (Fn. 8), S. 44-45.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ernment's relations with Canadian municipalities.[10] First responders fall under the auspices of constituent units, either by virtue of municipalities falling within the jurisdiction of constituent units, as is the case in the classic federations (the United States, Switzerland, Canada, Australia and Germany) or because they are assigned to municipal governments which enjoy standing as a separate constitutional tier of government (as is the case in South Africa and Brazil). Two possibilities flow from this observation: the opportunistic (or functional) model whereby constituent and local units in federal systems are happy to defer to federal demands, and the legislative model whereby the logic that informs constituent and local governments causes them to assert their own over federal interests:

> "[The functional theory] predicts that each level will expand in its area of competence but will remain limited or diminish in its less competent areas. The second, legislative theory, says that the modern federal system is shaped by the political needs of legislators responsible for its design. Legislators at all levels of government will seek to distribute government benefits for which they can take credit."[11]

Following the opportunistic model, institutional capacity of public safety is treated as a resource that can be mobilized for any end at the behest of policy makers. This model reflects an understanding of federal systems in which "any activity performed by nations can be performed by cities".[12] This model presumes that constituent units and local governments can readily be enlisted in the service of national goals. This conception of federalism harkens back to Grodzins' description of federalism as a "marble cake": policy functions are distributed somewhat arbitrarily among local, state and national governments.[13]

However, this perspective fails to account for the distinctive limits within which local government operates. Does the fragmented and decentralized nature of federal and multilevel governance shape the role of constituent units and municipalities with respect to the function and politics of public safety? This is an interesting question as it lends itself to a hypothesis that can be subjected to empirical testing. Constituent and local governments have only a fraction of the federal governments' powers: "they cannot make war or peace; they cannot issue passports or forbid outsiders from entering their territory; they cannot issue currency; and they cannot control imports or erect tariff walls".[14] These limits pervade local policymaking. Politicians, bureaucrats and interest groups are aware of these limits and have reason to adapt their preferences accordingly:

10 *Juillet, Luc/Koji, Junichiro*: Reforming the Multilevel Governance of Emergencies: Municipalities and the Discursive Polities of Canada's Emergency Management Policy, in: *Graham, Katherine A.H./Andrew, Caroline (Hrsg.)*: Canada in cities: The Politics and Policy of Federal-Local Governance, Montreal und Kingston (im Erscheinen).

11 *Peterson, Paul E.* 1995: The Price of Federalism. Washington, DC.

12 *Peterson, Paul E.* 1981: City Limits, Chicago. S. 15.

13 *Grodzins, Morton* 1966: The American System: A New View of Government in the United States, herausgegeben von *Elazar, Daniel*, Chicago.

14 *Peterson* 1981 (Fn. 11), S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Failing to do so risks driving dissatisfied resident away.[15] One may thus hypothesize that local government's limited powers influence the interests of constituent units and municipalities in federal systems, the political dynamics that express those interests, and the policy choices that emerge.

If this hypothesis obtains, it would posit limits on the public-safety role of constituent and local units in federal and multilevel governance systems, quite different from central/unitary systems. That is because this hypothesis effectively treats constituent and local governments as a particular kind of social structure that, like all social structures, have interests determined by "their place in the larger socioeconomic and political context".[16] Constituent and local governments have reason to pursue only those policies that advance city interests defined as the component of individuals' overall interest that they have by virtue of their residence or movement in a particular legal jurisdiction.[17]

Max Weber poignantly observed that legal institutions have distinctive interests. Constituent and local governments in federal and multilevel governance systems are social actors in their own right. Not only do legal institutions distribute financial benefits and burdens but they also distribute the benefits and burdens associated with the use of governmental coercive authority, such as the surveillance and information-gathering used to identify deviance[18] and the coercive force used to stop it.[19] Weber acknowledged that in modern societies interests in class, status and power cannot be readily disentangled from economic interests but may conflict.[20] In those cases, economic interests alone do not offer an adequate explanation.[21] Weber argued that the interests of social actors are a function not only of economic position, but also of social honour and political power.[22] The interests of constituent and local units can be defined in accordance with these three specific interests: (1) a unit's policy decisions can confer honour and stigma upon the unit, (2) they can affect perceptions of the unit's legitimacy, and (3) they can affect the well-being of particular territories. Those responsibilities limit the policy functions constituent and local units can and should pursue. It is not in a jurisdiction's interest to pursue a policy whose benefits accrue overwhelmingly to jurisdictions other than the one that bears its burden. It would actually be inappropriate for local government to do so because its purpose is to serve local interests.[23]

In an empirical analysis of homeland security of this federal-local dialectic, Thacher finds a geographic mismatch between the costs and benefits of homeland security, for instance. In anti-terrorism activities, for instance, U.S. government is looking to municipalities to investigate local individuals suspected of having committed or intending to

15 Ebenda, S. 29.
16 *Peterson* 1981 (Fn. 11), S. 4.
17 Ebenda, S. 21.
18 *Marx, Gary* 1988: Undercover: Police Surveillance in America, Berkeley.
19 *Bittner, Egon* 1990: Aspects of Police Work, Boston.
20 *Weber, Max* 1978: Economy and Society. 2. Aufl., Berkeley, S. 932, 938.
21 Ebenda, S. 212, 926, 932.
22 Ebenda, S. 926-940.
23 *Peterson* 1981 (Fn. 11).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

commit terrorist acts. Instead, local governments have a strong preference for performing community-protection functions of homeland security, such as emergency response and protective security for potential targets.[24] The reason that local governments are better situated to administer the latter rather than the former is that the latter privileges place over people. This distinction, as Thacher observes, is significant because the two tasks typically distribute their benefits and costs differently:

> "When a city pursues community protection, both the benefits and the costs redound to the city itself because community protection safeguards just those people and places the city chooses. But since terrorism is a national or even international problem, the benefits of searching out offenders do not necessarily accrue to the city where potential terrorist reside, while the costs do."[25]

A city that increases its efforts to seek out people suspected of involvement in terrorist activities, either to bring them to justice after they have committed an attack or to prevent them from doing so in the first place, must spend its own resources and place its own residents under increased surveillance to prevent acts of terrorism that are likely to be perpetrated elsewhere: Local police are necessarily reluctant to take costly and controversial steps to prevent crime arising in other jurisdictions. In fact, they actually have an incentive to displace crime into other jurisdictions so as to offload costs and responsibilities and opportunistically optimize for local payoffs relative to the availability of scarce resources.

To bolster his point, Thacher compares homeland security to conventional crime control. On the one hand, a community's concerns about being harassed put pressure on police to minimize surveillance when targeting street crime. On the other hand, concerns about safety create countervailing pressures to increase surveillance. These conflicting pressures make policing street crime controversial. However, pressures arise in both directions; so, the final equilibrium usually ends up involving some attention being given to searching out offenders to control crime. By contrast, local police departments have little incentive to pursue terrorism suspects because the people subjected to police surveillance often differ from the people to whom the benefits accrue. Insofar as the benefits of offender search typically accrue to other jurisdictions, "no *city* interest counterbalances the burdens of police surveillance".[26] On the one hand, then, the community of first responders has a strong incentive to privilege territorial commitments over performing specific functions. Functionally, on the other hand, there is a strong incentive to focus on public-safety functions with a tangible benefit for their community. Faced with a clear and present danger, New York City, and to a lesser extent New York state, has an incentive to be proactive about anti-terrorism at the local level; by contrast, Dearborn, Michigan, does not: "Although local offender search efforts may serve important national goals, any particular city has little reason to pursue them except in rare cases

24 *Eisinger* 2006 (Fn. 8).

25 *Thacher, David* 2005: The Local Role in Homeland Security, in: Law & Society Review 39(3), S. 638.

26 Ebenda, S. 669.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

when local political actors believe that suspected terrorists have targeted *their* city".[27] Thacher concludes: "Since local government is mainly concerned with the well-being of a specific place, it has little reason to bear the costs of new police activities unless the benefits to the city itself are clear."[28] In other words, the priorities of constituent units in a federal or multilevel governance system cannot readily be reduced to economic interests.

However, the argument is not deterministic. That is, just because it is in a constituent or local unit's interest to pursue a particular policy choice does not mean that it will. One of the questions of inquiry is precisely whether, with respect to public safety, there is a pattern as to the conditions under which legal entities reach decisions that are in a given unit's interests when interests have little bearing on decisions that simply allocate benefits, and when the conditions under which they reach decisions that run counter to a unit's interest (but that may, for example, be in line with federal priorities). Whether a certain decision serves a political actor's interest is one question; whether these interests can trump historical norms and deeply entrenched structures and processes of interaction is quite another.

3. Operationalizing the comparative study of public safety in federal and multilevel governance systems

The impact of society on government is a common theme in the study of democratic polities. Less common, especially outside of multination federations, is an agency approach which inverts the dependent and independent variables by stressing the impact of government on the functioning of society. So, is public safety a function of its society or of its institutions? Understood as coordinating mechanisms, federal institutions are functionally predicated on generating or sustaining equilibria. But what impact do changes in independent social effects have on institutional stability? Either these equilibria are highly elastic; or there comes a tipping point of social change beyond which equilibria become increasingly costly and difficult to sustain, let alone generate. Notwithstanding the challenges posed by everything from natural disasters to terrorism, federal institutional structures have remained largely unchanged. This observation has important implications for theorizing about the relationship between structure and institutional change: does sociological change presage changes to public safety arrangements; or are federal institutions proving themselves to be agents of continuity in the face of substantial sociological change? The comparative approach to public safety in federal systems thus facilitates the measurement and comparison of both the nature and magnitude of change over time. How much effect do social, political and economic changes, such as economic integration, the "decline of deference," the rise in the status

27 Ebenda, S. 668.

28 *Thacher* 2005 (Fn. 24), S 667.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

and political claims of cities, have on the centrality and conduct of intergovernmental relations with respect to public safety?

In the mid-sixteenth century, much of Europe was beset by wars of religion, pitting Catholics against Protestants, the same sort of events that later inspired Thomas Hobbes' *Leviathan*. Bruegel vividly depicts violence done in the name of the state by organs of the state in 'defence' of state interests. This is, after all, the legacy of the *gens d'armes* throughout much of continental Europe. Originally referring to a professional soldier in medieval Europe in the form of a fully armoured heavy cavalryman in the king's household, the *gens d'armes* morphed into a paramilitary force with police duties among civilian populations, mostly enforcing state interests. This is known as "high policing": safeguarding the central government as the ultimate locus of political authority and sovereignty. France's Louis XIV established the *haute police* whose job it was to protect the national government from internal threats. Its purpose was to police the "higher" interests of government rather than those of individual citizens or the mass population. The term also reflects the fact that high-policing organizations are endowed with authority and legal powers superior to those of other police organizations. Whether the *gendarmarie* in France, the *Carabinieri* in Italy, the *Guarda Nacional Republicana* in Portugal, the *Guardia Civil* in Spain[29], or the now-defunct *Gendarmarie* in Austria, Luxemburg, and Belgium or the *Royal Canadian Mounted Police*, the *South African Police* (until 1994), Russia's Internal Troops, and the *Central Reserve Police Force* in India, the legacy of central organizations to police civilians pervades many modern democracies.

The hallmark of national security forces in a federation, however, is precisely that they are representative of the federation as a whole. On the one hand, then, they represent and enforce national values and priorities, not local ones. On the other hand, they are neither sensitive to nor familiar with local values and priorities. The centre can thus offer overwhelming kinetic force in an effort to try to stabilize a local security situation. But if security is ultimately local, then kinetic force can at best alleviate symptoms, but not the roots of insecurity. The centre is not usually under any illusion in this regard. The problem is that, as the deployment of the army in Mexico in places such as Cuidad Juarez has shown, an exit strategy is difficult unless such a deployment is clearly coupled with an effort to rebuild local communities' capacity to provide the services necessary to take care of their own affairs. For the aforementioned reasons, however, federal forces are not only less-than-ideal means to remedy local shortfalls but may also end up further undermining local capacity to provide for itself. And it is the central government's skepticism about the subnational or local level's ability to do so that is partially responsible for the deterioration in security in the first place.

29 The "Guardia Civil", however, is being eclipsed by the decentralization of law-enforcement in Spain where a growing number of Autonomous Communities have been setting up their own police forces, including the Ertzaintza in the Basque Country, the Mozos d'Esquadra of Catalonia, and the Policia Foral in Navarra as well as the ACs of Canarias and Galicia which have approved new laws to set up their own autonomous police forces but have yet to do so.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Since the circumstances under which the central government intervenes in subnational affairs in this manner are related to matters of national security, constitutionally the central government is often perfectly in its right to intervene. Even when intervention is constitutionally controversial, jurisdictional disputes may end up taking a long time to settle. There is, then, a temptation to treat security in federal systems similar to the way unitary systems such as the U.K. devolve home rule and policing to Northern Ireland: Local control is conditional and subject to override by the central government.

Central governments are inherently wary of local politicians advancing particularistic interests or, at the very least, interests that are not readily congruent with those the centre would like to see pursued and enforced. So, the centre is tempted to starve local units fiscally. That deprives them of their ability to provide effective local services, thus delegitimizing them and strengthening the authority of the centre. Fiscal starvation, however, may only further exacerbate the problem by providing an incentive for local politicians to concentrate the few resources they have on advancing ever more particularistic interests and to find other, possibly illicit, sources to fund their ventures.

Corruption, then, is one example of an equilibrium that can become punctuated. If local authorities or law enforcement delegitimize their position with the local population by being seen as corrupt or in some other way not serving the public interest[30] – as is the perception of local law enforcement in many developing countries – that may precipitate intervention by the central government.[31] Comparative research can help ascertain both the conditions that affect the probability of such intervention and the way limited sovereignty of constituent and local governments shapes policy decisions in an effort to maintain an equilibrium that forestalls the looming prospect of central intervention and concomitant loss of autonomy. Divided sovereignty in federal systems notwithstanding, constituent units may find their autonomy curtailed by intervention by central security forces, as occasioned in Indian states such as Gujarat by communal rioting, or in the Mexican state of Chihuahua. The prospect of intervention provides a strong incentive to avoid punctuating the equilibrium – that is, bringing intervention upon them.

As a result, policy makers in constituent units have an incentive to concern themselves with the legitimate use of authority, stemming corruption among local security forces, etc. At the same time though, the provision of effective policing requires (1) an institutionalized and functioning system of fiscal transfers from the centre to the constituent units and (2) a commitment by the centre not to politicize such transfers and fund subnational units adequately. Mexico is an *exemple par excellence*. On the one hand, fiscal transfers are notoriously politicized in Mexico. On the other hand, Mexico's states are insufferably underfunded.[32] This has a spillover effect into underfunded mu-

30 *Tyler, Tom* 2004: Enhancing Police Legitimacy, in: Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, S. 84-99.

31 *Crank, John P./Langworthy, Robert* 1992: An Institutional Perspective of Policing, in: Journal of Criminal Law and Criminology, S. 338-363.

32 *Rowland, Allison* 2007: The Interaction of Municipal and Federal Governments: Trends, Issues and Problems, in: *Lazar, Harvey/Leuprecht, Christian (Hrsg.):* Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems. Montreal and Kingston, S. 201-228.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nicipalities. It compromises the ability of Mexico's states and cities to provide effective policing, especially at the municipal level. While the causal mechanisms at work are certainly far more complex than funding, the correlation between underfunded security forces at the state and municipal level is difficult to dismiss. Of course, Mexico is hardly the only federation that is plagued by this problem. But the example demonstrates that path-dependency is as much a force to be reckoned with in public safety as in any other policy area.

4. Conclusion

Federal systems have to reconcile a peculiar tension. They are federal precisely because some subnational units do not trust the central governments to run matters on their own. Yet, this aura of mistrust makes a common approach and understanding between federal and constituent governments more difficult than in just about any other policy field. In other words, one would not expect otherwise but for the intergovernmental arrangements around provision of public safety in federal systems to prove contentious and controversial. Public safety requires as much intergovernmental compromise and collaboration as any other policy issue. The difference is that security issues do not have the luxury of time. Responding promptly to public-safety concerns is often a matter of life or death. In the case of larger emergencies, that requires a considerable degree of multilevel coordination, both to prepare and to be able to respond effectively.

Moreover, public safety is a first mover of sorts: where security does not prevail, governance and economic development become problematic if not impossible. Federalism is meant to preserve local autonomy through a degree of qualified self-rule. It is also meant to limit the otherwise unbridled power wielded by central governments. When both principles are adhered to, federalism holds out the possibility of providing security under circumstances where security would be unlikely to reign under a unitary system. When one or both are compromised for the sake of expediency, the risk is a return to just the sort of security dilemma that gave rise to the need for a federal solution in the first place. Intergovernmental public-safety equilibria are difficult to generate, let alone sustain. And once established, the prevailing structures, processes and norms become hard to change as they come to serve well-established political interests. This conundrum gives rise to a series of research questions that can be answered systematically only by marshalling evidence from comparative study.

First, the territorial commitments and structural constraints of federal and multilevel governance systems engender a decision-making logic that is quite different from that found in conventional unitary systems. In federations, this is a feature of institutional design. Quoting James Madison from Federalist #51: "The great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and per-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sonal motives to resist encroachments of the others."[33] This hypothesis lends itself well to comparative inquiry because it can readily be subjected to empirical scrutiny by testing whether territorial commitments and structural constraints do, indeed, shape decision-making and, if so, in what way.

Second, if they are rational actors, then the political rationality according to which territorial commitments and structural constraints shape the positions of political actors is complex. That is, the rationality that informs public-safety decisions in federal systems cannot readily be reduced to means-ends calculations of economic efficiency. This observation has significant implications. As Thacher observes, if public-safety interests in federal systems were primarily economic, "then there are limits to the kinds of policies that constituent and local governments will *finance*, but there are no limits in principle to the policies they will *administer*, since higher levels of government can simply subsidize them."[34] Yet, not all interests can be monetorized. Legitimacy is one example. One might thus hypothesize that federal governments will experience difficulties getting constituent and local governments to take on interests that cannot readily be monetorized, because there is no incentive for them to do so.

Third, enlisting the cooperation of constituent or local governments in implementing federal public-safety objectives is likely to be costly, especially if interests are not easily monetorized. To get lower levels of government to follow through, they would have to create detailed regulations, monitor compliance, and provide incentives to comply. That is, getting lower levels of government to comply with public-safety expectations that are not in their interests requires structural changes. Even if those are forthcoming, expectations should remain low as long as constituent units do not have much of an incentive to comply. As a result, it may be easier for the central government to expand the mandate of an extant federal actor than to attempt to incentivize local compliance. Or the central government could attempt to manipulate institutional constraints in an attempt to alter the decision-making logic at the local level.

In theory, then, one might reasonably expect public safety in federal and multilevel governance systems to play out differently than in unitary systems. In practice, many of the dynamics and findings with respect to federal and multilevel governance systems are likely to be relevant to unitary systems as well. Owing to the principle of subsidiarity, unitary systems tend to decentralize matters of public safety, such as first responders, as well and, in many cases, they are responsible to local rather than central authorities.[35] The Police Service of Northern Ireland (PSNI) is one example.[36] Since these local authorities are often elected themselves, the institutional logic with respect to public safety may be similar to the one that operates in federal and multilevel governance systems. By virtue of the absence of divided sovereignty that is the hallmark of federal and many multilevel governance systems, however, central governments in unitary systems have

33 *Hamilton/John/James* 1787 (Fn. 5).

34 *Thacher* 2005 (Fn. 24), S. 671.

35 *Bayley, David* 1990: Patterns of Policing, New Brunswick, S. 54.

36 *McGarry, John/O'Leary, Brendan* 1999: Policing Northern Ireland, Belfast.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

greater ability to co-opt lower levels of government. One might thus expect to find fewer incentives, regulations and monitoring mechanisms of local undertakings in unitary countries than in federal ones. For example, the existence of municipal police forces in France notwithstanding, in practice it has few powers beyond regulating traffic. Security enforcement rests with the *police nationale* (under the ministry of the interior) and the *gendarmerie* (under the ministry of defence). In effect, then, in the provision of security in France, national interests and those of the state trump local ones by design.

One of the premises behind federal solutions is that there is a good reason why not all services are necessarily entrusted to the central government. If the hallmark of federal systems is that, contrary to unitary systems, the intergovernmental constitutional relationship is not determined by the central government, then security becomes the litmus test of a federal system's maturity measured as a function of the extent to which intergovernmental coordinating mechanisms are honoured by the central government. If security is ultimately local, then one way to measure a central government's commitment to federalism is its respect for local autonomy over security decision-making and enforcement.

Confronted with intransigent structures, processes and norms, the coordinating mechanisms that intergovernmental arrangements provide too readily end up having to yield to expediency. Yet, the evidence also suggests that a public-safety equilibrium is ultimately likely to prevail only when federal institutions can play their role as a mechanism to mediate a security equilibrium that balances shared-rule and self-rule. It would appear that those federal systems that respect subnational autonomy and where the central government respects subnational units' preserve of their autonomy, funding, and decision-making power in the case of federal intervention in security-related matters, fare better on security than federal countries with central governments that do not. This hypothesis, too, needs further elaboration and testing. There are a lot of independent and intervening variables to disentangle. Yet, unilateral or uncoordinated interventions by central governments in matters of public safety rarely seem to fare well in the sense that, unable to overcome the path-dependency engendered by territorial commitments and structural constraints, they prove unsustainable over the long term.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3. Beiträge zum deutschen Föderalismus

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Migrationspolitik nach der Föderalismusreform: Zentralisierung und Dezentralisierung im deutschen Mehrebenensystem

Julia von Blumenthal

1. Einleitung

Das Thema Migration ist seit Ende der 1990er Jahre vermehrt zum Gegenstand gesetzgeberischer Aktivitäten geworden, zunächst wesentlich angestoßen durch die Reformvorhaben der rot-grünen Bundesregierung, dann fortgeführt durch die Große Koalition unter veränderten Vorzeichen. Dabei lassen sich zwei Bereiche unterscheiden:[1] Der erste Bereich ist die Einwanderungspolitik im Wortsinn, d.h. die Frage, unter welchen Bedingungen Migration nach Deutschland stattfinden kann, einschließlich der Regelung des Aufenthaltsrechts der in Deutschland lebenden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Der zweite Bereich umfasst die sogenannte „Integrationspolitik", d.h. all diejenigen Maßnahmen und Programme, die der rechtlichen, politischen und sozialen Inklusion von Migranten dienen. Nachhaltige Veränderungen haben dabei vorwiegend in der zweiten Dimension des Politikfelds Migrationspolitik stattgefunden: Die 1999 verabschiedete Reform des Staatsangehörigkeitsrechts markiert eine „paradigmatische Wende" der Konzeption von Bürgerschaft,[2] mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz hat sich Deutschland auch in der offiziellen Regierungspolitik von dem langjährigen Mythos verabschiedet, kein Einwanderungsland zu sein. Das Gesetz enthält eine Fülle von Regelungen zu beiden Dimensionen von Migrationspolitik. Darauf aufbauend wurde mit dem Nationalen Integrationsplan „Integrationspolitik als dialogorientierte Mehrebenenpolitik"[3] ausformuliert, die eine Reihe von Politikfeldern berührt, die überwiegend in der Zuständigkeit der Länder und der Kommunen liegen und nur teilweise in die Kompetenz des Bundes fallen. Mit dem 2007 in Kraft getretenen und verabschiedeten Richtlinienumsetzungsgesetz wurden zentrale Bereiche des Zuwanderungsgesetzes erneut reformiert, insbesondere da eine Reihe von europäischen Vorgaben umzusetzen war. Dabei mussten zugleich die Auswirkungen der Föderalismusreform I berücksichtigt werden.

Wie nachhaltig die Wende in der deutschen Migrationspolitik ist, welche Rolle parteipolitische Kontroversen spielen, wie erfolgreich die konkreten Integrationskonzepte

1 Zu den beiden Dimensionen vgl. *Bauböck, Rainer* 2001: Föderalismus und Immigration: Fragen an die komparative Forschung, in: *Thränhardt, Dietrich (Hrsg.)*: Integrationspolitik in föderalistischen Systemen, Jahrbuch Migration 2000/2001. Münster, S. 249-272 (S. 251); ähnlich auch *Green, Simon* 2005: Immigration and Integration Policy: Between Incrementalism and Non-decisions, in: *Green, Simon/Paterson, William E. (Hrsg.)*: Governance in contemporary Germany. The semisovereign state revisited. Cambridge, S. 190-211 (S. 191f.).

2 *Mushaben, Joyce* 2008: The Changing Faces of Citizenship, New York, S. 4.

3 *Weinmann, Georg* 2008: Der Nationale Integrationsplan - Quantensprung durch föderale Synergie?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden, S. 254-268 (S. 255).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 -programme sind und wie liberal oder restriktiv die neuen gesetzlichen Regelungen sind, ist vielfach analysiert worden.[4] Sehr viel weniger Aufmerksamkeit hat die Frage gefunden, wie sich Migrationspolitik im Kontext des deutschen Mehrebenensystems darstellt: Kann die verstärkte Aktivität des Bundesgesetzgebers als Indiz für eine Zentralisierungstendenz gesehen werden, die sich in Form nicht rechtlich verbindlicher vertikaler Koordinierung auch dort auswirkt, wo originäre Länderzuständigkeiten berührt sind? Oder führt die grundsätzliche Akzeptanz der Tatsache, dass die deutsche Gesellschaft heterogener geworden ist, dazu, dass unitarische Tendenzen sich abschwächen und die Länder zunehmend eigene Ansätze des Umgangs mit den durch Einwanderung aufgeworfenen Fragen entwickeln? Hat die Föderalismusreform 2006 in diesem Bereich zur Dezentralisierung beigetragen?

Im Folgenden wird zunächst ein analytisches Konzept vorgestellt, mit dem sich Zentralisierung und Dezentralisierung im Kontext des deutschen Mehrebenensystems beschreiben lassen. In einem zweiten Schritt werden mögliche Erklärungsfaktoren für eine eher zentralistische bzw. eine stärker landesspezifische Problembearbeitung präsentiert und auf das Feld der Migrationspolitik angewendet. Dieser analytische Rahmen wird anschließend zur näheren Analyse je eines Falls aus beiden Dimensionen von Migrationspolitik genutzt. Dabei wird mit der Reform des Aufenthaltsrechts durch das Richtlinienumsetzungsgesetz ein Fall von Einwanderungspolitik ausgewählt, in dem bereits aufgrund der Kompetenzverteilung eher mit Zentralisierung zu rechnen ist. Die Einführung des Islamunterrichts steht hingegen für einen Fall von Integrationspolitik, in dem mögliche Zentralisierungstendenzen auf ausgeprägte Eigenständigkeit der Länder treffen.[5]

2. Dezentralisierung und Zentralisierung im deutschen Mehrebenensystem: Eine analytische Perspektive

Die grundlegenden Strukturen des deutschen Bundesstaates und der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sind weder durch die Föderalismusreform I noch durch die Föderalismusreform II verändert worden. Der deutsche Bundesstaat ist nach wie vor durch vielfältige Formen von Politikverflechtung charakterisiert.[6] Bund und

4 *Green* 2005 (Fn. 1); vgl. auch *Thränhardt, Dietrich* 2009: Migrations- und Integrationspolitik: Vom Korporatismus zur inszenierten Verstaatlichung, in: *Rehder, Britta/Winter, Thomas, von/Willems, Ulrich (Hrsg.)*: Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. Wiesbaden, S. 156-172.

5 Dass Einwanderungspolitik typischerweise beim Zentralstaat liegt, während Integrationspolitik eher auf der subnationalen Ebene angesiedelt ist, zeigt auch die international vergleichende Forschung, vgl. *Thränhardt, Dietrich* 2001: Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern, in: *Thränhardt (Hrsg.)* 2001 (Fn. 1), S. 15-33 (S. 19) sowie *Bauböck* 2001 (Fn. 1), S. 254.

6 Grundlegend zum deutschen Mehrebenensystem und den je nach verfassungsrechtlicher Grundlage und nach Politikfeld unterschiedlichen Varianten von Mehrebenenpolitik vgl. *Benz, Arthur* 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden, insbesondere S. 103-133; *Kropp, Sabine* 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Wiesbaden; sowie mit einem Schwerpunkt auf der Föde-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Länder kooperieren in Gesetzgebung und Verwaltung in verfassungsrechtlich fundierten Institutionen wie dem Bundesrat und in vielfältigen Gremien horizontaler und vertikaler Zusammenarbeit. Zentralisierung und Dezentralisierung implizieren im Kontext des deutschen Mehrebenensystems daher in der Regel nicht den Gewinn autonomer Handlungsmöglichkeiten des Bundes oder der Landesebene, sondern verweisen allenfalls auf den relativen Grad von Unabhängigkeit in Gesetzgebung und Ausführung, die Art der Interaktion zwischen den Ebenen und das relative Gewicht der Bundes- bzw. der Landesebene. Inwieweit Bund oder Länder autonom agieren können, hängt dabei auch vom Grad der europapolitischen Überformung eines Politikfelds ab.

Zentralisierung kann die folgenden Formen annehmen: Der stärkste Modus (1), die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Bundesebene, erfordert die Zustimmung der Landesregierungen mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat und kommt daher nur zur Anwendung, wenn es für die Länder vorteilhaft erscheint, eine Kompetenz abzugeben. Der zweite Modus (2) wird von der Bundesregierung initiiert, indem diese durch im Gesetz oder in darauf aufbauenden Verordnungen die Ausführung von Bundesgesetzen im Detail festlegt. Auch dieser Modus kann nicht gegen den Willen der Länder insgesamt eingesetzt werden. Seit der Föderalismusreform 2006 können die Länder von Ausführungsbestimmungen abweichen, insofern kann jedes Land über den Grad der Zentralisierung mitentscheiden. Sofern der Bund dieses verhindern möchte, indem er nach Art. 84 GG die Ausführungsbestimmungen für abweichungsfest erklärt, wird ein Gesetz wiederum zustimmungspflichtig im Bundesrat. Auch Verordnungen des Bundes bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, es sei denn, sie beziehen sich auf Gesetze, die nicht mehr zustimmungspflichtig sind und nicht von den Ländern ausgeführt werden.[7] Ein weiterer Modus der Zentralisierung (3) besteht darin, dass Bundeseinrichtungen geschaffen und diesen weitgehende Kompetenzen übertragen werden, die damit dem Landeseinfluss entzogen sind. Je nach Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlage ergeben sich auch hier Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat. Die schwächste Form der Zentralisierung (4) kann auftreten, wenn die Bundesebene auch in Feldern, in denen sie keine formellen Kompetenzen besitzt, Beratungsgremien einsetzt, die Ebenen übergreifend Vorschläge für die Regelung eines Problemfelds erarbeiten. In diesem Fall ist die Zentralisierung vollständig davon abhängig, dass die Länder diese Vorschläge übernehmen oder einer aus den Vorschlägen resultierenden Neuverteilung der Kompetenzen zustimmen.

Dezentralisierung findet statt, wenn (1) Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder übertragen werden, sei es durch Verfassungsänderung oder dadurch, dass der Bund von einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch (mehr) macht; wenn (2) die Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen den ihnen zustehenden Spielraum weit ausschöpfen oder – soweit vorhanden – von ihrem formellen Abweichungs-

---

ralismusreform I, *Scharpf, Fritz W.* 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt/New York.

7 *Schmappauf, Klaus-Dieter 2007:* Kommentar zu Artikel 80, in: *Hömig, Dieter (Hrsg.):* Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl., Baden-Baden, S. 459-463 (S. 462).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

recht Gebrauch machen. Dezentralisierung findet darüber hinaus statt, wenn (3) die Länder eigenständige Politikansätze entwickeln, die auf spezifische Probleme im Land reagieren.

Die Zustimmung der Länder zu Zentralisierung wird durch zwei Faktoren begünstigt: Zum einen bedeutet Zentralisierung im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik in erster Linie einen Einflussverlust der Landesparlamente, weniger der Landesregierungen, die über den Bundesrat an der Bundespolitik mitwirken. Zum anderen ist Einheitlichkeit und gerade nicht Vielfalt und Wettbewerb Leitidee des kooperativen Föderalismus in Deutschland.[8] Unterschiedliche Lösungsansätze der Länder stoßen nicht zwingend auf öffentliche Unterstützung: Das spezifisch deutsche Föderalismus-Paradox liegt darin, dass die Unterstützung für eine stärkere politische Verantwortung der Landesebene mit dem Wunsch nach einheitlicher Politik einhergeht.[9]

Fragt man nun nach Bedingungen, die Dezentralisierung begünstigen, so lassen sich aus der wachsenden Literatur zum Handeln der Länder in verschiedenen Politikfeldern folgende vier Faktoren identifizieren:[10] 1. Die Relevanz des Problems in dem jeweiligen Land, 2. das Vorhandensein oder Fehlen (finanzieller) Ressourcen, 3. politisch-kulturelle und institutionelle Besonderheiten sowie 4. eine landesspezifische Dynamik des Parteienwettbewerbs. Wendet man diese vier Faktoren auf das Feld der Migrationspolitik an, ergibt sich ein uneinheitliches Bild.

1. Sozio-ökonomische Daten geben einen Hinweis darauf, dass sich die Länder hinsichtlich der Problemrelevanz erheblich unterscheiden. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass die Daten allein keine eindeutige Aussage darüber erlauben, ob ein Problem auch als solches politisch wahrgenommen wird. Zuverlässige Daten sind insbesondere für den Ausländeranteil verfügbar, der jedoch für die Einschätzung der Relevanz insbesondere von Integrationspolitik nur begrenzt aussagekräftig ist. Der Ausländeranteil variiert in den Ländern zwischen ungefähr 2% in den ostdeutschen Flächenländern und über 10% in Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen.[11] Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man den Anteil der Ein-

8 Vgl. stellvertretend für die breite Literatur zur Politikverflechtung *Kropp* 2010 (Fn. 6), S. 15ff.

9 So das vorläufige Ergebnis eines Forschungsprojekts vgl. *Oberhofer, Julia/Stehlin, Julia/Sturm, Roland* 2011: Citizenship im unitarischen Bundesstaat, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 52. Jg., Nr. 2, S. 163-194 (S. 183f.).

10 Vgl. *Blumenthal, Julia von* 2010: Im Zweifel für die Einheit(lichkeit)? Determinanten landespolitischer Entscheidungen, in: *Blumenthal, Julia von/Bröchler, Stephan (Hrsg.)*: *Föderalismusreform in Deutschland*, Wiesbaden, S. 177-196 (S. 180). Für einen Überblick über die Literatur zur Landespolitik vgl. *Blumenthal, Julia von* 2009: Das Kopftuch in der Landespolitik, Baden-Baden, S. 30-38 sowie *Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.)* 2008: Die Politik der Bundesländer, Wiesbaden. Systematisch zur Relevanz der Parteien in der Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik in Hessen, Saarland und Sachsen-Anhalt vgl. *Turner, Ed* 2011: Political Parties and Public Policy in the German Länder, Houndmills, Basingstoke.

11 Statistisches Bundesamt 2011: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Fachserie 1 Reihe 2, S. 25, unter: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wohner mit Migrationshintergrund als relevanten Faktor für die Relevanz von Integrationspolitik heranzieht. In Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen hat ca. ein Viertel der Bevölkerung einen Migrationshintergrund, in Bayern und im Saarland fast ein Fünftel, während dies in den ostdeutschen Flächenländern nur für 4,7% der Bevölkerung zutrifft.[12] Als dritter Faktor für die Messung unterschiedlicher Aufgabenstellungen im Bereich der Integration können Daten zu den Anteilen religiöser Minderheiten dienen. Verlässliche Zahlen hierzu sind jedoch auf der Ebene der Bundesländer bisher kaum verfügbar. Die im Auftrag der Deutschen Islamkonferenz erstellte repräsentative Studie über „Muslimisches Leben in Deutschland" macht Angaben zur Verteilung der Muslime auf die Bundesländer. Demnach leben 30% der in Deutschland lebenden Muslime in Nordrhein-Westfalen, 16,6% in Baden-Württemberg, 13,2% in Bayern, 10,3% in Hessen.[13] Setzt man diese Anteile in Relation zum Anteil des jeweiligen Bundeslandes an der Gesamtbevölkerung so ergibt sich für Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Berlin ein überdurchschnittlicher Anteil an der muslimischen Bevölkerung. Wenn es einen Zusammenhang zwischen der realen Problemrelevanz und den politischen Entscheidungen gibt, so wären im Bereich der Integrationspolitik Unterschiede zwischen den Ländern bzw. zwischen Ländergruppen zu erwarten.

2. Der Faktor finanzielle Ressourcen kann im Feld Migrationspolitik in zwei Richtungen wirken: Finanzschwache Länder oder Länder, die nach eigener Wahrnehmung überdurchschnittlich finanziell durch Einwanderung belastet sind, könnten eine höhere Bereitschaft aufweisen, kostenträchtige Bereiche der Einwanderungs- und Integrationspolitik an den Bund abzugeben.[14] Es wäre also von einer zentralisierenden Wirkung auszugehen. Andererseits kann sich die unterschiedliche Finanzkraft der Länder dahingehend auswirken, dass finanzstärkere Länder aktiver eigenständig Integrationspolitik betreiben. Es bleibt daher im Einzelfall zu untersuchen, ob finanzielle Aspekte Erklärungskraft für Dezentralisierung oder Zentralisierung haben.

Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendBevoelkerung2010200107004,property=file.pdf (30.1.2012).

12 Statistisches Bundesamt 2011: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 2.2, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Wiesbaden, S. 104-105, unter: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220097004, property=file.pdf (30.1.2012).

13 *Haug, Sonja/Müssig, Stephanie/Stichs, Anja* 2009: Muslimisches Leben in Deutschland. Forschungsbericht 6. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Deutsche Islamkonferenz, Berlin, S. 107, unter: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/566008/publicationFile/31710/vollversion_studie_muslim_leben_deutschland_.pdf (30.1.2012); für NRW wurden weitere Daten erhoben, so dass hier ein wesentlich differenzierteres Bild vorliegt, vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 2010: Muslimisches Leben in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, unter: http://www.mais.nrw.de/08_PDF/003_Integration/110115_studie_muslimisches_leben_nrw.pdf (10.2.2012).

14 Vgl. dazu die Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Ausrichtung von Migrationspolitik und föderaler Kompetenzverteilung bei *Thränhardt* 2001 (Fn. 5).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Faktor politisch-kulturelle und institutionelle Besonderheiten wird im Bereich der Integrationspolitik insbesondere dort aktiviert, wo die Notwendigkeit besteht, das traditionelle Staats-Kirchen-Verhältnis an die Bedingungen einer multireligiösen Gesellschaft anzupassen. Wie eine vergleichende Analyse der landespolitischen Entscheidungsprozesse zur Frage, ob Lehrerinnen an staatlichen Schulen das Tragen des Kopftuchs verboten werden soll, gezeigt hat, weisen die Länder in der Art der Institutionalisierung des Staats-Kirchen-Verhältnisses und im Stellenwert von Religion im Allgemeinen und des Christentums im Besonderen erhebliche Unterschiede auf.[15] Auf der Basis von fünf Kriterien, die Besonderheiten der Landesverfassung, die vertragliche Ausgestaltung des Staats-Kirchen-Verhältnisses, religiöse Bezüge in den Schulgesetzen sowie die Ausgestaltung des Religionsunterrichts umfassen, lassen sich drei Gruppen von Ländern identifizieren: Die erste Gruppe zeichnet sich dadurch aus, dass die Rolle der beiden großen christlichen Kirchen prominenter und weitergehend institutionalisiert ist, als dies im vom Grundgesetz vorgegebenen Modell des säkularen, gegenüber religiösen Einflüssen jedoch offenen Staates vorgesehen ist.[16] Gereiht nach abnehmendem christlichem Einfluss gehören Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland zu dieser Gruppe. In der zweiten Gruppe sind diejenigen Länder versammelt, die dem kooperativen Modell des Grundgesetzes sehr nah folgen: Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Die dritte Gruppe enthält mit Brandenburg, Berlin, Bremen, Hamburg und Hessen diejenigen Länder, die in einem oder mehreren der zugrunde gelegten Kriterien einen Ansatz zur klaren Trennung von Staat und Kirche zeigen.[17] Sofern der Faktor politisch-kulturelle Besonderheiten für eine Policy relevant ist, ist von einer Tendenz zur Dezentralisierung auszugehen.

4. Auch der Parteienwettbewerb hat einen Teil seiner auf Vereinheitlichung zielenden Wirkung verloren. Mit der Ausdifferenzierung des einstmaligen Zweiparteiensystems in ein pluralistisches Parteiensystem weichen die Wettbewerbskonstellationen sowohl zwischen Bund und Ländern als auch zwischen den Ländern deutlich voneinander ab.[18] Gleichwohl büßt der bundespolitische Parteienwettbewerb seine integrierende Kraft nicht vollkommen ein. Eine Tendenz zur Dezentralisierung ist wahrscheinlich, wenn die bundespolitische Überformung eines spezifischen Felds gering ist, die Wettbewerbsdynamik zwischen Bund und Ländern divergiert und eine oder mehrere Lan-

15 Vgl. dazu sowie zum Folgenden ausführlich *Blumenthal* 2009 (Fn. 10).

16 Daraus resultierende Konflikte zwischen Landesverfassungsrecht und Grundgesetz hat das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Urteilen durch grundgesetzkonforme Interpretation der Landesverfassungen gelöst, vgl. *Campenhausen, Axel Freiherr von/Wall, Heinrich de* 2006: Staatskirchenrecht, München, S. 40-45.

17 *Blumenthal* 2009 (Fn. 10), S. 123-133.

18 *Jeffery, Charlie* 2005: Federalism: the New Territorialism, in: *Green/Paterson (Hrsg.)* 2005 (Fn. 1), S. 78-93 (S. 83); *Benz, Arthur* 2003: Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-30, S. 32-38 (S. 34-36); *Benz* 2009 (Fn. 6), S. 127-128.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

desparteien sich abweichend von der Bundespartei positionieren.[19] Bezogen auf die beiden Dimensionen der Migrationspolitik lassen sich bezüglich des Faktors Parteienwettbewerb keine generalisierenden Aussagen treffen. Vielmehr ist für eine konkrete Policy zu analysieren, in welcher Richtung sich der Parteienwettbewerb innerhalb und zwischen den Ebenen auswirkt.

3. Einwanderungspolitik nach der Föderalismusreform: Das Richtlinienumsetzungsgesetz 2007

Das durch das Zuwanderungsgesetz vom 30. Juli 2004 geschaffene Aufenthaltsgesetz hat das System der Aufenthaltsrechte gegenüber dem zuvor geltenden Ausländergesetz grundlegend reformiert. Weniger als zwei Jahre nach In-Kraft-Treten war erneut eine substantielle Überarbeitung notwendig. Mit dem sogenannten Richtlinienumsetzungsgesetz von 2007 wurden zum einen eine Reihe von EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt und zum anderen die Folgen der Föderalismusreform I verarbeitet. Thränhardt attestiert diesem Gesetz, es habe „die bürokratische Zentralisierung verstärkt".[20] Im Folgenden soll dies anhand der Änderungen des Aufenthaltsgesetzes näher analysiert werden.

Während Einwanderung zu den ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes zählt, gehört das Aufenthaltsrecht zu den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung, in denen der Bund weiterhin nur gesetzgeberisch tätig werden darf, wenn die Bedingungen des Artikel 72 Abs. 2 erfüllt sind. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist bisher nicht in Frage gestellt worden. Auswirkungen der Föderalismusreform ergeben sich gleichwohl durch die neu geschaffenen Abweichungsrechte der Länder im Bereich der Gesetzesausführung (Art. 84 GG). Da das Aufenthaltsgesetz eine Reihe von Ausführungsbestimmungen enthält, stand der Bundesgesetzgeber vor der Frage, ob diese für mögliche Abweichungen der Länder offen bleiben sollten oder er von der Möglichkeit Gebrauch machen sollte „wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder [zu] regeln" (Artikel 84 Abs. 1 S. 3 GG).

Eine detaillierte Analyse aller Ausführungsbestimmungen im Aufenthaltsgesetz zeigt, dass der Bundesgesetzgeber von der Möglichkeit der abweichungsfesten Regelung sehr weitgehend Gebrauch gemacht hat, ohne dass in jedem Einzelfall eine gemessen an den Maßstäben des Artikel 72 Abs. 2 GG letztlich überzeugende Begründung

19 *Blumenthal* 2010 (Fn. 10), S. 189; zu der nur selten systematisch untersuchten Frage, inwieweit Landesparteien über ein eigenständiges, von der Bundespartei abweichendes Profil verfügen, vgl. *Debus, Marc* 2008: Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern, in: *Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.)*: Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 57-78.

20 *Thränhardt* 2009 (Fn. 4), S. 168.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

erfolgte.[21] Damit zeigt sich für die Einwanderungspolitik eine Zentralisierungstendenz, die diese von anderen Politikfeldern unterscheidet, in denen der Bund von der Möglichkeit der abweichungsfesten Regelung eher zurückhaltenden Gebrauch gemacht hat.[22] Die Länder verlieren damit im Einzelfall an Gestaltungsmöglichkeiten oder gewinnen zumindest keine hinzu, ohne dass dies im Detail zwingend durch die europäischen Regeln vorgegeben wäre. Im Bereich der Abschiebung wurde durch abweichungsfeste Regelung eine Zentralisierung, die bereits durch das Zuwanderungsgesetz 2005 vorgenommen worden war, verfestigt. Das Ausländergesetz von 1990 hatte in § 54 Abs. 2 zugelassen, dass ein Landesinnenminister einen sechsmonatigen Abschiebestopp für einzelne Länder oder Regionen verhängte, ohne die Zustimmung des Bundesinnenministers einzuholen. Diese Möglichkeit wurde genutzt, wenn sich in einem Herkunftsland die Zustände kurzfristig schwerwiegend verschlechterten und dienten auch der Profilierung von Landesregierungen im Sinne einer liberaleren, stärker menschenrechtsorientierten Politik. Solche eigenständigen Länderprofile verhinderte bereits die Neuregelung durch § 23 Aufenthaltsgesetz, der die notwendige Zustimmung des Bundesinnenministers festschreibt. Abschiebestopps werden seitdem in der zweimal im Jahr tagenden Innenministerkonferenz vereinbart. Indem § 105 a diesen Paragraphen ausdrücklich für abweichungsfest erklärt, wird einer Rückkehr zur vorherigen, flexibleren Praxis ein Riegel vorgeschoben.[23]

Die zentralisierenden Elemente des Richtlinienumsetzungsgesetzes stießen offenbar auf keinen nachhaltigen Widerstand im Bundesrat.[24] Dies ist insofern erklärbar, als das Richtlinienumsetzungsgesetz Reaktion auf verbindliche EU-Vorgaben ist und darüber hinaus Ergebnis eines Prozesses der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes, an dem Bund und Ländern beteiligt waren. Eine Diskussion über und Verständigung auf den Entwurf fand darüber hinaus in der Innenministerkonferenz statt.[25] Diese Bund-Länder-Koordinierung fand unter den Bedingungen einer Großen Koalition im Bund statt, so dass eine relevante Opposition weder im Bundestag noch im Bundesrat zu erwarten war. Die Große Koalition zementierte mit diesem Gesetz ihre im Vergleich zum Zuwanderungsgesetz von 2005 restriktiver gewordene Einwanderungspolitik und schränkte die Möglichkeit für Landeskoalitionen, eine liberalere Linie zu verfolgen, nachhaltig ein. Die Landesregierungen widersetzten sich der Zentralisierung nicht, behielten sie

21 *Hoffmann, Holger* 2008: § 105 a Bestimmungen zum Verwaltungsverfahren, in: *Hofmann, Rainer/Hoffmann, Holger (Hrsg.)*: Ausländerrecht. Handkommentar, Baden-Baden, S. 1127-1141 (S. 1128-1140).

22 Vgl. *Robbe, Patrizia/Rohleder, Kristin/Gramann, Kirsten* 2009: Auswirkungen der Föderalismusreform I, Infobrief Deutscher Bundestag, Nr. 321/09, Berlin, unter: http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/foederalismusreform_1.pdf (3.2.2012).

23 Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei *Hoffmann* 2008a (Fn. 21), S. 1132-1133.

24 *Hoffmann* 2008a (Fn. 21), S. 1140.

25 Vgl. *Hoffmann, Holger* 2008b: Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen, in: *Hofmann/Hoffmann (Hrsg.)* (Fn. 21), S. 55f., dort auch Hinweise zu den teils sehr kritischen Stellungnahmen von Interessengruppen und Experten, die ebenfalls am Evaluations- und Gesetzgebungsprozess beteiligt waren; vgl. auch *Deutscher Bundestag*, Drs. 16/5621 vom 13.6.2007, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

doch ihr Zustimmungsrecht im Bundesrat. Dass Länder in Einwanderungsfragen dazu tendieren, eher eine restriktive Linie zu vertreten, hatte bereits die Asylpolitik der 1980er und 1990er Jahre gezeigt.[26]

4. Integrationspolitik in den Ländern: Die Einführung von islamischem Religionsunterricht

Mit Ausnahme von Berlin, Bremen und Brandenburg ist Religionsunterricht in den Bundesländern Teil des regulären Curriculums an den öffentlichen Schulen. Die auf Art. 7 Abs. 3 Grundgesetz basierende Einrichtung in Kooperation mit den Religionsgemeinschaften ist in Staats-Kirchen-Verträgen bzw. Konkordaten im Detail geregelt. Dabei differieren die Länder hinsichtlich des Grades der Gestaltungsfreiheit der Kirchen auf der einen Seite und des staatlichen Einflusses auf der anderen Seite.[27] Die Einführung islamischen Religionsunterrichts stellt das tradierte System des Religionsunterrichts vor einige Schwierigkeiten. Dass Art. 7 Abs. 3 Grundgesetz grundsätzlich alle Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften berechtigt, ist unstrittig, die Wahrnehmung dieses Rechts durch die Religionsgemeinschaften ist jedoch an gewisse Voraussetzungen gebunden, die historisch nach dem Muster der beiden großen christlichen Kirchen gestaltet sind.[28] Auf muslimischer Seite sind derart feste, zu einem gewissen Grad zentralisierte Organisationsformen nicht anzutreffen, vielmehr ergibt sich hier ein vielschichtiges Bild aus lokalen Moscheevereinen sowie regionalen und bundesweiten Dachverbänden.[29] Auch wenn Religionsunterricht nach dem Modell des Art. 7 Abs. 3 Grundgesetz in staatlicher nicht kirchlicher Verantwortung liegt, bedarf es auf Seiten der Religionsgemeinschaft eines Ansprechpartners, dem eine „Mehrzahl von Personen" angehört, der eine hinreichend feste organisatorische Struktur aufweist und bei dem „die Pflege eines gemeinsamen religiösen Bekenntnisses" im Zentrum steht.[30] Anders als zum Teil in der Rechtswissenschaft vertreten wird, hat die Deutsche Islam

26 *Münch, Ursula* 1992: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 145.

27 *Campenhausen, Axel von/de Wall, Heinrich* 2006: Staatskirchenrecht, München, S. 45-50, 210-217.

28 *Campenhausen/de Wall* 2006 (Fn. 27), S. 216-217; *Korioth, Stefan* 2007: Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 Abs. 3 GG, in: *Bock, Wolfgang (Hrsg.)*: Islamischer Religionsunterricht?, Tübingen, S. 33-53 (S. 37); sehr kritisch zu den Anforderungen, die das Staatskirchenrecht an Religionsgemeinschaften stellt, *Mushaben, Joyce* 2010: Educating for Citizenship? Re-Assessing the Role of Islamic Instruction in German Schools, in: Politics and Religion, 3. Jg., Nr. 3, S. 518-552.

29 Für eine kritische Auseinandersetzung mit den Anforderungen des Religionsverfassungsrechts und der Politik sowie mit den notwendigen Veränderungen auf Seiten der muslimischen Organisationen vgl. *Azzaoui, Moumir* 2011: Muslimische Gemeinschaften in Deutschland zwischen Religionspolitik und Religionsverfassungsrecht – Schieflagen und Perspektiven, in: *Meyer, Hendrik/Schubert, Klaus (Hrsg.)*: Politik und Islam, Wiesbaden, S. 247-276.

30 *de Wall, Heinrich* 2008: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen eines islamischen Religionsunterrichts, in: *Deutsche Islam Konferenz*: Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises, Vorlage für die 3. Plenarsitzung der DIK, 13.03.2008, Berlin, Anlage 2, S. 19-27 (S. 20), unter: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/129238/publicationFile/13206/dik_zwischenresuemee.pdf (4.2.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Konferenz, fundiert durch ein Rechtsgutachten von Heinrich de Wall, das sich wiederum auf Urteile des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts stützt, festgehalten, dass der Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts keine zwingende Voraussetzung ist.[31] De Wall stellt auch klar, dass eine Religionsgemeinschaft weder „alle oder auch nur die Mehrheit der Angehörigen einer Religion oder einer Glaubensrichtung" organisieren müsse, um als Ansprechpartner in Frage zu kommen.[32] Allerdings muss die Religionsgemeinschaft ihrer Organisationsform und Mitgliedschaft nach eine „Gewähr der Dauer bieten" und glaubhaft machen können, dass sie autorisiert ist, für die entsprechende Gruppe zu sprechen. Unter diesen Bedingungen können auch Dachverbände als Ansprechpartner für den Religionsunterricht fungieren.[33]

Vor dem Hintergrund, dass ein den gewohnten Standards des deutschen Staatskirchenrechts entsprechender Partner nicht ersichtlich war, haben einige Länder Modellversuche gestartet, zunächst im Rahmen des muttersprachlichen Unterrichts, ab den 1990er Jahren zunehmend als eigenes Schulfach. Offiziell handelt es sich dabei um einen informierenden, nicht bekenntnisorientierten Unterricht, wie die häufig anzutreffende Bezeichnung Islamkunde bekräftigt, der in der Praxis allerdings durchaus Ähnlichkeiten mit dem bekenntnisorientierten Religionsunterricht des Grundgesetzes aufweist.[34] Die Länder unterscheiden sich erheblich hinsichtlich des ersten Zeitpunkts solcher Initiativen, der landesweiten Verfügbarkeit, dem Grad der Einbindung muslimischer Organisationen sowie seit neuestem auch darin, ob sie die Ebene der Modellversuche verlassen und zu einem gesetzlich geregelten Modell kommen, das dem Unterricht nach Art. 7 Abs. 3 Grundgesetz möglichst nahe kommt.[35]

Im Folgenden wird vergleichend dargestellt, wie die vier Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, die sich mit ähnlicher Problemrelevanz, d.h. einem überdurchschnittlich hohen Anteil muslimischer Bevölkerung, konfrontiert sehen, die Frage der Einführung islamischen Religionsunterrichts bisher behandelt haben. Dabei zeigt sich, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen zwar einen Einfluss hat, keineswegs aber in der Lage ist, den Stand der Einführung vollständig zu erklären.

---

31 *de Wall* 2008 (Fn. 30), S. 21-22; den Körperschaftsstatus fordert zum Beispiel *Korioth* 2007 (Fn. 28), S. 48.

32 *de Wall* 2008 (Fn. 30), S. 21

33 Ebenda, S. 21, 24-25.

34 *Mushaben* 2008 (Fn. 2), S. 290; *Kiefer, Michael* 2011: Aktuelle Entwicklungen in den Ländern: Art und Umfang der bestehenden Angebote, Unterschiede, Perspektiven, in: Deutsche Islamkonferenz: Islamischer Religionsunterricht. Perspektiven und Herausforderungen. Dokumentation der Tagung der Deutschen Islam Konferenz, 13. bis 14.02.2011, Nürnberg, S. 60-71, unter: http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/Dokumentation_20IRU-Tagung_202011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Dokumentation%20IRU-Tagung%202011.pdf (10.2.2012).

35 Vgl. *Kiefer* 2011 (Fn. 34); *Bock (Hrsg.)* 2007 (Fn. 28).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Nordrhein-Westfalen hat mit den ersten Schulversuchen bereits im Jahr 1986 begonnen, zunächst nur für die Klassenstufen eins bis vier. Ab 1991 wurde das Schulexperiment auf die Klassen fünf bis zehn ausgeweitet und die Zahl der beteiligten Schulen erhöht. Seit 1999 wird „Islamkunde" als ordentliches Lehrfach landesweit unterrichtet, sofern die Mindestzahl von 12 muslimischen Schülern erreicht wird. Die Lehrpläne wurden in Kooperation mit muslimischen Experten ausgearbeitet, bedurften jedoch keiner förmlichen Zustimmung muslimischer Verbände. Seit 2008 sind die Aleviten aufgrund eines Rechtsgutachtens als Religionsgemeinschaft anerkannt und bieten eigenen Unterricht an.[36] Der Weg zu einem islamischen Religionsunterricht wurde in fraktionsübergreifender Kooperation beschritten: Grundlagen für einen islamischen Religionsunterricht wurden in einer im Jahr 2006 installierten parlamentarischen Arbeitsgruppe diskutiert.[37] Im Februar 2011 schloss die Ministerin für Schule der rot-grünen Minderheitsregierung eine Vereinbarung mit dem Koordinierungsrat der Muslime. Diese wurde dem Parlament durch die Ministerin förmlich zugeleitet und resultierte in einem gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Grünen und CDU für eine Änderung des Schulgesetzes, die im Dezember 2011 verabschiedet wurde.[38] Damit wird ein achtköpfiger Beirat installiert, in den muslimische Verbände vier Vertreter entsenden, weitere vier fachlich qualifizierte Mitglieder werden vom Ministerium im Einvernehmen mit den muslimischen Verbänden benannt. Damit ist Nordrhein-Westfalen das erste Land, das befristet bis 2019 eine Übergangslösung gesetzlich geschaffen hat, indem ein Beirat die Aufgaben übernimmt, die im Rahmen des Modells des Art. 7 Abs. 3 GG einer Religionsgemeinschaft zukommen. Der Beirat soll laut § 132a Abs. 4 Schulgesetz die Übereinstimmung des Unterrichts mit den Anforderungen des Religionsunterrichts nach dem Grundgesetz ausdrücklich feststellen. Dieses Modell kann sich auf eine breite parlamentarische Mehrheit stützen: Abgelehnt wurde es nur von der Linken, die jeglichem Religionsunterricht skeptisch gegenüber steht. Die FDP enthielt sich im Landtag, da sie trotz einer ausführlichen Expertenanhörung, aufgrund derer der Gesetzentwurf in einigen Punkten geändert wurde, Zweifel an der verfassungsrechtlichen Tragfähigkeit des Modells hat.

In Baden-Württemberg gibt es seit Beginn des Schuljahres 2006/07 einen Modellversuch „Islamische Religionslehre", der sukzessive ausgeweitet wird. Für Aleviten wird an mehreren Schulen Religionsunterricht erteilt.[39] Dem vorausgegangen waren Anträge mehrerer muslimischer Vereinigungen Ende der 1990er Jahre, die zur Einrichtung einer Steuerungsgruppe beim Kultusministerium führte. Entsprechend den Rege-

36 *Mushaben* 2008 (Fn. 2), S. 290; *Pfaff, Ulrich* 2007: Zur Situation des Islamunterrichts in Nordrhein-Westfalen, in: *Bock (Hrsg.)* 2007 (Fn. 28), S. 135-148; *Kiefer* 2011 (Fn. 34), S. 65-66.

37 Zwischenbericht der Parlamentarischen Arbeitsgruppe zur Etablierung eines geregelten Dialogs mit einer Vertretung der in Nordrhein-Westfalen lebenden Bürgerinnen und Bürger muslimischen Glaubens, unter: http://www.cdu-nrw-fraktion.de/index.php?id=405&tx_ttnews[tt_news]=3981&cHash=7addd6bd78b7b0d6aac8f73979fb08ff (20.1.2012).

38 *Landtag NRW*, Vorlage 15/399 vom 24.02.2011; Gesetzentwurf, Drs. 15/2209 vom 21.06.2011; Plenarprotokoll 15/50 vom 21.12.2011, S. 5101-5115.

39 *Kiefer* 2011 (Fn. 34), S. 67.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lungen des baden-württembergischen Schulgesetzes, dass die Religionsgemeinschaften selbst die Lehrpläne ausarbeiten und die Landesregierung diese lediglich veröffentlicht, erarbeiteten die vier sunnitischen Vereinigungen in der Steuerungsgruppe die jetzt dem Modellversuch zugrunde liegenden Lehrpläne.[40]

In Bayern gibt es seit 2009 einen einheitlichen Modellversuch „Islamischer Unterricht", der landesweit ausgedehnt werden soll. Zuvor gab es neben der Vermittlung religiöser Inhalte im Rahmen des muttersprachlichen Unterrichts zwei nicht landesweite Schulversuche, Islamunterricht nach dem „Erlanger Modell", eine Kooperation des Staatsministeriums für Unterricht mit einem Zusammenschuss lokaler Moscheegemeinden, sowie „Islamische Unterweisung" (in deutscher Sprache) als nicht konfessionellen Unterricht, dessen Lehrpläne ohne die Beteiligung muslimischer Verbände ausgearbeitet wurden.[41] Schritte zu einer landesweiten Kooperation mit einer regionalen muslimischen Gemeinschaft sind bislang nicht zu verzeichnen. Ein Antrag des 2001 gegründeten Vereins „Islamische Religionsgemeinschaft Bayern" auf Einrichtung von islamischem Religionsunterricht endete mit einem gerichtlichen Vergleich, bei dem das Land Bayern seinen ablehnenden Bescheid und der Verein seinen Antrag zurückzog.[42]

Hessen hat noch keine ähnlich weitreichenden Aktivitäten gestartet. Seit dem Schuljahr 2009/10 findet Religionsunterricht als „Pilotversuch" für die Aleviten statt. Die regierende CDU/FDP-Koalition betont die rechtlichen Hürden, die einer Einrichtung islamischen Religionsunterrichts entgegen stünden, die die anderen Länder auf unterschiedliche Weise zu überwinden suchen. Der der FDP angehörende Integrationsminister hat einen runden Tisch einberufen und ein 10-Punkte Arbeitspapier vorgelegt, auf Basis dessen entweder islamischer Religionsunterricht oder alternativ eine „verpflichtende religionskundliche Unterweisung" eingeführt werden soll.[43]

Die hier knapp vorgestellten Schritte der vier Länder auf dem Weg zu einem islamischen Religionsunterricht unterscheiden sich erheblich. Wie bereits im Fall des Umgangs mit dem Kopftuch bearbeiten die Länder diese das Verhältnis von Staat und Religion berührende Frage in landesspezifischer Art und Weise. Problemrelevanz kann diese landesspezifischen Entwicklungen nicht erklären, da hier gezielt die vier Länder mit einem besonders hohen Anteil an muslimischer Bevölkerung ausgewählt wurden. Auch der Parteienwettbewerb liefert nur eine unvollständige Erklärung: Das CDU-regierte Hessen hinkt hinterher, während das CSU-regierte Bayern den größten Modellversuch startet und das damals noch unter Führung der CDU-regierte Baden-Württemberg ebenfalls aktiv wird. In Nordrhein-Westfalen wird die Änderung des Schulgesetzes von CDU, SPD und Grünen gemeinsam getragen. Inwiefern landesspezifische Profile der

40 *Lichtenthäler, Barbara* 2007: Islamische Religion im schulischen Unterricht: Baden-Württemberg, in: *Bock (Hrsg.)* 2007 (Fn. 28), S. 79-84; *Kiefer* 2011 (Fn. 34), S. 67.

41 *Seiser, Ulrich/Schütz, Dieter* 2007: Islamische Religion im schulischen Unterricht: Bayern, in: *Bock (Hrsg.)* 2007 (Fn. 28), S. 85-92 (S. 86-89); Kiefer 2011 (Fn. 34), S. 67-68.

42 *Seiser/Schütz* 2007 (Fn. 41), S. 86.

43 Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa 2011: Auf dem Weg zu einem islamischen Religionsunterricht in Hessen, unter: http://www.hessen.de/irj/HMdJ_Internet?cid=3c941ddf869ffd83668eb25b443559f0 (04.02.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Parteien ausschlaggebend sind, bleibt einer detaillierten Analyse der Diskussions- und Entscheidungsprozesse vorbehalten. Hinweise ergeben sich auf die Relevanz der institutionellen Rahmenbedingungen. Eine Schlussfolgerung könnte lauten, dass Länder, in denen der christliche Einfluss stärker ist, die Präsenz von Religion im öffentlichen Raum mehr erwünscht ist, auch offener für die Gleichbehandlung von Muslimen hinsichtlich des Rechts einer Glaubensgemeinschaft auf Religionsunterricht sind. Die Einbeziehung der neuen Minderheitsreligion hilft damit auch, das tradierte System kooperativer Beziehungen zwischen Staat und Kirchen zu stabilisieren.

Eine schwache Zentralisierungstendenz geht von der Deutschen Islam Konferenz aus, deren Arbeitsergebnisse als Referenzrahmen für die Länder dienen. Ob dies dazu führt, dass sich ein einheitliches Modell durchsetzt, ist derzeit noch nicht abzusehen.

5. Fazit

Die beiden hier vorgestellten Fallstudien lassen keine eindeutige Schlussfolgerung in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Föderalismus und Migrationspolitik zu. Für die Einwanderungspolitik lässt sich eine Zentralisierungstendenz konstatieren, die von der europäischen Vergemeinschaftung dieses Politikfelds unterstützt und von den Ländern getragen wird. Zentralisierung kann darüber hinaus partiell im Bereich der Integrationspolitik beobachtet werden, insofern als der Bund auch hier wesentliche Kompetenzen wie die Verantwortung für die Integrationskurse gewonnen hat.[44] In beiden Fällen handelt es sich um diejenigen (formalen) Zentralisierungsmodi, die eine Beteiligung der Landesregierungen über den Bundesrat beinhalten. Eine dezentralisierende Wirkung der Föderalismusreform lässt sich nicht feststellen.

Der vierte Modus der Zentralisierung geht neben den Integrationsgipfeln und den Dialogforen des Nationalen Integrationsplans von der Deutschen Islam Konferenz aus. Deren Wirkung auf die Einführung islamischen Religionsunterrichts in den Ländern ist bisher gering und beschränkt sich auf diejenigen Länder, deren eigenständige Überlegungen ohnehin bereits relativ weit fortgeschritten sind.

Dezentralisierung ist vorrangig im Bereich der Integrationspolitik zu beobachten und wird durch politisch-kulturelle Unterschiede zwischen den Ländern gestützt. Ähnlich wie bei der Auseinandersetzung um die Frage, ob muslimische Lehrerinnen in öffentlichen Schulen im Unterricht Kopftuch tragen dürfen, werden auch bei der Einführung des Islamunterrichts historisch-kulturelle Traditionen der Länder aktiviert und können Unterschiede jenseits der Faktoren Problemrelevanz, Finanzen und Parteienwettbewerb erklären. Es bleibt zu beobachten, ob sich in diesen Fällen langfristig Tendenzen zur Vereinheitlichung herausbilden oder ob sich eine neue Akzeptanz von Verschiedenheit trotz der Grundrechtsrelevanz dieser Fragen durchsetzt.

44 *Bommes, Michael/Kolb, Holger* 2010: From Disorder to New Roles for all Governments. Integration and Federalism in Germany, Papier präsentiert beim Workshop "Immigrant Integration in Federations", Berlin, 22.02.2010 (unveröffentlichtes Manuskript).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Föderalismus als Problem – Föderalismus als Lösungsansatz: Eine erste Aufarbeitung im Kontext des Skandals um die rechtsextremen Gewalttaten von Mitgliedern des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU)

Mathias Bug/Jasmin Röllgen/Ursula Münch

1. Einleitung

Debatten um die Gewährleistung der Inneren Sicherheit entzünden sich regelmäßig an konkreten Ereignissen; diese wurden in den letzten Jahren von der Öffentlichkeit meist als von außen kommende Bedrohungen wahrgenommen. Es gehört zu den wiederkehrenden Mustern der bundesdeutschen Debatte um die Innere Sicherheit, dass als Reaktion auf die Wahrnehmung von Defiziten die Aufgaben und Befugnisse der verschiedenen Sicherheitsbehörden und deren parlamentarische Kontrolle kritisch in Frage gestellt werden. Die entsprechende Kritik bezieht sich häufig auf die vornehmlich vom Föderalismus geprägte, strukturelle Diversität des Politikfeldes. Dennoch kam dem Politikfeld Innere Sicherheit in der Föderalismusforschung bisher eher geringe Bedeutung zu. In diesem Jahrbuch gab es erstmals und einzig im Jahr 2005 einen Beitrag zum Thema, der unter dem Eindruck des islamistischen Terrorismus entstand.[1]

Seit der Enttarnung der sogenannten „Zwickauer Zelle" im November 2011 weiß die bundesdeutsche Öffentlichkeit, dass vierzehn Banküberfälle und zehn Morde auf das Konto einer neonazistischen Gruppe gehen, die sich selbst als Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) bezeichnete. Diese Straftaten treffen die deutsche Sicherheitsarchitektur bis ins Mark: Die Morde an türkisch- und griechischstämmigen Einwohnern sowie einer Polizistin wurden aus der Mitte der bundesdeutschen Gesellschaft akribisch geplant, professionell durchgeführt und von ihren Protagonisten zynisch kommentiert. Die Morde und deren jahrelange Denunziation als „Döner-Morde" treffen aber nicht nur die bundesdeutsche Sicherheitsarchitektur, sondern auch die bundesdeutsche Gesellschaft im Kern ihres Selbstverständnisses. So stellte die Bundeskanzlerin bei der Gedenkfeier für die Opfer rechtsextremer Gewalt die daraus für die Zivilgesellschaft erwachsende Herausforderung in den Mittelpunkt und zeigte gleichzeitig die Handlungsgrenzen der Sicherheitsbehörden auf: „Der Staat ist hier mit seiner ganzen Kraft gefordert. Doch mit staatlichen Mitteln allein lassen sich Hass und Gewalt kaum besiegen. Die Sicherheitsbehörden benötigen Partner: Bürgerinnen und Bürger, die nicht wegse-

1 *Große Hüttmann, Martin* 2005: „Der Terrorismus bedroht das ganze Land": Die Debatte um eine Reform des deutschen Sicherheitsföderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden, S. 174-186.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hen, sondern hinsehen – eine starke Zivilgesellschaft. Diese lässt sich nicht verordnen."[2]

Ungeachtet dieser Einschätzung durch die Regierungschefin konzentrierten sich die politisch Verantwortlichen in ihren Reaktionen zu den Gewalttaten jedoch auf den Sicherheitsaspekt. So stellte der Bundesminister des Innern, Hans-Peter Friedrich (CSU), das Trio bereits eine knappe Woche nachdem die Taten bekannt geworden waren, in den Terrorismuskontext. Es sei dahingestellt, ob er dies tat, um den bisherigen Kampf gegen den Rechtsextremismus nicht zu diskreditieren oder aber, um die Handlungsmöglichkeiten des Bundes rechtlich in Anlehnung an Art. 73 I Nr. 9a GG auf sichere Füße zu stellen.[3] Aber auch die Sicherheitsbehörden sahen ein terroristisches Motiv hinter den Taten. Diverse Pressemitteilungen, wie beispielsweise die Einordnung auf der BKA-Herbsttagung, machen dies deutlich: „Mit den menschenverachtenden Taten der Gruppe ‚Nationalsozialistischer Untergrund' (NSU) hat die Politisch [sic!] motivierte Kriminalität -rechts- [sic!] eine bisher nicht gekannte terroristische Dimension erreicht."[4] Ob es tatsächlich gerechtfertigt ist, die drei Jenaer Rechtsextremen als Terroristen einzustufen, ist jedoch umstritten. Die Anwälte von Beate Zschäpe sehen „keinerlei aussagekräftige Beweise"[5] für diesen Tatbestand. In der wissenschaftlichen Diskussion wird angemahnt, dass der Terrorismusbegriff „nicht nur als Bezeichnung für politisch motivierte Gewalttaten im Kontext von langfristigen Strategien kleinerer Gruppen" gelten sollte, sondern in der einschlägigen Forschung auch „als ‚Kommunikationsstrategie'[... genutzt werden muss], d.h. die Täter wollen damit eine bestimmte Botschaft in die Öffentlichkeit tragen"[6]. Dies sei bei den Taten des Zwickauer Trios jedoch (noch) nicht der Fall gewesen. Eine Antwort auf diese Fragen müssen einerseits die Bundesanwaltschaft mit ihren Ermittlungen durch das Bundeskriminalamt und andererseits die Bund-Länder-Kommission sowie die drei Untersuchungsausschüsse im Bundestag und im thüringischen und sächsischen Landtag liefern.

Im Folgenden wird die föderale Struktur der Inneren Sicherheit in Deutschland vor dem Hintergrund der an ihr geübten Kritik beleuchtet. Dabei wird offenkundig, dass der aktuelle Skandal als Einfallstor zu einer Kritik am Sicherheitsföderalismus genutzt und die Bekämpfung des Rechtsextremismus in Deutschland vornehmlich als sicherheitspo-

2 *Merkel, Angela* 2012: Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Gedenkveranstaltung für die Opfer rechtsextremistischer Gewalt am 23.02.2012, unter: http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2012/02/2012-02-23-bkin-gedenkveranstaltung.html (27.02.2012).

3 Vgl. dpa 2011: Rechts-Terror in Deutschland – Neonazi-Trio hatte Komplizen, in: ruhrnachrichten.de vom 13.11.2011, unter: http://www.ruhrnachrichten.de/nachrichten/politik/inland/Rechts-Terror-in-Deutschland-Neonazi-Trio-hatte-Komplizen;art29862,1466979 (23.02.2012).

4 *BKA-Herbsttagung* 2011: 60 Jahre im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit, vom 29.11.2011, unter: http://www.bka.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Presse2011/111129__BKAHerbsttagungEinladung.html (24.02.2012).

5 Vgl. *Flade, Florian/Müller, Uwe* 2012: Beate Zschäpe wollte nicht nach Südafrika fliehen, in: morgenpost.de vom 30.01.2012, unter: http://www.morgenpost.de/politik/inland/article1894025/Beate-Zschaepe-wollte-nicht-nach-Suedafrika-fliehen.html (24.02.2012).

6 *Pfahl-Traughber, Armin* 2011: Der Rechteterrorismus im Verborgenen, unter: http://www.bpb.de/themen/LLWRFV,0,0,Der_Rechtsterrorismus_im_Verborgenen.html (24.02.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

litisches Problem wahrgenommen wird. Die öffentliche Debatte vernachlässigt dabei – darauf wies die Bundeskanzlerin in ihrer oben genannten Rede hin –, dass die Bekämpfung des Rechtsextremismus eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die nicht nur den Sicherheitsbehörden obliegt. Selbst wenn man die föderalen Grundlagen der derzeitigen Sicherheitsarchitektur kritisch betrachtet, ist mit Blick auf diesen gesamtgesellschaftlichen Auftrag festzustellen, dass dieser – will man den regionalen Besonderheiten Rechnung tragen – höchstens föderal gestaltet zu bewältigen ist. Es gibt nun einmal, das zeigen insbesondere die Programme für ein Engagement gegen rechts, einen unterschiedlichen Handlungsbedarf und unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten in den Ländern.[7] Eine Diagnose konkreter Ermittlungsfehler, die pauschal die Forderung nach einer Zentralisierung der Sicherheitsarchitektur stellt, verkennt den gewaltenteilenden Effekt der deutschen Bundesstaatlichkeit.

2. Rechtsextremistische Gewaltserie als Einfallstor für eine generelle Föderalismuskritik

Bereits in den ersten Wochen der Ermittlungen zu den Straftaten des NSU wuchs die Kritik an den Verfassungsschutzämtern der Länder (vor allem Thüringens und Sachsens) und des Bundes, da die Zwickauer Gruppe dem Verfassungsschutz schon hinlänglich bekannt war. Der Vorwurf lautet zum einen, dass sich die Ämter zu stark auf den islamistischen Terrorismus konzentriert und die Gefahr des Rechtsextremismus aus den Augen verloren hätten. Zum anderen werden die Ermittlungspannen moniert, die sich nach Einschätzung von Kritikern aus der mangelnden Koordination zwischen den Verfassungsschutzämtern und später den Kriminalämtern ergaben. Das explizite und grundsätzliche Hinterfragen des deutschen Sicherheitsföderalismus war die Folge. Die Überschriften beschränkten sich aber nicht nur auf stark vereinfachende Botschaften nach dem Motto „Föderalismus ist Panne“[8] oder „Föderalismus kann Leben kosten“[9], sondern es wurden auch Versuche angestellt, einen umfassenden Überblick über alle deutschen Sicherheitsbehörden und Koordinationsgremien zu geben.[10] Parallel zu dieser Diskussion sank das Vertrauen in den Verfassungsschutz, das vormals auf einem ähn-

7 Deutlich wird dies wenn man die Verteilung der Fördergebiete für Lokale Aktionspläne und Modellprojekte betrachtet, die vom Bundesprogramm des BMFSFJ finanziert werden. Das Bundesprogramm des BMI hat seinen Schwerpunkt auf ostdeutsche Länder, die laut BMI aufgrund von Strukturdefiziten besonderen Herausforderungen gegenüber stehen. Vgl. *Bundesministerium des Inneren* 2012: Zusammenhalt durch Teilhabe. http://www.zusammenhalt-durch-teilhabe.de/ZDT/DE/Home/Startseite_node.html (05.03.2012).

8 *Darnstädt, Thomas* 2011: Föderalismus ist Panne, in: spiegel.de vom 24.11.2011, unter: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,799529,00.html (24.02.2012).

9 *Höll, Susanne* 2012: Föderalismus kann Leben kosten, in: sueddeutsche.de vom 26.01.2012, unter: http://www.sueddeutsche.de/politik/untersuchungsausschuss-fuer-neonazi-mordserie-foederalismus-kann-leben-kosten-1.1268365 (24.02.2012).

10 Vgl. *Käppner, Joachim* 2011: Im Irrgarten, in: Süddeutsche Zeitung vom 03.12.2011, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lich hohen Niveau wie das Vertrauen in die Polizei gelegen hatte, deutlich ab.[11] Ob dieser Effekt anhält oder ob im Laufe der Zeit doch das frühere Niveau wieder einpendelt, lässt sich wohl erst in einigen Jahren beurteilen.

Im Januar 2012, als die umfangreiche Beobachtung von Bundestagsabgeordneten der Linkspartei durch Bundes- und Landesverfassungsschutzämter bekannt wurde, verschärfte sich die Kritik an den Verfassungsschutzämtern nochmals. Der Vorsitzende der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Jürgen Trittin, hielt es für angemessen, den Verfassungsschutz mit dem Verdikt „rechts blind, links blöd"[12] zu belegen. Der Leiter des Ressorts Innenpolitik der Süddeutschen Zeitung, Heribert Prantl, brachte seine Kritik am Geheimdienst mit der Frage „Ist er nur überflüssig – oder gefährlich?" auf den Punkt.[13]

Die politischen Reaktionen auf diese Kritik folgten umgehend. So forderte die Regierungskoalition auf Bundesebene die Zusammenlegung von Verfassungsschutzämtern der Länder,[14] die Opposition im Bund und im Land Nordrhein-Westfalen hingegen pochte auf Veränderungen im parlamentarischen Kontrollprozess oder sprach sich sogar für die komplette Abschaffung des Verfassungsschutzes aus.[15] Relativ schnell vollzog sich zudem die Einführung und Übertragung von Sicherheitsmaßnahmen, wie sie aus der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus und neuerdings des Cyberterrorismus bekannt sind: Auf dem Verordnungsweg schuf Bundesinnenminister Friedrich das Gemeinsame Abwehrzentrum Rechtsextremismus (GAR). Das GAR bündelt, ähnlich wie das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ)[16] und das Nationale Cyberab-

11 Vgl. *Bug, Mathias/Münch, Ursula/Röllgen, Jasmin* 2011: Bevölkerungsbefragung im Rahmen von SIRA Teilprojekt 7 (vorerst unveröffentlichter Datensatz). Der Befragungszeitraum endete Mitte Dezember 2011. Weitere Informationen unter: http://www.sira-security.de/forschungsschwerpunkte/tp7-institutionelle-regime/ (03.03.2012).

12 *Trittin, Jürgen* 2012 zitiert nach: *Decker, Markus* 2012: Rechts blind, links blöd, in: fr-online.de vom 26.01.2012, unter: http://www.fr-online.de/politik/verfassungsschutzueberwachung-der-linken--rechts-blind-links-bloed-,1472596,11517938.html (24.02.2012).

13 *Prantl, Heribert* 2012: Hilfe der Verfassungsschutz, in: sueddeutsche.de vom 29.01.2012, unter: http://www.sueddeutsche.de/politik/untersuchungsausschuss-hilfe-der-verfassungsschutz-1.1269341 (24.02.2012).

14 Vgl. *Bosbach, Wolfgang* 2011 zitiert nach: Bosbach fordert Bündelung der Landesämter, in: spiegel.de vom 21.11.2012, unter: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,798915,00.html (24.02.2012).

15 Vgl. *Sturm, Daniel Friedrich* 2012: Jusos wollen Verfassungsschutz abschaffen, in: welt.de vom 18.11.2011, unter: http://www.welt.de/politik/deutschland/article13723345/Jusos-wollen-Verfassungsschutz-abschaffen.html (20.01.2012); vgl. *Zimmermann, Wolfgang* 2012: In diesem Land läuft etwas falsch. Rede zur Aktuellen Stunde im nordrheinwestfälischen Landtag am 25.01.2012, unter: http://www.wolfgang-zimmermann.org/ne/aus_dem_landtag/reden/detail_r/zurueck/aktuell-721de776b5/artikel/in-diesem-lande-laeuft-etwas-falsch/ (04.03.2012); vgl. *Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen* 2012: Der Verfassungsschutz spielt Abgeordnetenwatch, in: gruene-bundestag.de vom 03.02.2012, unter: http://www.gruene-bundestag.de/cms/innenpolitik/dok/402/402513.der_verfassungsschutz_spielt_abgeordnete.html (05.02.2012).

16 Vgl. *Lange, Hans-Jürgen/Frevel, Bernhard* 2009: Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen, in: *Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter H./Reichertz, Jo (Hrsg.)*: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 115-148 (S. 125).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wehrzentrum[17], Informationen der Polizeien und Verfassungsschutzbehörden aus dem Umfeld rechtsextremer Organisationen. Der im Januar 2012 auf den Weg gebrachte Entwurf für ein Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus soll die „Rechtsgrundlage für die Errichtung einer gemeinsam von Bund und Ländern betriebenen Verbunddatei Rechtsextremismus"[18] schaffen; für diese Maßnahme gibt es ebenfalls Vorbilder aus dem Kampf gegen den islamistischen Terrorismus, namentlich die Anti-Terror-Datei.[19] Auch die Vorratsdatenspeicherung, deren Notwendigkeit zur Bekämpfung verschiedener Straftaten regelmäßig ins Feld geführt wird, wird nun als dringliche Maßnahme zur Verfolgung rechtsextremer Straftaten eingefordert.[20]

Es ist aufschlussreich, dass es im konkreten Fall eine hitzige öffentliche Debatte um die tatsächlichen oder vermeintlichen Nachteile der föderalen Strukturen im Bereich der Inneren Sicherheit gab, sich aber bei anderen innenpolitisch verorteten Sicherheitsfragen keine derartige Diskussion entfaltete. Weder das terroristische Attentat auf US-amerikanische Soldaten am Frankfurter Flughafen[21] noch der Skandal um den so genannten Bundestrojaner führten zu vergleichbaren Kontroversen. Und das, obwohl beide Beispiele ebenfalls Anlass für Kritik an der föderalen Struktur der Inneren Sicherheit geboten hätten. Die Ermittlungspannen und die Kommunikationsdefizite zwischen den Sicherheitsbehörden im Zusammenhang mit den rechtsextrem motivierten Straftaten hingegen hatten eine Intensität der Kritik an den föderalen Strukturen zur Folge, wie sie zuletzt nur bei international begründeten Herausforderungen der Inneren Sicherheit laut geworden war. Neu ist also, dass die Forderung nach einer stärkeren Bundeskompetenz, welche bei früheren Diskussionen mit der fortschreitenden europäischen Integration oder mit den internationalen Sicherheitsherausforderungen begründet wurde, nun im Zusammenhang mit einem primär innerdeutschen Problem erhoben wird.

17 Vgl. *Bundesministerium des Inneren* 2011: Bundesinnenminister Dr. Hans-Peter Friedrich eröffnet das Nationale Cyber-Abwehrzentrum, 16.06.2011, unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/mitMarginalspalte/06/cyber.html (24.02.2012); *Lange/Frevel* 2009 (Fn. 16), S. 126.

18 *Verbunddatei Rechtsextremismus* 2011, unter: http://www.rechtslupe.de/strafrecht/verbunddatei-rechtsextremismus-337444 (05.02.2011); zum Wortlaut des Gesetzentwurfes vgl. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Extremismus/verbunddatei.pdf;jsessionid=3B43147A036C9B1B15FA57823DF444D4.2_cid231?__blob=publicationFile (24.02.2012).

19 Vgl. *Lange/Frevel* 2009 (Fn. 16), S. 126.

20 Vgl. *Bug, Mathias/Röllgen, Jasmin* 2011: Internal Security Institutions Meeting Internet Governance. A Comparative View on the UK and Germany, in: eJournal of eDemocracy & open Governance (JeDem), Jg. 3, Nr. 2, unter: http:// www.jedem.org/article/view/69/89 (24.02.2012), S. 192-206 (S. 201); vgl. *Krempl, Stefan/Briegleb, Volker* 2011: CSU-Politiker für Vorratsdatenspeicherung gegen Neonazis, in: heise.de vom 16.11.2011, unter: http://www.heise.de/newsticker/meldung/CSU-Politiker-fuer-Vorratsdatenspeicherung-gegen-Neonazis-1380400.html (24.02.2012).

21 Zur Diskussion um die Frage einer Kompetenzkompetenz an Flughäfen vgl. *Lisken, Hans/Lange, Hans-Jürgen* 2000: Die Polizeien des Bundes, in: *Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.)*: Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, S. 151-166 (S. 159).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Innere Sicherheit zwischen föderaler Struktur und Zentralisierungstendenzen

Die Kritiker nahmen den Mangel an Obacht, Zusammenarbeit und Kommunikation der Sicherheitsbehörden demnach unmittelbar zum Anlass für eine grundsätzliche Kritik an der föderalen Struktur der Inneren Sicherheit und für entsprechende Forderungen nach einer Zentralisierung. Vom erblindeten politischen System war die Rede.[22] Der grundsätzliche Vorteil jeder föderalen Organisation, dass das Mehrebenensystem zwangsläufig mit einem plural strukturierten Behördenapparat arbeitet, kam in diesem Fall nicht zum Tragen. Insbesondere davon zeigten sich Kenner der Wirkungsweise föderaler Strukturen enttäuscht. Sie sahen ihre Alltagsvermutung, dass „jede Panne irgendwann herauskäme" und der Grundsatz gelte, „ist der eine Dienst unfähig oder ideologisch unterwandert, kommt ein anderer schon dahinter"[23], bitter enttäuscht.[24] Diese Kritik verkennt, dass die wahrgenommenen Mängel nicht nur strukturell bedingt sein müssen, sondern auch in der Art und Weise polizeilicher und nachrichtendienstlicher Informationsverarbeitung liegen können. Denn schließlich wird die Effizienz solcher Verarbeitungsprozesse offenbar kaum überprüft;[25] ganz abgesehen von der Frage, wie es um die personelle Ausstattung bestellt ist, um eine effektive und effiziente Informationsverarbeitung zu gewährleisten.

Die Kritik trifft aber auch ins Mark einer normativen Föderalismusdiskussion, die die Leistung bundesstaatlicher Strukturen vor allem in deren gewaltenteilender, -hemmender und -kontrollierender Wirkung sieht. Diese Funktionen werden erzeugt durch eine Diversifizierung in fast 40 staatliche Einrichtungen auf Bundes- und Länderebene. Diese umfassen die Exekutivbehörden, also (Kriminal-)Polizeien, Nachrichtendienste und Staatsanwaltschaften. Hinzu treten die als Fach- und Dienstaufsicht fungierenden Organe wie Bundestag und Bundesrat, hier vor allem das parlamentarische Kontrollgremium sowie die Fachausschüsse in Bund und Ländern. Des Weiteren sind die Ministerien selbst hinzuzurechnen.[26] Dies führt zwangsläufig zu einer Erhöhung der Veto-

22 *Horeld, Markus* 2011: Das Vertrauen in den Rechtsstaat ist erschüttert, in: zeit.de vom 15.11.2011, unter: http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2011-11/rechtsterrorismus-ermittlungsbehoerden (01.02.2012).

23 Ebenda.

24 *Prantl, Heribert* 2012: Neuntausend braune Gigabyte, in: sueddeutsche.de vom 02.02.2012, unter: http://www.sueddeutsche.de/politik/ermittlungen-zu-helfern-der-zwickauer-terrorzelle-neuntausend-braune-gigabyte-1.1273366 (02.02.2012).

25 Vgl. *Heinrich, Stephan* 2007: Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien. Veränderungen des Politikfeldes zwischen institutionellen Faktoren, Akteursorientierungen und technologischer Entwicklung, Berlin, S. 56.

26 Vgl. *Lange, Hans-Jürgen* 1999: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 117; *Bukow, Sebastian* 2009: Die neue deutsche Sicherheitsarchitektur: Wandel und Entwicklung der inneren Sicherheit in Deutschland im europäischen Kontext, in: *Lorenz, Astrid/Reutter, Werner (Hrsg.)*: Ordnung und Wandel als Herausforderungen für Staat und Gesellschaft, Leverkusen, S. 349-370 (S. 351-352).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

spieler auf politischer Ebene und zu einer Verlängerung der Handlungskette auf operativer Ebene.

Diese föderale Vielfalt kann dennoch schon lange nicht mehr über wichtige Vereinheitlichungstendenzen hinwegtäuschen. In den vergangenen Jahrzehnten wurden die Unterschiede zwischen den Ländern sukzessive harmonisiert. Diese Annäherung begann bereits in der Nachkriegszeit, als die Besatzungsmächte den deutschen Behörden allmählich die Verantwortung für das Polizeiwesen übertrugen und damit zur Angleichung der Landespolizeisysteme beitrugen.[27] Während der Zentralstaat anfänglich nur wenig sicherheitspolitisch relevante Kompetenzen besaß, reagierten die politisch Verantwortlichen auf die Herausforderungen durch den RAF-Terrorismus mit dem Ausbau des Bundeskriminalamtes (BKA).[28] Und schließlich war es vor allem die Etablierung des europäischen Binnenmarktes, die dem Bund eine deutliche Ausweitung seiner Kompetenzen brachte, so dass er seither mit „de facto vollpolizeilichen Zuständigkeiten"[29] ausgestattet ist. Die Föderalismusreform I verstetigte diesen Trend: dem Bund wurden ermittlungspolizeiliche Kompetenzen bei der Terrorismusbekämpfung zugeschlagen (Art. 73 I Nr. 9a GG).[30] Die Diversität in der sicherheitspolitischen Aufgabenverteilung – das wird aus dieser Entwicklungsübersicht deutlich – liegt daher weniger in einer Varianz zwischen den Ländern als vielmehr in einer Fragmentierung der Aufgabenbereiche bei einer Tendenz zur Zentralisierung.

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass alle drei territorialen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland an der Wahrung der Inneren Sicherheit beteiligt sind: die Kommunen über die lokale Kriminalprävention, die Länder über die Polizeien, die Nachrichtendienste und ihre Verwaltungskompetenz. Der Bund ist schließlich mit BKA, Bundespolizei, Nachrichtendiensten, Generalbundesanwaltschaft und Zollbehörden sowie dadurch an der Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit beteiligt, dass er die Gesetzgebungskompetenz nicht nur für die Strafprozessordnung (StPO) und das Strafgesetzbuch (StGB) inne hat, sondern auch die Gesetze betreffend die Bundespolizei und die Nachrichtendienste erlässt.[31] Obwohl die bundesgesetzlich verankerten Rechtsmaterien in der Regel zustimmungspflichtig sind und die Polizeihoheit bei den Ländern liegt, gelingt es dem Bund, seinen politischen Zielen Gehör zu verschaffen.[32] Die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes ergeben sich neben seiner Kompetenz für die Bundespolizei auch aufgrund der knappen Kassen der Länder. Angesichts der hohen Kosten einzelner Maßnahmen sind die Länder immer wieder bereit, dem Bund Aufgaben und Macht zu

27 *Große Hüttmann* 2005 (Fn. 1), S. 176-177. Dennoch sehen *Lange/Frevel* 2009 (Fn. 16), S. 128 nach wie vor große organisatorische Unterschiede zwischen den verschiedenen Landespolizeien.

28 Vgl. *Lisken/Lange* 2000 (Fn. 21), S. 152.

29 *Lisken/Lange* 2000 (Fn. 21), S. 151; *Lange/Frevel* 2009 (Fn. 16), S. 137-138.

30 Für eine ausführlichere Einschätzung vgl. *Bukow* 2009 (Fn. 26) sowie *Lange/Frevel* 2009 (Fn. 16), S. 117.

31 Vgl. *Bukow* 2009 (Fn. 26), S. 351-352.

32 Vgl. *Lange, Hans-Jürgen* 2006: Innere Sicherheit und der Wandel von Staatlichkeit, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.)*: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, S. 87-112 (S. 95).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

übertragen. Beispielsweise übernahm der damalige Bundesgrenzschutz nicht nur die Aufgaben der Bahnpolizei und Luftsicherheit, sondern wurde auch ermächtigt, „an den EU-Binnengrenzen in einer Tiefe von 30 km verdachtsunabhängige polizeiliche Kontrollen im Rahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung vorzunehmen".[33] Mit dieser Aufgabenübertragung wurde die Polizeihoheit der Länder eingeschränkt. Diese Einschränkung nahmen insbesondere die kleineren Länder hin, „weil mit der verstärkten Aufgabenübertragung auf den Bundesgrenzschutz eigene Polizeiressourcen geschont und im Rahmen der allgemeinen Finanzknappheit die Landeshaushalte entlastet werden."[34]

Auf der europäischen Bühne ist es zudem der Bund, der bei Fragen der Inneren Sicherheit die Bundesrepublik repräsentiert.[35] Letztlich zwang die europäische Integration den Bund dazu, seine Rolle im „Netzwerk der Sicherheitsproduzenten"[36] zu überdenken: Die veränderten Rahmenbedingungen, also der Wegfall der Binnengrenzen und die Schaffung neuer europäischer Sicherheitsorgane, drängten die Sicherheitsbehörden des Bundes dazu, neue Tätigkeitsfelder auch zum Zwecke der „Bestandssicherung und -legitimation"[37] zu erschließen.

Die Weiterentwicklung des „Systems der Inneren Sicherheit"[38] führte in der Vergangenheit kontinuierlich zu einer Stärkung des Bundes und dazu, dass dieser eine eigenständige Polizeihoheit für sich reklamiert.[39] Die Finanznot der Länder sowie die europäische Integration und Erweiterung leisten hier einen katalysierenden Beitrag.[40] Das BKA entwickelte sich zur wichtigsten kriminalpolizeilichen Behörde der Bundesrepublik Deutschland und ist darüber hinaus die Koordinationsstelle mit Blick auf die Europäische Union. Der Bundesgrenzschutz veränderte sein ursprüngliches Aufgabenspektrum hin zu einer allgemeinen Bundespolizei. Dies alles führt in der Summe dazu, dass sich *de facto* „eine eigenständige Polizeihoheit des Bundes begründen und somit das bisherige föderale System der polizeilichen Gefahrenabwehr mit dem Primat der Länder in Frage stellen"[41] lässt. Genau diese Entwicklung scheint sich als erste Reaktion auf den aktuellen Skandal zu verstärken.

4. Föderalismus in der Problemverflechtungsfalle

Die seitens der Medien und der Öffentlichkeit vorgebrachten Argumente gegen den bundesdeutschen Sicherheitsföderalismus beziehen sich, das zeigt eine genauere Betrachtung, im Grunde auf ganz unterschiedliche Themenfelder, die eben nur am Rande

33 Vgl. *Lange/Frevel* 2009 (Fn. 16), S. 117.
34 Vgl. ebenda.
35 Vgl. *Lange* 2006 (Fn. 32), S. 93.
36 *Bukow* 2009 (Fn. 26), S. 353.
37 Ebenda.
38 *Lange* 2006 (Fn. 32), S. 91.
39 Vgl. *Lisken/Lange* 2000 (Fn. 21), S. 165.
40 Vgl. *Lange/Frevel* 2009 (Fn. 16), S. 138-139.
41 *Lisken/Lange* 2000 (Fn. 21), S. 165; ähnlich argumentieren *Lange/Frevel* 2009 (Fn. 16), S. 120.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 die strukturelle Diversität des Politikfeldes vorgebracht werden können. So hieß es erstens, dass „an der Schnittstelle des Föderalismus [...] bei der polizeilichen und geheimdienstlichen Arbeit etwas absolut schief gelaufen“[42] sei. Diese Kritik an einem unzureichenden Informationsaustausch zwischen Diensten und Polizeien bezieht sich bei genauer Betrachtung jedoch nicht auf die föderale Struktur, sondern das geltende Trennungsgebot.

An dieser Besonderheit der deutschen Sicherheitsarchitektur, der institutionellen Trennung zwischen Polizei und Verfassungsschutz, entzünden sich regelmäßig kontroverse Debatten. Kritiker merken an, dass eine Aufweichung des Trennungsgebotes zu einer Vereinheitlichung und Zentralisierung staatlich erfasster Daten und damit zu mehr Transparenz und rechtsstaatlicher Kontrolle eben dieser Daten führen könne.[43] Befürworter des Trennungsgebotes heben hervor, dass die funktionale und organisatorische Trennung von Polizei und Nachrichtendienst hilft, „die feine, beinahe unsichtbare Grenze zu erkennen, an welcher der *Rechtsstaat* in den *Präventionsstaat* übergeht“[44] (Hervorhebung i.O.). Zumeist wird jedoch nicht explizit die Frage gestellt, „ob das aus dem Polizeibrief der Militärgouverneure stammende Trennungsgebot noch Verfassungsrang habe oder nicht“.[45] Vielmehr vollzieht sich in der Praxis eine zunehmende Zusammenarbeit von Polizeien und Diensten. Darin zeige sich, argumentieren Kritiker, seitens Politik und Sicherheitsbehörden, dass „man sich entschieden [... habe, das Trennungsgebot ...] umzudefinieren und damit zu entwerten“.[46] Auch zur Verfolgung der sogenannten „Zwickauer Zelle“ standen grundsätzlich verschiedene Formen der Zusammenarbeit zur Verfügung; diese scheinen aber teilweise ungenutzt geblieben zu sein.[47] Weshalb und inwiefern die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz lückenhaft erfolgte, werden die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Bundes, in Sachsen und in Thüringen sowie eine Bund-Länder-Kommission klären; auch die Bundesanwaltschaft ermittelt mit dem BKA; ein Teil der dafür abgestellten etwa 400 Ermittler werden von den Landesbehörden entsandt.[48]

Ein zweites Thema liegt in der abermals entfachten Diskussion um ein mögliches NPD-Verbot. Das erste Verfahren scheiterte im März 2003 vor dem Bundesverfassungsgericht aus prozessualen Gründen aufgrund der zentralen Rolle von V-Leuten in

42 *Caspari, Lisa* 2012: Rechtsterrorismus: Parlamentarische Aufklärer in Nöten, in: zeit.de vom 10.02.2012, unter: http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-02/nsu-untersuchungsausschuss-aufklaerung/seite-1 (24.02.2012).

43 Vgl. *Bukow* 2009 (Fn. 26), S. 355-356.

44 *Denninger, Erhard* 2002: Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Band 10-11, S. 22-30 (S. 23).

45 *Busch, Heiner* 2008: Neue „Sicherheitsarchitektur“ für Deutschland?, in: *Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. (Hrsg)*: Infobrief 100, unter: http://www.rav.de/publikationen/infobriefe/infobrief-100-2008/neue-sicherheitsarchitektur-fuer-deutschland/ (24.02.2012).

46 Ebenda.

47 *Bundesverfassungsschutzgesetz*, Dritter Abschnitt (§§ 17-26).

48 Vgl. dapd 2012: BKA erhöht den Druck auf Rechtsterroristen, in: handelsblatt.com vom 01.12.2011, unter: http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/nsu-ermittlungen-bka-erhoeht-den-druck-auf-rechtsterroristen/5908548.html (26.02.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 NPD. Die Richter hatten in den zahlreichen V-Leuten in Schaltstellen der Partei eine „massive staatliche Präsenz" und ein „nicht behebbares Verfahrenshindernis"[49] erkannt. Die Verbotsdebatte wurde dann zunächst im Jahr 2007[50] und schließlich als Reaktion darauf, dass es Hinweise auf gewisse Verbindungen zwischen der „Zwickauer Zelle" und der NPD gibt, neu belebt. Auch der parlamentarische Untersuchungsausschuss des Bundestages thematisiert ein Verbotsverfahren. Das Gremium verweist darauf, dass möglicherweise ein solches Verfahren die Konsequenz aus der Aufklärungsarbeit sein könne. Eine Reform der Sicherheitsbehörden erachtet der Ausschuss hingegen als weniger durchsetzbar.[51]

Die Meinung bezüglich des Erfolges eines erneuten Verbotsverfahrens ist jedoch nicht einhellig. Denn wie bereits 2003 ist auch heute die Rolle des Verfassungsschutzes nicht klar. Die verschiedenen Positionierungen zwischen den Ländern und auch im Bund weisen darauf hin, dass ein ähnliches Szenario wegen der ungeklärten oder sogar unbekannten Zahl an eingesetzten V-Leuten und Informanten auch in einem neuen Verfahren wohl wieder zu erwarten wäre.

Mit der politischen und juristischen Auseinandersetzung um ein NPD-Verbot ist ein dritter Diskussionsstrang verbunden: Die Debatte über die Rolle des bürgerschaftlichen Engagements gegen Rechtsextremismus. An ihm zeigt sich deutlich, wie vielschichtig die Auseinandersetzung mit dem Thema ist. So können Erfolg und Misserfolg der Bekämpfung rechtsextremer Tendenzen keineswegs auf die Frage nach der optimalen Gestaltung der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur beschränkt werden.

5. Bekämpfung des Rechtsextremismus als gesamtstaatliche Aufgabe

Die präventive Arbeit gegen Rechtsextremismus ist nicht allein mit den Mitteln der Sicherheitsbehörden, sondern vor allem durch bürgerschaftliches Engagement zu bewerkstelligen. Die Tatsache, dass Extremismus und Gewalt ein gesellschaftspolitisches Phänomen sind und daher auch – zumindest unter anderem – gesellschaftspolitisch beantwortet werden sollten, kommt in der öffentlichen Diskussion um die zehn Morde des „Zwickauer Trios" zu kurz. Es wäre eine Fehleinschätzung, wenn man die Täter und ihre Taten isoliert von der restlichen Gesellschaft betrachtete, als gäbe es auf der einen Seite die Verbrecher und auf der anderen Seite die „weitgehend intakte humane Gesellschaft".[52] Dies wäre eine „gesellschaftliche Selbsttäuschung, die man stark kritisie-

49 *BVerfG*, 2 BvB 1/01 vom 18.03.2003, Absatz-Nr. (1-154), Rn. 111, 64, unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/bs20030318_2bvb000101.html (06.03.2012).

50 *Erb, Rainer* 2008: Bedenken gegen ein NPD-Verbot. Wie stichhaltig sind Befürchtungen der Gefahrenentwicklung?, in: Tribüne 188, Jg. 47, S. 105-115, unter: http://www.tribuene-verlag.de/TRI_Bedenken.pdf (02.03.2012).

51 *Caspari* 2012 (Fn. 42), S. 2.

52 *Heitmeyer, Wilhelm* 2012, zitiert nach: *Goetle, Gabriele* 2012: Rette sich, wer kann, in: taz.de vom 27.01.2012, unter: http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=ku&dig=2012%2F02%2F27%2Fa0113&cHash=516791c499 (27.02.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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“[53] müsste. Auch die Föderalismuskritik verharrt immer noch zu sehr bei Sicherheitsfragen. Der Bogen zur gesellschaftspolitischen Komponente der Bekämpfung des Rechtsextremismus wird nicht gespannt, obschon gerade die Förderung und Ausgestaltung des bürgerschaftlichen Engagements eine starke vertikale Verflechtung von Kompetenzen feststellen lässt.

Es gibt Anzeichen für das Bestreben einzelner politischer Akteure, die gesamtgesellschaftliche Reichweite des Themas bewusst vom konkreten Fall fern halten zu wollen. So hat Bundesinnenminister Friedrich die Frage nach einem möglicherweise zu unkritischen Umgang des Verfassungsschutzes mit seinen eigenen Lagebildern beschwichtigend kommentiert: „Was man unterschätzt hat, ist die Tatsache, wie fließend die Grenze zwischen gewaltbereiten Rechtsextremisten und Terrorismus ist. Was die Mordserie angeht, so muss man sehen, dass es offenbar keinen Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen den Mordtaten und den Rechtsextremisten in Thüringen gab.“[54] Dass sich bundesdeutsche Innenpolitiker, und eben auch der zitierte Bundesinnenminister Friedrich, der Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements als Strategie gegen Rechtsextremismus aber andererseits durchaus bewusst sind, zeigte etwa das Spitzentreffen gegen Rechtsextremismus, das am 24. Januar 2012 auf gemeinsame Einladung der Bundesfamilienministerin, Kristina Schröder (CDU), und des Bundesinnenministers, Hans-Peter Friedrich, in Berlin stattfand. An dem Spitzentreffen mit gesellschaftlichen Organisationen, Kirchen und Religionsgemeinschaften wurde die vermeintlich schlechte Vernetzung und knappe Finanzierung des bürgerschaftlichen Engagements kritisiert. Im Fokus standen also auch hier vornehmlich strukturelle Defizite.

Was jedoch zu kurz kommt, ist eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Frage, wie die bundesdeutsche Gesellschaft und Politik auf die Existenz und das Vordringen rechtsextremer Positionen in Gesellschaft und Politik reagieren kann und soll. Solange die öffentliche Diskussion über die Lehren aus den neonazistischen Morden primär um Strukturdefizite kreist, verbleibt die gesamte Problematik im abstrakten Raum. Eine direkte Betroffenheit oder gar Mitverantwortung wird nicht hergestellt. Diese Debatte gilt es noch zu führen.

Was Bundesminister Friedrich und Bundesministerin Schröder im Rahmen des Spitzentreffens jedoch zusicherten, ist eine bessere Zusammenarbeit und Vernetzung der Initiativen gegen rechts. Diese soll insbesondere durch die Gründung eines bundesweiten Informations- und Kompetenzzentrums gewährleistet werden.[55] Finanziert werden soll dieses mit zwei Millionen Euro aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Welche Rolle und Funktion das Kompetenzzentrum allerdings in der Gemengelage der bereits vorhandenen Maßnahmen der Bun-

53 Ebenda.

54 *Friedrich, Hans-Peter* 2012, zitiert nach: Kein Anzeichen für offensichtliches Versagen, in: nwzonline.de vom 28.01.2012, unter: http://www.nwzonline.de/Aktuelles/Politik/Nachrichten/NWZ/Artikel/2789382/Kein-Anzeichen-f%FCr-offensichtliches-Versagen.html (26.02.2012).

55 Vgl. *Bundesministerium des Inneren* 2012: BMI und BMFSFJ laden zu Spitzentreffen gegen Rechtsextremismus, unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2012/01/spitzentreffen_rex.html (26.02.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

desregierung gegen Rechtsextremismus spielen wird, ist noch nicht absehbar. Hatte sich doch bereits das größte Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken" seit Jahren Gleiches auf die Fahne geschrieben: „Eng vernetzt arbeiten Entscheidungsträger auf politischer Ebene mit Verwaltungen und Ämtern genauso wie mit zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Initiativen zusammen. Im Rahmen des Bundesprogramms werden dadurch langfristige Netzwerke auf kommunaler Ebene und auf Landesebene gestärkt und modellhafte Projekte erprobt und weiterentwickelt."[56] Unter föderalen Aspekten erscheint daher ein genauerer Blick auf die verschiedenen Bundesprogramme sinnvoll.

Das Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken"[57] ist seit dem 1. Januar 2011 mit einem jährlichen Fördervolumen von 24 Millionen Euro beim BMFSFJ angesiedelt. Seit 2001 gab es eine Reihe an Vorläuferprogrammen, mit denen die Bundesregierung Maßnahmen und Projekte gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus unterstützt hat: Von 2001 bis Mitte 2006 wurde das Aktionsprogramm „Aktiv gegen Hass. Jugend für Toleranz und Demokratie"[58] mit seinen drei Teil-Programmen „entimon, civitas und xenos" aufgelegt. „Entimon" wurde ab dem 1. Januar 2007 unter dem Namen „Vielfalt tut gut" weitergeführt; „civitas", das von 2001 bis 2006 auf die ostdeutschen Bundesländer beschränkt war, wurde ab Juli 2007 als Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie" auf die westdeutschen Länder ausgeweitet. „Toleranz fördern – Kompetenz stärken" bildet seit 2011 nun das gemeinsame Dach von „kompetent. für Demokratie" und „Vielfalt tut gut". „XENOS", das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales koordiniert wird und einen starken Arbeitsmarktbezug hat, wird ebenfalls seit 2008 mit einem neuen inhaltlichen Schwerpunkt weitergeführt. Für die zweite Förderrunde von 2012 bis 2014 stehen 70 Millionen Euro aus dem Europäischen Sozialfonds und 30 Millionen Euro aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Verfügung.[59]

Die Förderung durch das Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken" hat Kinder und Jugendliche mit ihren entsprechenden Bezugspersonen als Hauptzielgruppe und ist insgesamt auf drei Bereiche bezogen: Beratungsnetzwerke auf Landesebene, präventive und eingreifende Modellprojekte einzelner Träger und lokale Aktionspläne auf kommunaler Ebene. So verfügt jedes Land über eine eigene Landeskoor-

56 *Bundesministerium des Inneren* 2012: Toleranz fördern – Kompetenz stärken. Strategien und Ziele, unter: http://www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de/ziele_und_strategien.html (26.02.2012).

57 Vgl. *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* 2012: Toleranz fördern – Kompetenz stärken, unter: http://www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de (26.02.2012); *Bundesministerium des Inneren* 2012: Zusammenhalt durch Teilhabe, unter: http://www.zusammenhalt-durch-teilhabe.de (26.02.2012).

58 *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Bundesministerium für Arbeit und Soziales* 2012: Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus", unter: http://www.bmfsfj.aktiv-gegen-hass.de/content/e38/index_ger.html (06.03.2012).

59 *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* 2012: Xenos – Integration und Vielfalt, unter: http://www.esf.de/portal/generator/17678/xenos_integration_und_vielfalt_listenseite_2012.html (06.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dinierungsstelle, die jeweils dafür zuständig ist, die Kompetenzen in einem Beratungsnetzwerk zu bündeln. Die Koordinierungsstellen sind entweder bei den zuständigen Behörden direkt verortet oder werden an gesellschaftliche Organisationen vergeben. Hier werden unter anderem Fortbildungen und Beratungen der individuellen Akteure angeboten und Erkenntnisse gebündelt. Ein Blick auf die verantwortenden Ressorts der Länder macht die vielfältige Akteurskonstellation deutlich: In den sechzehn Ländern wird demnach das Engagement gegen den Rechtsextremismus von Sozial-, Schul-, Justiz- und Innenministerien oder – wie in Nordrhein-Westfalen – von der dortigen Landeszentrale für politische Bildung verantwortet. Auch die Zusammensetzung der Beratungsnetzwerke verdeutlicht den Querschnittcharakter des Engagements in den Ländern. So sind durchgehend Sicherheitsbehörden, Jugend- und Sozialverbände und die Ministerien für Inneres, Bildung, Justiz und Soziales vertreten.

Die Landeskoordinierungsstellen sind auch zuständig für die Vernetzung der beiden anderen Bereiche des Bundesprogramms, die Modellprojekte und lokalen Aktionspläne. In diesen wird die eigentliche Arbeit vor Ort verrichtet. Die Projektdichte ist in Ostdeutschland deutlich höher als in den alten Ländern.

Flankiert wird das Programm des Familienministeriums vom Bundesprogramm des Bundesinnenministeriums „Zusammenhalt durch Teilhabe", das für eine Laufzeit von drei Jahren (2010 bis 2013) insgesamt 18 Millionen Euro an Fördermitteln zu vergeben hat. Bei diesem Programm liegt der Fokus auf strukturschwachen Regionen in Ostdeutschland und setzt an der Multiplikatorenebene insbesondere in der Arbeit mit Ehrenamtlichen an.[60] Unterstützt werden Vereine, Verbände und Kommunen, Bürgerbündnisse sowie Modellprojekte. Das Bundesprogramm wird über eine Regiestelle an der Bundeszentrale für politische Bildung koordiniert. Ein Austausch mit den Akteuren der anderen Bundesprogramme findet in Form von landesweiten Netzwerkkonferenzen statt. Das Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe" stimmt sich auf informeller Ebene teilweise mit dem BMFSFJ-Programm und dem BMAS-Programm (xenos) sowie den zuständigen Länderministerien ab, um so Doppelförderungen zu vermeiden und eine konzeptuelle Abgrenzung zu gewährleisten.[61] Ein institutionalisierter, formalisierter Austausch zwischen den Einzelakteuren der Bundesprogramme ist jedoch nicht angelegt.

Bei der Betrachtung der Bundesprogramme deuten die periodischen Projektumbenennungen, Neuausrichtungen und Ressortwechsel auf die eher mittelfristige Finanzierung des Kampfes gegen Rechtsextremismus von Bundesseite hin. Diese Ausstattung wird der Tatsache, dass es sich hier um ein Dauerthema handelt, nur bedingt gerecht. Die zukünftig eingerichteten Kompetenzzentren könnten hier eine Institutionalisierung der Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements schaffen. In diesen Austausch sollten dann Landesprogramme, die neben den Bundesprogrammen in Eigenregie in den ostdeutschen Ländern und in Hamburg laufen, sowie weitere Einzelprojekte in anderen

60 Ein Vorläuferprogramm war am Bundesverkehrsministerium angesiedelt, was in der vormaligen Legislaturperiode den Aufbau Ost verantwortete.

61 Telefonat mit der Regiestelle von „Zusammenhalt durch Teilhabe" am 06.03.2012.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ländern einbezogen werden. Diese Landesprogramme stehen den Bundesprogrammen zwar in ihrem Umfang nach, machen aber deutlich, dass sich hier eigenständige Strukturen und Inhalte entwickeln.

Die Beispiele zeigen, dass die Kommunal-, Landes- und Bundesebene Rechtsextremismus nicht nur als strafrechtliches Problem wahrnehmen. Sie gehen es vielmehr als gesellschaftspolitisches Querschnittthema an. Dieses Engagement und dessen horizontale und vertikale Einbindung spielt aber in der momentanen öffentlichen Diskussion nur eine sehr untergeordnete Rolle. Die Erkenntnis, dass auch im Kampf gegen Rechtsextremismus nur föderal organisierte Strategien den strukturell bedingten regionalen Verschiedenheiten in der Bundesrepublik Rechnung tragen können, reibt sich offenbar zu sehr mit der Diagnose föderal bedingter Unzulänglichkeiten bei der Aufklärung der neonazistischen Straftaten auf. Der aktuelle Skandal um die Zwickauer Neonazis und seine politische und mediale Kritik sollten jedoch auch den Bereich des bürgerschaftlichen Engagements und eben nicht nur die polizeiliche Arbeit und den Sicherheitsföderalismus umfassen.

6. Schlussfolgerung

Sowohl in den Medien als auch in der politischen Debatte nutzte man die Ereignisse rund um das „Zwickauer Trio", um verschiedene Themen und Forderungen auf die Tagesordnung zu setzen. Dabei sind vier Themenbereiche offensichtlich, die in zeitlicher Abfolge unterschiedlich stark Bedeutung erlangten. Eine erste Konstante in der Debatte ist die Kritik an den Sicherheitsbehörden. Damit eng verbunden war zweitens die Mängelanalyse mit Blick auf die Qualität und Form der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden, bei der es insbesondere um die Ausgestaltung des Trennungsgebotes ging. Diese Diskussion flaute jedoch nach der Initiierung einer Verbunddatei Rechtsextremismus und dem Gemeinsamen Abwehrzentrum Rechtsextremismus deutlich ab. Drittens scheint die Wahrscheinlichkeit, dass ein erneutes Verbotsfahren gegen die NPD angestrengt werden könnte, nicht sehr hoch; und zwar deshalb nicht, weil sich an der massiven staatlichen Präsenz in der NPD in Form von V-Leuten anscheinend wenig geändert hat und auch die Verstrickung zwischen der Partei und dem „Nationalsozialistischen Untergrund" wohl nicht so intensiv ist, als dass sich daraus völlig neue Tatsachen ergäben.

Den vierten und dominierenden Diskussionsstrang bildet die föderale Struktur im Politikfeld Innere Sicherheit. Hier lässt sich feststellen, dass die Kritik am bundesdeutschen Sicherheitsföderalismus als Erklärungsansatz für die identifizierten Defizite der Bekämpfung des Rechtsextremismus dient. Die Möglichkeit, dass gerade eine föderale Staatsorganisation und Aufgabenverteilung einen Problemlösungsansatz bei den Strategien gegen Rechtsextremismus bieten kann, war bislang hingegen nicht Teil der Diskussion. Dementsprechend sind konkrete Reformansätze aus dem Skandal heraus auch nur solche, die bereits aus dem Bereich der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus bekannt sind und zu einer Zentralisierung in Richtung Bundesbehörden führt.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 fehlt bisher eine tiefer greifende Diskussion um Rechtsextremismus als gesellschaftspolitisches Problem. Lediglich punktuell im Rahmen des Spitzentreffens Rechtsextremismus und der Gedenkfeier für die Opfer rechtsextremer Gewalt wurde gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit[62] als gesellschaftliches Phänomen thematisiert. Der Föderalismus eröffnet auch hier die Möglichkeit, passgenauere und regionalspezifische Antworten zu finden.

Die Autoren sehen im Politikfeld Innere Sicherheit allgemein und speziell im Kampf gegen den Rechtsextremismus ein wichtiges Feld der Föderalismusforschung – insbesondere auch im europäischen Vergleich. Denkbar wäre es, regionale Unterschiede in der Integration, aber auch Ausgrenzung der großen Zuwanderergruppen[63] innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten sowohl durch die autochthone Gesellschaft als auch durch extremistische Gruppierungen und Parteien herauszuarbeiten; auch Antisemitismus und Antiziganismus in Europa weisen deutliche und noch weiter zu untersuchende regionale Eigenheiten auf. Von Interesse wäre auch die Frage, wie Politik und Gesellschaft regionalspezifisch den unterschiedlichen Ausformungen des Rechtsextremismus begegnet. Besonders lohnend für innerdeutsche Studien – und zudem die föderale Struktur in den Blick nehmend – könnte eine bildungspolitische Betrachtung des gesellschaftspolitischen Engagements gegen rechts sein.

62 Vgl. *Heitmeyer* 2012 (Fn. 52).

63 Je nach Staat, Region oder Kommune können die zentralen Gruppen je unterschiedlicher Herkunft sein und damit die Staaten, Regionen und Kommunen ganz unterschiedliche Besonderheiten aufweisen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kommunales Partizipationsrecht im föderalen Vergleich

Volker M. Haug

1. Einleitung und normative Grundlagen

Von Theodor Heuss ist die vielfach geäußerte Erkenntnis überliefert, dass die kommunale Ebene die Basis für das staatliche Gemeinwesen darstellt. Zugleich ist sie diejenige Ebene im Mehrebenensystem, die den direktesten und unmittelbarsten Draht zu den Bürgerinnen und Bürgern hat. So ziemlich jede und jeder dürfte schon einmal im Rathaus gewesen sein, während der Anteil der Landtags- oder gar Bundestagsbesucher deutlich geringer ist. Wenig überraschend bildet sich dieser Befund auch im Partizipationsrecht ab. Während die bekanntesten direktdemokratischen Instrumente des Begehrens und des Entscheids auf der Ebene der Länder vergleichsweise selten zum Einsatz kommen – 61 Volksbegehren und 15 Volksentscheide (1947 bis 2008) –, sind die Zahlen und damit auch die praktische Relevanz auf kommunaler Ebene wesentlich höher: 3.721 Bürgerbegehren und 2.226 Bürgerentscheide.[1]

Dieser Beitrag stellt die wesentlichen partizipationsrechtlichen Bestimmungen des Kommunalrechts der Länder vor, die sich in vielen Einzelpunkten voneinander unterscheiden. Die strukturierte Aufarbeitung des heterogenen Normenbestandes soll dabei zum einen als mögliche Grundlage für die weiterführende politikwissenschaftliche Partizipationsforschung und zum anderen als Basis für einen bewertenden Vergleich des kommunalen Partizipationsrechts der 16 Länder zum Abschluss der Untersuchung dienen. Aus Platzgründen werden für die Länder die auf EU-Ebene vereinbarten Abkürzungen der Regionen verwendet: BW (Baden-Württemberg), BY (Bayern), BE (Berlin), BB (Brandenburg), HB (Bremen), HH (Hamburg), HE (Hessen), MV (Mecklenburg-Vorpommern), RP (Rheinland-Pfalz), SL (Saarland), SN (Sachsen), ST (Sachsen-Anhalt), SH (Schleswig-Holstein), TH (Thüringen).[2]

Die einschlägigen Vorschriften, auf denen die nachfolgende vergleichende Darstellung beruht, sind folgende:[3]

- §§ 20a bis 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO BW),
- Art. 18 bis 18b der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO BY),
- §§ 41 bis 47 des Bezirksverwaltungsgesetzes Berlin (BezVG BE),[4]

1 Zahlen entnommen bei *Decker, Frank* 2010: Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Landesebene, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), S. 564, 565 f.

2 http://www.bmelv-statistik.de/de/daten-tabellen-suche/abkuerzungen-der-bundeslaender/ (14.2.2012).

3 Amtliche Bezeichnungen und Abkürzungen; soweit letztere keinen Hinweis auf das Bundesland enthält, ist die amtliche Abkürzung um die offizielle Landesabkürzung (vgl. Fn. 2) ergänzt.

4 Zwar sind Berlin und Hamburg Land und Stadt zugleich, weshalb der Grundsatz der Einheitlichkeit der Verwaltung gilt, es also keine Trennung zwischen Landes- und Kommunalebene (mit Selbstverwaltungsgarantie) gibt (Art. 1 Abs. 1 BerlVerf und § 1 des Allg. Zuständigkeitsgesetzes Berlin; Art.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- §§13 bis 16 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf),
- §§ 15a und 15b der Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv),[5]
- § 32 des Bezirksverwaltungsgesetzes Hamburg (BezVG HH) und das Gesetz über Volkspetitionen Hamburg (VPetG HH),[6]
- §§ 8a f. der Hessischen Gemeindeordnung (HGO),
- §§ 17, 18 und 20 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV MV),
- §§ 31 bis 35 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG),
- §§ 24 bis 26 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW),
- §§ 16b bis 17a der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO RP),
- §§ 20b bis 21a des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes Saarland (KSVG SL),
- §§ 12, 22 bis 25 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO),
- §§ 24 bis 27 der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA),
- §§ 16c, 16e bis 16g der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO SH),
- §§ 16 bis 17b der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO).

Alle herangezogenen Gesetze verwenden durchgängig die Begriffsdifferenzierung zwischen Bürgern und Einwohnern. Während der Einwohnerbegriff alle in der Gemeinde wohnhaften Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit umfasst,[7] gelten als Bürger nur diejenigen, die in der Gemeinde auf kommunaler Ebene wahlberechtigt sind, also alle mit Hauptwohnsitz angemeldeten Personen mit deutscher oder EU-Staatsangehörigkeit ab 18 Jahren.[8]

4 HmbVerf). Dennoch haben beide Stadtstaaten eine Bezirksstruktur, der ein wesentlicher Teil der üblicherweise von Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben übertragen ist; die Berliner Verfassung betont sogar, dass die Bezirke „ihre Aufgabe nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung" erfüllen (Art. 66 Abs. 2 Satz 2 BerlVerf). Die damit verbundene gewisse funktionale Parallelität zwischen Bezirken und Kommunen erlaubt es, bei dieser Untersuchung insoweit auf die Bezirksverwaltungsgesetze von Berlin und Hamburg zu rekurrieren.

5 Anders als Berlin und Hamburg gilt in Bremen der Grundsatz der Einheitlichkeit der Verwaltung nicht; Art. 143 Abs. 1 der Bremer Landesverfassung sieht vielmehr vor, dass unterhalb der staatlichen Ebene des Landes Bremen die Städte Bremen und Bremerhaven die kommunale Ebene darstellen, die auch mit der Selbstverwaltungsgarantie ausgestattet ist (Art. 144 BremVerf). Von der Möglichkeit des Art. 145 BremVerf, eine eigene Gemeindeverfassung festzustellen, hat nur die Stadt Bremerhaven Gebrauch gemacht, weshalb in diesem Beitrag die VerfBrhv als kommunales Verfassungsrecht herangezogen wird.

6 Zur Stadtstaatenproblematik Hamburgs siehe Fn. 4.

7 Lediglich NI verlangt auch für den Einwohnerbegriff den Hauptwohnsitz, § 28 Abs. 1 NKomVG.

8 Vgl. Art. 15 GO BY, §§ 10 Abs. 1, 12 GemO BW, 40, 45 Abs. 1 BezVG BE, 11 BbgKVerf, 4 VerfBrhv, 32 Abs. 1 BezVG HH, 8 HGO, 13 KV MV, 28 NKomVG, 21 GO NRW, 13 GO RP, 18 KSVG SL, 10 Abs. 1, 15 Abs. 1 SächsGemO, 20 GO LSA, 6 GO SH, 10 ThürKO.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Partizipative Instrumente unterhalb von Antrag, Begehren und Entscheid

2.1 Unterrichtungspflicht

Die meisten Bundesländer sehen eine kommunale Unterrichtungspflicht von Gemeindeorganen gegenüber ihren Einwohnern vor. Diese gilt für „allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde" oder „wichtige Angelegenheiten aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung";[9] manche Länder präzisieren dies noch ausdrücklich für „wichtige Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren".[10] Ähnlich wie in geläufigen Verbraucherschutzvorschriften statuiert § 41 Abs. 1 BezVG BE sogar eine ausdrückliche Informationspflicht, die Einwohner „über ihre Mitwirkungsrechte zu unterrichten". Viele Länder sehen außerdem die Möglichkeit vor, dass sich Einwohner die entsprechenden Informationen „holen" können, indem sie in einer Fragestunde während einer Gemeinderatssitzung Auskünfte der Verwaltung einfordern.[11] Mit diesen Unterrichtungspflichten schaffen die Kommunalverfassungen eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung der weiteren partizipatorischen Rechte; denn nur bei rechtzeitiger Unterrichtung haben die Einwohner oder Bürger faktisch die Möglichkeit, sich entsprechend aktiv in ein Thema einzuschalten; könnte dagegen die Kommunalpolitik ein wichtiges Projekt still und leise bis zu einem „point of no return" betreiben, stünden viele Mitwirkungsmöglichkeiten nur auf dem Papier.

2.2 Bürger-/Einwohnerversammlungen

In enger Nähe zu dieser Unterrichtungspflicht stehen die Bürger- oder Einwohnerversammlungen, die in insgesamt 13 Bundesländern kommunalrechtlich – davon in sechs ausdrücklich „zum Zweck der Unterrichtung", ansonsten zur Behandlung oder Erörterung (meist: wichtiger) Gemeindeangelegenheiten – vorgesehen sind.[12] Lediglich drei Länder verfügen über dieses kommunalrechtliche Instrument nicht (HB, HH, NI), was aber nicht heißt, dass es dort nicht von Seiten der Gemeinde freiwillig eingesetzt werden dürfte. Im Ergebnis dürfte sich die Rechtslage in diesen Ländern nicht so sehr von den

9 §§ 20 Abs. 1 GemO BW, 16 Abs. 1 Satz 1 KV MV; § 15 GemO RP; ähnlich auch §§ 13 BbgKVerf, 20 Abs. 1 KSVG SL, 15 Abs. 1 ThürKO.

10 §§ 20 Abs. 2 GemO BW, 23 Abs. 1 GO NRW; ähnlich §§ 11 Abs. 2 SächsGemO, 16a GO SH; in der Sache ebenso für die Berliner Bezirke § 41 Abs. 2 BezVG BE.

11 §§ 33 Abs. 4 GemO BW (fakultativ), 43 BezVG BE (fakultativ), 13 Satz 2 BbgKVerf (beispielhaft für Formen der Öffentlichkeitsarbeit), 16a GemO RP, 20a KSVG SL, 27 Abs. 2 GO LSA (fakultativ nach Maßgabe der Hauptsatzung), 16c Abs. 1 GO SH und 17 Abs. 1 KV MV für Einwohner bereits ab 14 Jahren.

12 Zum Zwecke der Unterrichtung: §§ 13 BbgKVerf, 16 Abs. 1 Satz 2 MV KV, 23 Abs. 2 GO NRW, 16 GemO RP, 20 Abs. 1 KSVG SL, § 15 Abs. 1 ThürKO; allgemein: Art. 18 Abs. 1 GO BY (ohne „wichtig"), §§ 20a Abs. 1 GemO BW, 42 Satz 1 BezVG BE, 8a Abs. 1 HGO, 16 Abs. 1 GemO RP, 22 Abs. 1 SächsGemO, 27 Abs. 1 GO LSA, 16b Abs. 1 GO SH, 15 Abs. 1 ThürKO.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

vier weiteren Bundesländern unterscheiden, bei denen die Einwohnerversammlung im Kommunalgesetz nur am Rand kurz erwähnt wird (BB, MV, NW, SL).

Interessant sind die unterschiedlichen Ausgestaltungen in den neun verbleibenden Bundesländern:

- Drei Länder (BW, BY, HE) beschränken den Teilnehmerkreis auf die Bürger (s.o.), während die sechs Übrigen (BE, RP, SN, ST, SH, TH) alle Einwohner daran teilnehmen lassen.
- Auf Gemeindeorganebene kann die Initiative entweder nur von der Verwaltung ausgehen (TH) oder vom Vorsitzenden der Kommunalvertretung (BE, HE) oder nur von der Kommunalvertretung als Kollegialorgan (BW, SN) oder sowohl von der Verwaltung als auch vom Gremium (RP, ST, BY).
- In zwei Ländern (BY, TH) muss die Versammlung durch das zuständige Gemeindeorgan mindestens einmal im Jahr einberufen werden, in fünf Ländern (BW, HE, RP, SH, ST) „soll" dies mindestens einmal jährlich erfolgen und in zwei Ländern (BE, SH) ist die Einberufung freigestellt.
- Partizipationsrechtlich besonders interessant ist die Frage, ob auch Bürger bzw. Einwohner eine solche Versammlung verlangen können; dies ist in drei Ländern der Fall (BW, BY, SN), bei denen übereinstimmend spätestens drei Monate nach Eingang des entsprechenden Antrags die Versammlung stattfinden muss. Die dafür erforderlichen Antragsquoren liegen je nach Land und Größe der Gemeinde zwischen 2,5 und 10% der Teilnahmeberechtigten. In Berlin existiert eine Mischlösung, wonach jeder Bürger eine Bezirksversammlung beantragen kann, wenn sich mindestens ein Drittel der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung diesem Antrag anschließt.
- In vier Ländern (BW, BY, SN, SH) ist außerdem eine (meist[13]) obligatorische Anschlussbehandlung der in der Bürger-/Einwohnerversammlung behandelten Themen durch das dafür zuständige Gemeindeorgan vorgeschrieben, in SN sogar mit einer Publikationspflicht bezüglich des Behandlungsergebnisses.

3. Bürger-/Einwohnerantrag

Außer HE sehen alle Bundesländer die Möglichkeit eines Bürger- oder Einwohnerantrags (in HH mit der Bezeichnung „Volkspetition") vor. Dabei handelt es sich um die kommunalrechtliche Möglichkeit der Bürger oder Einwohner, ihre Kommunalvertretung (Gemeinderat o.ä.)[14] zur Behandlung eines bestimmten Themas zu verpflichten.[15]

13 In BW handelt es sich um eine „Soll"-Vorschrift, während die drei anderen Länder eine uneingeschränkte Behandlungspflicht statuieren.

14 In BY gilt dies sogar für jedes gemeindliche Organ, je nach Zuständigkeit, Art. 18b GO BY.

15 Art. 18b GO BY (sogar mit Befassungspflicht für jedes gemeindliche Organ, je nach Zuständigkeit), §§ 20b GemO BW, 44 BezVG BE, 14 BbgKVerf, 15a VerfBrhv, 18 KV MV, 31 NKomVG, 25 GO NRW, 17 GemO RP, 21 KSVG SL, 23 SächsGemO, 24 GO LSA, 16f GemO SH, 16 ThürKO, Art. 29 HmbVerf i.V.m. dem Gesetz über Volkspetitionen (VPetG).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Formale Vorgaben

Wie schon bei der Bürger-/Einwohnerversammlung gibt es Unterschiede beim Kreis der Antragsberechtigten:

- BW und BY beschränken die Antragsberechtigung auf die Gemeindebürger,
- HH, SN und TH gestehen die Antragsberechtigung allen Einwohnern, die volljährig sind, zu,
- BE, BB, HB, RP, SL und ST setzen diese Altersgrenze bei 16 Jahren und
- MV, NI, NW und SH (sowie ST bei der Betroffenheit von Jugendbelangen) bereits bei 14 Jahren.

Elf Länder verlangen einen hinreichend konkreten Antrag (Bestimmtheitsgebot), der in zehn Ländern mit einer Begründung versehen sein muss.[16] Des Weiteren muss in zehn Ländern der Antrag – meist bis zu drei – vertretungsberechtigte Personen benennen, die für den Antrag (auch rechtsverbindliche) Erklärungen abgeben können.[17]

Die meisten Kommunalverfassungen schließen eine Mehrfachbehandlung gleicher Themen in Bürger- oder Einwohneranträgen aus. So ist in neun Ländern ein erneuter Antrag zum selben Anliegen innerhalb von zwölf Monaten (zumindest grundsätzlich) unzulässig;[18] in zwei weiteren Ländern gilt ähnliches innerhalb einer Wahlperiode der Kommunalvertretung (was im Extremfall fünf Jahre sein können).[19] Richtet sich der Bürgerantrag gegen einen getroffenen Beschluss der Kommunalvertretung, setzen BW und SN außerdem eine zwei- bzw. sechswöchige Frist ab Bekanntgabe des Beschlusses für die Antragseinreichung – unter Erfüllung des Quorums, was zumindest in BW einen stark prohibitiven Charakter hat.[20]

3.2 Inhaltliche Vorgaben

Alle betroffenen 15 Länder bringen in ihrem Kommunalverfassungsrecht zum Ausdruck, dass sich das Antragsrecht nur auf (Selbstverwaltungs-)Angelegenheiten der Gemeinde bezieht (was schon aus den Grundsätzen der Verbandskompetenz folgt). Elf

16 §§ 20b Abs. 2 S. 3 GemO BW, 44 Abs. 3 S. 2 BezVG BE, 15a Abs. 2 S. 2 VerfBrhv, 4 Abs. 1 S. 2 VPetG HH, 18 Abs. 2 S. 1 KV MV, 31 Abs. 2 S. 2 NKomVG, 25 Abs. 2 S. 2 GO NRW, 17 Abs. 2 S. 1 GemO RP, 21 Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 24 Abs. 2 S. 2 GO LSA, 16f Abs. 2 S. 2 GO SH. Lediglich das VPetG HH verzichtet dabei auf das ausdrückliche Begründungsgebot.

17 Art. 18b Abs. 2 GO BY, 44 Abs. 3 S. 3 BezVG BE, 14 Abs. 2 S. 3 BbgKVerf (nur eine Vertrauensperson und eine Stellvertretung), 15a Abs. 2 S. 3 VerfBrhv, 4 Abs. 5 S. 1 VPetG HH (mind. einen Vertreter), 31 Abs. 2 S. 3 NKomVG, 25 Abs. 2 S. 3 GO NRW, 17 Abs. 2 S. 2 GemO RP, 24 Abs. 2 S. 2 GO LSA, 16f Abs. 2 S. 2 GO SH. In § 23 Abs. 2 SächsGemO ist dies nur fakultativ vorgesehen.

18 Art. 18b Abs. 1 S. 1 GO BY, §§ 20b Abs. 2 S. 2 GemO BW, 14 Abs. 4 BbgKVerf, 18 Abs. 1 S. 2 KV MV, 31 Abs. 1 S. 3 NKomVG, 25 Abs. 5 GO NRW, 23 Abs. 1 S. 2 SächsGemO (mit Ausnahme bei wesentlicher Änderung der Sach- oder Rechtslage), 24 Abs. 1 S. 3 GO LSA, 16f Abs. 4 GO SH (mit Ermessensspielraum für den Gemeinderat vor Ablauf der zwölf Monate).

19 §§ 15a Abs. 1 S. 2 VerfBrhv, 17 Abs. 1 S. 2 GemO RP; in beiden Fällen wäre ein Bürgerantrag zwar zulässig, aber die Kommunalvertretung wäre nicht zur Behandlung verpflichtet. So übrigens auch § 16f Abs. 4 GO SH bezogen auf die 12-Monate-Frist.

20 §§ 20b Abs. 2 S. 1 GemO BW, 24 Abs. 3 SächsGemO.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Länder verlangen darüber hinaus eine Beschlusskompetenz des gewählten Vertretungsorgans der Gemeinde für den Antragsgegenstand, was insbesondere eine Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Verwaltungsspitze darstellt; lediglich in BY, BB, HB und HH gibt es diese Einschränkung nicht.

Darüber hinaus unterliegen die Bürger-/Einwohneranträge (anders als der Bürgerentscheid) nur in wenigen Ländern inhaltlichen Einschränkungen. So gelten in BW und ST sämtliche Ausschlusstatbestände, die für den Bürgerentscheid vorgesehen sind, auch für den Bürger-/Einwohnerantrag; zudem kann in BW kein Bürgerantrag gegen einen Beschluss des Gemeinderates oder eines beschließenden Ausschusses „nach Durchführung eines gesetzlich bestimmten Beteiligungs- oder Anhörungsverfahrens" gestellt werden.[21] In NI und ST sollen die Antragsteller dem Antrag einen Kostendeckungsvorschlag für den Fall der Realisierung des damit verfolgten Anliegens beifügen.[22]

3.3 Quorum

Der Bürger-/Einwohnerantrag setzt eine definierte Unterstützung in der Bürger-/Einwohnerschaft voraus. Die prozentualen Quoren betragen in den 15 Ländern:

- 1 % (BY, BE, TH),
- 2 % (HB),
- 3 % (BW),
- gestaffelt von 2 (RP), 2,5 (NI), 4 (NW) bis 5 %,
- 5 % (MV, SL, ST, SH; außerdem BB mit unbegrenzter Absenkungsmöglichkeit in der Hauptsatzung),
- 10 % mit Absenkungsmöglichkeit in der Hauptsatzung bis auf 5 % (SN).[23]

Die meisten Länder sehen alternativ zu den prozentualen Vorgaben auch absolute Mindestzahlen vor, die dann (je nach Gemeindegröße) meist – teilweise erheblich – unter dem prozentualen Quorum liegen.[24] In HH schließlich ist nur eine absolute Mindestzahl von 10.000 Einwohnern vorgegeben.

3.4 Wesentliche Verfahrensvorschriften und Rechtswirkung

Die Entscheidung über das erfolgreiche Zustandekommen des Bürger- oder Einwohnerantrags liegt in aller Regel bei der Kommunalvertretung; in BY hängt es von der

21 §§ 20b Abs. 1 Satz 3, 21 Abs. 2 GemO BW, 24 Abs. 1 S. 4, 26 Abs. 3 GO LSA.

22 §§ 31 Abs. 2 S. 4 NKomVG, 24 Abs. 2 S. 3 GO LSA.

23 Art. 18b Abs. 3 S. 1 GO BY, §§ 20b Abs. 2 S. 4 GemO BW, 44 Abs. 3 S. 1 BezVG BE, 14 Abs. 3 BbgKVerf, 15a Abs. 3 VerfBrhv, 18 Abs. 2 S. 2 KV MV, 31 Abs. 2 S. 5 NKomVG, 25 Abs. 3 S. 5 GO NRW, 17 Abs. 3 GemO RP, 21 Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 23 Abs. 1 S. 2 i.V.m. 22 Abs. 2 S. 3 SächsGemO, 24 Abs. 4 GO LSA, 16f Abs. 3 GO SH, 16 Abs. 2 S. 2 ThürKO.

24 So sieht beispielsweise § 20b Abs. 2 S. 4 i.V.m. § 21 Abs. 3 S. 5 GemO BW alternativ zu den 3 % maximal 750 Einwohner-Unterschriften bei Gemeinden bis 50.000 Einwohner vor; im Extremfall – d.h. bei einer Stadt mit 50.000 Einwohnern – würde prozentual gesehen ein Quorum von 1,5 % genügen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 für den Antragsgegenstand ab.[25] Lediglich in BE und SL ist die Verwaltung für diese Entscheidung zuständig, und – besonders bemerkenswert – in SH die Kommunalaufsichtsbehörde.[26] In fünf Ländern ist außerdem eine Frist für diese Entscheidung – zwischen „unverzüglich" und drei Monaten – vorgesehen.[27] Da die Entscheidung über das Zustandekommens des Bürgerantrags gegenüber den Antragstellern als Verwaltungsakt gemäß § 35 VwVfG zu qualifizieren ist, kann dagegen (gegebenenfalls nach Vorverfahren) der Verwaltungsrechtsweg beschritten werden; in drei Ländern ist dies in den Kommunalverfassungen (deklaratorisch) niedergelegt.[28] Bei Zustandekommen des Bürgerantrags sind in allen betroffenen Ländern (außer HH) klare Fristen für die dadurch erforderliche Behandlung in der Kommunalvertretung (oder durch ein anderes zuständiges Organ in BY) niedergelegt. Diese reichen von

- unverzüglich (BE, MV, NW, SH), teilweise mit zeitlichen Obergrenzen von zwei (BE) oder vier Monaten (NW), über
- in der nächsten Sitzung der Kommunalvertretung (BB, HB) und
- drei Monaten (BW, RP, SL, SN, ST, TH; BY mit Fristhemmung in der Ferienzeit) bis hin zu
- sechs Monaten (NI, mit anschließender Verjährung des Behandlungsanspruchs).[29]

In 13 Ländern müssen oder sollen die Antragsteller bei der Behandlung ihres Anliegens in der Kommunalvertretung angehört werden;[30] acht Länder sehen in ihrer Kommunalverfassung sogar eine gesetzliche Entscheidungspflicht über das mit dem Bürgerantrag verfolgte Anliegen – teilweise mit Publikationspflicht – vor.[31]

---

25 Art. 18b Abs. 4 GO BY, §§ 20b Abs. 3 S. 1 GemO BW, 14 Abs. 6 S. 2 BbgKVerf, 15a Abs. 4 S. 1 VerfBrhv, 6 Abs. 4 S. 1 VPetG HH, 18 Abs. 2 S. 3 KV MV, 31 Abs. 5 S. 1 NKomVG (Hauptausschuss), 25 Abs. 7 S. 1 GO NRW, 17 Abs. 6 S. 1 GemO RP, 24 Abs. 5 S. 1 GO LSA, 16 Abs. 3 S. 1 ThürKO. Keine Regelung enthält die einschlägige Norm in SN.

26 §§ 44 Abs. 2 S. 2 BezVG BE, 21 Abs. 3 S. 1 KSVG SL, 16f Abs. 5 S. 1 GO SH.

27 Art. 18b Abs. 4 GO BY (1 Monat, mit Fristhemmung in Ferien), §§ 44 Abs. 2 S. 2 BezVG BE und 25 Abs. 7 S. 1 GO NRW (unverzüglich), 14 Abs. 6 S. 2 BbgKVerf (nächste Sitzung), 15a Abs. 4 S. 1 VerfBrhv (3 Monate).

28 §§ 41 KomWG BW, 14 Abs. 6 S. 3 BbgKVerf, 24 Abs. 6 GO LSA (mit Festlegung eines kostenfreien Vorverfahrens und Betonung der Klagebefugnis bei jedem Unterstützer).

29 Art. 18b Abs. 5 GO BY, §§ 20b Abs. 3 GemO BW, 44 Abs. 5 S. 1 BezVG BE, 14 Abs. 7 S. 1 BbgKVerf, 15a Abs. 4 S. 2 VerfBrhv, 18 Abs. 3 KV MV, 31 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 NKomVG, 25 Abs. 7 S. 2 GO NRW, 17 Abs. 6 S. 3 GemO RP, 21 Abs. 3 S. 2 KSVG SL, 23 Abs. 1 S. 3 SächsGemO, 24 Abs. 5 S. 2 GO LSA, 16f Abs. 5 S. 2 GO SH, 16 Abs. 3 S. 2 ThürKO.

30 Sollbestimmungen: §§ 20b Abs. 3 GemO BW, 14 Abs. 7 S. 2 BbgKVerfG, 31 Abs. 5 S. 3 NKomVG, 25 Abs. 7 S. 3 GO NRW, 21 Abs. 3 S. 2 KSVG SL, 24 Abs. 5 S. 3 GO LSA, 16 Abs. 3 S. 2 ThürKO. Muss-Bestimmungen: §§ 44 Abs. 5 S. 2 BezVG BE, 15a Abs. 4 S. 3 VerfBrhv, 17 Abs. 6 S. 4 GemO RP, 23 Abs. 2 S. 2 SächsGemO, 16f Abs. 2 S. 3 GO SH, Art. 29 S. 2 HmbVerf i.V.m. § 7 Abs. 1 VPetG HH.

31 §§ 44 Abs. 5 BezVG BE, 14 Abs. 7 S. 1 BbgKVerf, 25 Abs. 1, 7 S. 3 GO NRW, 16f Abs. 5 S. 2 GO SH, 16 Abs. 3 S. 2 ThürKO; mit Publikationspflicht: §§ 15a Abs. 4 S. 2 VerfBrhv, 17 Abs. 1 S. 1, Abs. 6 S. 3, 5 GemO RP, 21 Abs. 1, 3 S. 3 KSVG SL. Eine Publikationspflicht gilt im Übrigen auch

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Bürgerbegehren

In allen Ländern kann die Bürgerschaft mittels eines Bürgerbegehrens durchsetzen, dass die Bürger in einem Bürgerentscheid eine bestimmte Sachfrage selbst entscheiden können.

4.1 Formale Vorgaben

Die „Bürgergesetzgebung" ist mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Regel zweistufig ausgestaltet; lediglich drei Länder (BE, HH, TH) sehen ein dreistufiges Verfahren mit Anmeldung/Zulassung des Bürgerbegehrens, Durchführung des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheid vor. In diesen Ländern bedarf also das Bürgerbegehren einer Zulassungsentscheidung, um überhaupt gestartet werden zu dürfen.[32] Im Gegensatz zu den vorherigen Instrumenten stehen die Rechte der „Bürgergesetzgebung" überall (nur) den zur Kommunalvertretung wahlberechtigten Bürgern zu. Daneben können in 13 Bundesländern auch die Kommunalvertretungen (mit unterschiedlichen Mehrheitsanforderungen) selbst eine Sachfrage dem Bürgerentscheid unterwerfen (sogenannte Ratsbegehren).[33]

Alle Bundesländer verlangen die Vorlage einer konkreten Abstimmungsfrage, die nach den Vorgaben der meisten Länder mit Ja oder Nein beantwortet werden können muss;[34] 13 Länder sehen außerdem ein ausdrückliches Begründungserfordernis vor.[35] Des Weiteren ist außer in BW und MV die Benennung von – meist bis zu drei – vertretungsberechtigten Personen für das Bürgerbegehren vorgeschrieben.[36]

---

in zwei Ländern mit bloßer Behandlungspflicht, §§ 23 Abs. 1 S. 2 i.V.m. 22 Abs. 4 S. 2 SächsGemO, 24 Abs. 5 S. 4 GO LSA.

32 Die Zulassungsentscheidung liegt dabei stets bei der örtlichen Verwaltung; vgl. §§ 45 Abs. 2 S. 9 BezVG BE, 32 Abs. 4 S. 1 BezVG HH, 17 Abs. 3 S. 9 ThürKO. Eine Anmeldepflicht gibt es überdies in NI, ohne aber ein dreistufiges Verfahren vorzusehen, § 32 Abs. 3 S. 4 NKomVG.

33 Einfache Mehrheit: Art. 18a Abs. 2 GO BY, §§ 20 Abs. 3 KV MV, 17 Abs. 1 S. 2 GemO RP, 21a Abs. 1 S. 2 KSVG SL; 2/3-Mehrheit: §§ 21 Abs. 1 GemO BW, 46 Abs. 4 BezVG BE, 15b Abs. 1 S. 1 VerfBrhv, 26 Abs. 1 S. 2 GO NRW, 24 Abs. 1 SächsGemO, 26 Abs. 1 GO LSA, 16g Abs. 1 S. 1 GO SH. In zwei Ländern ist ein Ratsbegehren nur zur Korrektur eines Bürgerentscheids möglich, §§ 15 Abs. 5 S. 2 BbgKVerf, 33 Abs. 4 S. 2 NKomVG.

34 Abstimmungsfrage: §§ 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW, 15 Abs. 3 S. 5 VerfBrhv, 8b Abs. 3 S. 2 HGO, 20 Abs. 5 S. 1 KV MV, 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW, 16g Abs. 3 S. 4 GO SH; Abstimmungsfrage mit Ja/Nein: Art. 18a Abs. 4 S. 1 GO BY, §§ 45 Abs. 2 S. 4 BezVG BE, 15 Abs. 4 S. 1 BbgKVerf, 32 Abs. 2 S. 2 BezVG HH, 32 Abs. 3 S. 1 NKomVG, 17a Abs. 3 S. 2 GemO RP, 21a Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO, 25 Abs. 2 S. 3 GO LSA, 17 Abs. 3 S. 4, 6 ThürKO.

35 Außer BE, BB und HH: Art. 18a Abs. 4 S. 1 GO BY, §§ 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW, 15 Abs. 3 S. 5 VerfBrhv, 8b Abs. 3 S. 2 HGO, 20 Abs. 5 S. 1 KV MV, 32 Abs. 3 S. 2 NKomVG, 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW, 17a Abs. 3 S. 2 GemO RP, 21a Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO, 25 Abs. 2 S. 4 GO LSA, 16g Abs. 3 S. 4 GO SH, 17 Abs. 3 S. 4 ThürKO.

36 Art. 18a Abs. 4 S. 1 GO BY, §§ 45 Abs. 2 S. 4 BezVG BE, 15 Abs. 1 S. 6 BbgKVerf (nur eine Vertrauensperson und eine Stellvertretung), 15b Abs. 3 S. 6 VerfBrhv, 32 Abs. 2 S. 2 BezVG HH (mit Pflicht zu gemeinschaftlichen Erklärungen), 8b Abs. 3 S. 2 HGO, 32 Abs. 3 S. 3 NKomVG, 26 Abs.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ebenfalls parallel zu den Regelungen zum Bürger-/Einwohnerantrag sehen elf Länder einen zeitlichen Mindestabstand von zwei oder drei Jahren (jeweils fünf Länder) zum letzten Bürgerbegehren in derselben Angelegenheit vor; in HB stellt die laufende Wahlperiode der Stadtverordnetenversammlung die zeitliche Abstandsgrenze dar.[37] Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Kommunalvertretung, sehen 13 Länder eine Frist (mit der erheblichen Bandbreite von vier Wochen bis vier Monaten) für die Einreichung des Bürgerbegehrens ab Bekanntgabe des Beschlusses vor.[38]

4.2 Inhaltliche Vorgaben

Wie schon der Bürger- oder Einwohnerantrag unterliegt auch das Bürgerbegehren (und der Bürgerentscheid) den Grenzen der kommunalen Verbandskompetenz, ist also auf Gemeindeangelegenheiten beschränkt, die in sechs Ländern zudem „wichtig" sein müssen.[39] Darüber hinaus gelten für das Bürgerbegehren als solches (also unabhängig von den Ausschlusstatbeständen beim Bürgerentscheid, siehe unten) kaum inhaltliche Vorgaben. Allerdings verlangen 13 Länder, dass das Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag für den Fall der Umsetzung des damit verfolgten Sachanliegens enthalten muss.[40] In BE muss dagegen in den Unterschriftslisten auf die damit verbundenen Kosten lediglich hingewiesen werden.[41]

---

2 S. 2 GO NRW, 17a Abs. 3 S. 2 GemO RP, 21a Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO, 25 Abs. 2 S. 2 GO LSA, 16g Abs. 3 S. 5 GO SH, 17 Abs. 3 S. 7 ThürKO.

37 § 15b Abs. 3 S. 3 VerfBrhv; zwei Jahre: §§ 20 Abs. 4 S. 1 KV MV, 26 Abs. 5 Nr. 10 GO NRW, 21a Abs. 4 Nr. 10 KSVG SL, 16g Abs. 3 GO SH, 17 Abs. 1 S. 2 ThürKO (mit „Hintertürchen" bei wesentlicher Änderung der Sach- oder Rechtslage); drei Jahre: §§ 21 Abs. 3 S. 2 GemO BW, 8b Abs. 4 S. 1 HGO, 17a Abs. 4 S. 1 GemO RP, 25 Abs. 1 S. 3 SächsGemO, 25 Abs. 1 S. 2 GO LSA.

38 Vier Wochen: § 17 Abs. 3 S. 3 ThürKO; 6 Wochen: §§ 21 Abs. 3 S. 3 GemO BW, 15b Abs. 3 S. 4 VerfBrhv, 8b Abs. 3 S. 1 HGO, 20 Abs. 4 S. 2 KV MV, 26 Abs. 3 S. 1 GO NRW, 25 Abs. 2 S. 5 GO LSA, 16g Abs. 3 S. 3 GO SH; 8 Wochen: § 15 Abs. 1 S. 3 BbgKVerf; 2 Monate: §§ 21a Abs. 2 S. 1 KSVG SL (ab Beschlussfassung!), 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO; 3 Monate: § 32 Abs. 5 S. 5 NKomVG; 4 Monate: 17a Abs. 3 S. 1 GemO RP.

39 Art. 18a Abs. 1 GO BY, §§ 21 Abs. 1 GemO BW, 15 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf, 32 Abs. 2 S. 1 NKomVG, 26 Abs. 1 S. 1 GO NRW, 17 Abs. 1 S. 1 GemO RP, 21a Abs. 1 S. 1 KSVG SL, 24 Abs. 1 SächsGemO; Einschränkung auf "wichtig": §§ 15b Abs. 1 S. 1 VerfBrhv, 8b Abs. 1 HGO, 20 Abs. 1 S. 1 KV MV, 25 Abs. 1 S. 1 GO LSA, 16g Abs. 1 S. 1 GO SH, 17 Abs. 1 S. 1 ThürKO mit näheren Definitionen einer „wichtigen Gemeindeangelegenheit" in HB, ST, SH. Keine Regelung gibt es lediglich in den Stadtstaaten mit Einheitsverwaltung (BE, HH) wegen der fehlenden Trennung zwischen Landes- und Kommunalebene.

40 Außer BY, BE, HH, §§ 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW, 15 Abs. 1 S. 4 BbgKVerf, 15b Abs. 3 S. 5 VerfBrhv, 8b Abs. 3 S. 2 HGO, 20 Abs. 5 S. 1, 2 KV MV (mit Beratungsanspruch gegen die Gemeinde), 32 Abs. 3 S. 2 NKomVG, 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW, 17a Abs. 3 S. 2 GemO RP, 21a Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 25 Abs. 2 S. 2 SächsGemO, 25 Abs. 2 S. 4 GO LSA, 16g Abs. 3 S. 4 GO SH, 17 Abs. 3 S. 4, 5 ThürKO.

41 Aber die Kostenschätzung wird vom Bezirksamt festgelegt, § 45 Abs. 2 S. 7 BezVG BE.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4.3 Quorum

Ein Bürgerbegehren ist dann zustande gekommen, wenn sich die erforderliche Anzahl an Bürgern mit ihrer Unterschrift dahinter gestellt hat. Diese *Zustimmungs*hürde zum Bürgerbegehren stellt dann zugleich die (wesentliche) *Zugangs*hürde zum Bürgerentscheid dar. Die prozentualen Quoren betragen:

- gestaffelt je nach Größe von 2 bis 3 % (HH),
- 3 % (BE),
- gestaffelt je nach Größe von 3 bis 10 % (BY, NW),
- 6 % bei amtlich ausgelegten Listen oder 7 % in freier Sammlung (TH),
- 10 % (BW, BB, HB, HE, MV, NI, RP, SH),
- 15 % (SL, ST; SN mit Absenkungsmöglichkeit in der Hauptsatzung bis auf 5 %).[42]

Alternativ zu den prozentualen Quoren sehen fünf Länder außerdem absolute Mindestzahlen vor, die teilweise erheblich (bis zu 50 %) unter den prozentualen Quoren liegen (BW, MV, RP, SL, ST).[43] In allen Bundesländern ist grundsätzlich eine freie Sammlung der erforderlichen Unterschriften vorgesehen; BY hat sogar ausdrücklich dem Satzungsgeber eine Einschränkung der freien Sammlung untersagt. Interessant ist die Regelung in HH, wo nach freier Sammlung eines Drittels der erforderlichen Unterschriften eine offizielle Bekanntmachung des Bürgerbegehrens und eine parallele amtliche Auslegung von Unterschriftenlisten erfolgt. Als einziges Land eröffnet TH ein echtes Wahlrecht zwischen freier Sammlung und amtlicher Auslegung, was auch mit unterschiedlichen Rechtsfolgen bezüglich Quorum und Sammlungsfrist verbunden ist. [44] In fünf Ländern ist die Dauer der Unterschriftensammlung zeitlich limitiert (zwei bis 12 Monate).[45]

4.4 Wesentliche Verfahrensvorschriften und Rechtswirkung

Die Entscheidungskompetenz über das erfolgreiche Zustandekommen des Bürgerbegehrens liegt (weitgehend parallel zum Bürger-/Einwohnerantrag) in BE und HH bei der (Bezirks-) Verwaltung, in SH bei der Kommunalaufsichtsbehörde und in allen anderen Ländern bei der gewählten Kommunalvertretung; die zudem in neun Ländern geregelte

42 Art. 18a Abs. 6 GO BY, §§ 21 Abs. 3 S. 5 GemO BW, 45 Abs. 3 S. 1 BezVG BE, 15 Abs. 1 S. 5 BbgKVerf, 15b Abs. 4 VerfBrhv, 32 Abs. 3 S. 1 BezVG HH, 8b Abs. 3 S. 3 HGO, 20 Abs. 5 S. 3 KV MV, 32 Abs. 4 S. 1 NKomVG, 26 Abs. 4 S. 1 GO NRW, 17a Abs. 3 S. 3 GemO RP, 21a Abs. 3 KSVG SL, 25 Abs. 1 S. 2 SächsGemO, 25 Abs. 3 GO LSA, 16g Abs. 4 GO SH, 17a Abs. 1, 17b Abs. 1 ThürKO.

43 Vgl. ebenda.

44 Art. 18a Abs. 17 GO BY; § 32 Abs. 6 BezVG HH; §§ 17 Abs. 3 S. 2, 17a, 17b ThürKO.

45 §§ 45 Abs. 3 S. 1 BezVG BE (sechs Monate), 15 Abs. 1 S. 8 Nr. 2 BbgKVerf (ein Jahr bezogen auf jede einzelne Unterschrift), 32 Abs. 3 S. 1 BezVG HH (sechs Monate), 32 Abs. 5 S. 1, 2 NKomVG (sechs Monate), 17a Abs. 1, 17b Abs. 1 ThürKO (vier Monate bei freier Sammlung, zwei Monate bei amtlicher Auslegung).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Entscheidungsfrist bewegt sich zwischen „unverzüglich" und drei Monaten.[46] Bei einer ablehnenden Entscheidung steht in sechs Ländern nur den benannten vertretungsbefugten Personen und in einem Land (ST) ausdrücklich jedem Unterzeichner der Klageweg vor dem Verwaltungsgericht offen.[47] Da eine rechtswidrige Ablehnung eines Bürgerbegehrens jeden Unterzeichner möglicherweise in seinen bürgerschaftlichen Rechten verletzt (§ 42 Abs. 2 VwGO), ist in den Ländern ohne gesonderte Regelung ebenfalls von einem Klagerecht aller Unterzeichner auszugehen.

Das erfolgreiche Zustandekommen eines Bürgerbegehrens bewirkt in acht Ländern eine Beschluss- und in sieben Ländern eine Vollzugssperre für die Gemeindeorgane; in HH gilt dies sogar schon dann, wenn ein Drittel der erforderlichen Unterschriften abgegeben worden ist. Als einziges Land hat NI eine solche Sperrwirkung ausdrücklich ausgeschlossen, was aber auch in den übrigen sechs Ländern ohne diesbezügliche Regelung so gilt.[48] Für die Durchführung des Bürgerentscheids sehen fünf Länder eine dreimonatige und zwei Länder eine viermonatige Frist vor. In TH obliegt die Terminfestlegung der Rechtsaufsichtsbehörde im Benehmen mit der Gemeinde.[49] In allen Bundesländern entfällt der Bürgerentscheid, wenn die Kommunalvertretung den damit erstrebten Beschluss der Bürgerschaft „abnimmt" und selbst fasst (in drei Ländern mit Modifikationsmöglichkeit im Einvernehmen mit den Vertretern des erfolgreichen Bürgerbegehrens).[50]

46 Art. 18a Abs. 8 S. 1 GO BY (unverzüglich/max. 1 Mon.), §§ 21 Abs. 4 S. 1 GemO BW, 45 Abs. 2 S. 9 BezVG BE (1 Mon.), 15 Abs. 2 S. 1 BbgKVerf (unverzüglich), 15b Abs. 5 S. 1 VerfBrhv (3 Mon.), 32 Abs. 3 S. 2 BezVG HH, 8b Abs. 4 S. 2 HGO, 20 Abs. 5 S. 4 KV MV (unverzüglich), 32 Abs. 7 S. 1 NKomVG (unverzüglich), 26 Abs. 6 S. 1 GO NRW (unverzüglich), 17a Abs. 4 S. 2 GemO RP, 21a Abs. 5 S. 1 KSVG SL (unverzüglich), 25 Abs. 3 S. 1 SächsGemO (mit Publikationspflicht), 25 Abs. 4 S. 1 GO LSA (mit Publikationspflicht), 16g Abs. 5 S. 1 GO SH, 17 Abs. 4 S. 1, 3 ThürKO (8 Wo.).

47 Art. 18a Abs. 8 S. 2 GO BY, §§ 45 Abs. 4 S. 2 BezVG BE, 15 Abs. 2 S. 4 BbgKVerf, 32 Abs. 4 S. 2 BezVG HH, 26 Abs. 6 S. 2 GO NRW, 25 Abs. 6 i.V.m. 24 Abs. 6 GO LSA, 17 Abs. 4 S. 6 ThürKO.

48 Art. 18a Abs. 9 GO BY, §§ 45 Abs. 5 BezVG BE, 15 Abs. 2 S. 5 BbgKVerf, 32 Abs. 5 S. 1 BezVG HH, 26 Abs. 6 S. 5 GO NRW, 25 Abs. 3 S. 4 SächsGemO (ohne Vollzugssperre), 25 Abs. 5 GO LSA, 16g Abs. 5 S. 2 GO SH, 17 Abs. 5 S. 1 ThürKO; Ausschlussregelung in NI: § 32 Abs. 6, S. 1, 2 NKomVG.

49 Drei Mon.: Art. 18a Abs. 10 S. 1 GO BY (mit Verlängerungsmöglichkeit bei Zustimmung der Vertreter des Bürgerbegehrens), §§ 32 Abs. 7 S. 2 NKomVG, 21a Abs. 5 S. 5 KSVG SL, 25 Abs. 3 S. 3 SächsGemO, 25 Abs. 4 S. 3 GO LSA; 4 Mon.: §§ 46 Abs. 1 S. 1 BezVG BE, 32 Abs. 7 S. 1 BezVG HH.

50 Art. 18a Abs. 14 GO BY, §§ 21 Abs. 4 S. 2 GemO BW, 15 Abs. 2 S. 6 BbgKVerf, 15b Abs. 5 S. 3 VerfBrhv, 32 Abs. 7 S. 1 BezVG HH, 8b Abs. 4 S. 3 HGO, 20 Abs. 5 S. 5 KV MV, 32 Abs. 7 S. 4 NKomVG, 26 Abs. 6 S. 3, 4 GO NRW, 21a Abs. 5 S. 2, 4 KSVG SL, 24 Abs. 5 SächsGemO, 25 Abs. 4 S. 4 GO LSA, 17 Abs. 8 S. 1 ThürKO; mit Modifikationsmöglichkeit §§ 46 Abs. 1 S. 1 BezVG BE, 17a Abs. 5 GemO RP, 16g Abs. 5 S. 3, 4 GO SH.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Bürgerentscheid

5.1 Vorgaben für die Durchführung

Beim klassischen Bürgerentscheid, der auf ein Bürgerbegehren zurückgeht, liegt häufig eine gewisse „David-Goliath-Konstellation" zwischen den Antragstellern einerseits und den Gemeindeorganen andererseits vor. Daher ist partizipationsrechtlich von besonderer Bedeutung, welche Bestimmungen die Kommunalverfassungen für die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde im „Wahlkampf" vorsehen und ob es (wie für die Parteien bei Parlamentswahlen) einen „Abstimmungskostenersatz" gibt. Um mit Letzterem anzufangen: In keinem Bundesland ist ein wie auch immer gearteter Kostenersatz für die Antragsteller vorgesehen; lediglich in NW ist der Verwaltung aufgegeben, bei der Einleitung des Bürgerbegehrens „in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft" behilflich zu sein, während in BY und BE immerhin festgelegt ist, dass die der Gemeinde/dem Bezirk entstehenden Kosten für den Bürgerentscheid nicht den Bürgern auferlegt werden.[51] In Ermangelung gesonderter Kostenbestimmungen wird Letzteres in allen übrigen Ländern auch gelten. Was die Öffentlichkeitsarbeit betrifft, schreiben immerhin acht Länder vor, dass den Bürgern die Auffassung der Gemeindeorgane zu dem mit dem Bürgerentscheid verfolgten Anliegen mitgeteilt werden muss oder – in BY – kann.[52] In lediglich vier Ländern ist dabei ausdrücklich ein Gleichrangigkeitsgebot zugunsten der Argumente der Antragsteller in den Publikationsmedien der Gemeinde zu beachten (BY, BE, HH, SH).

5.2 Inhaltliche Begrenzungen durch Ausschlusstatbestände

Die partizipationsrechtliche Musik beim Bürgerentscheid spielt letztlich bei den relativ zahlreichen Ausschlusstatbeständen, die der Entscheidung durch die Bürgerschaft kraft kommunalverfassungsrechtlicher Festlegung entzogen sind.[53] Dies gilt insbesondere bei Themen, die mit größeren kommunalpolitischen Handlungsspielräumen verbunden sind:

- die Festlegung des kommunalen Haushalts (alle Länder) einschließlich der Eigenbetriebe (alle außer BY, TH),
- die Festlegung kommunaler Abgaben (alle außer BY und – bei Beachtung des Kostendeckungsprinzips – TH),
- die Entscheidung über die Gründung von oder Beteiligung an Unternehmen (HB, MV, TH),

51 Art. 18a Abs. 10 S. 2 GO BY, §§ 45 Abs. 2 S. 8 BezVG BE, 26 Abs. 2 S. 3 GO NRW.

52 Art. 18a Abs. 15 GO BY, §§ 21 Abs. 5 GemO BW, 46 Abs. 2 S. 3 BezVG BE, 32 Abs. 8 S. 3 HH, 8b Abs. 5 HGO, 17a Abs. 6 GemO RP, 21a Abs. 5 S. 3 i.V.m. 20 Abs. 2 S. 1 KSVG SL, 16g Abs. 6 GO SH.

53 Art. 18a Abs. 3 GO BY, §§ 21 Abs. 2 GemO BW, 45 Abs. 1 BezVG BE, 15 Abs. 3 BbgKVerf, 15b Abs. 2 VerfBrhv, 32 Abs. 1 S. 2 BezVG HH, 8b Abs. 2 HGO, 20 Abs. 2 KV MV, 32 Abs. 2 S. 2 NKomVG, 26 Abs. 5 GO NRW, 17a Abs. 2 GemO RP, 21a Abs. 4 KSVG SL, 24 Abs. 2 S. 2 SächsGemO, 26 Abs. 3 GO LSA, 16g Abs. 2 GO SH, 17 Abs. 2 ThürKO.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- Entscheidungen im Rahmen der örtlichen Bauleitplanung (BW, BB, MV, NI, NW, RP, SL, SH; mit Ermöglichung von Empfehlungen BE),
- Großvorhaben, über die im Planfeststellungsverfahren oder im förmlichen Verwaltungsverfahren – insbesondere mit Öffentlichkeitsbeteiligung – zu entscheiden ist („Infrastrukturvorbehalt" – BB, MV, NI, NW, RP, SL),[54] und
- Entscheidungen über die Beteiligung an der kommunalen Zusammenarbeit (MV).

Hinzu kommt eine ganze Reihe weiterer – eher juristisch als politisch bedeutsamer – Ausschlusstatbestände, nämlich:

- die Zuständigkeiten des Bürgermeisters, teilweise positiv als Einschränkung auf die Beschlusskompetenzen der Kommunalvertretung formuliert (alle außer HB, SH),
- die Verwaltungsorganisation (alle außer TH),
- Fragen zur Rechtsstellung der Mitglieder der Kommunalvertretung, des Bürgermeisters und der Bediensteten (alle außer TH),
- die Feststellung des Jahresabschlusses der Kommune und des Abschlusses von Eigenbetrieben (alle außer BY, MV),
- Rechtsmittelentscheidungen (alle außer BY, HB, MV, TH),
- Vorschriften zum Anschluss- und Benutzungszwang kommunaler Einrichtungen (BB, MV),
- bestimmte gesetzlich festgelegte Beschlusskompetenzen der Gemeindevertretung (SH),
- die Hauptsatzung (SH) oder die Geschäftsordnung des Gemeinderats (TH).

Bemerkenswert erscheint hier der Ausschlusstatbestand für Aufgaben des Bürgermeisters; abgesehen davon, dass ein Teil davon in anderen Ausschlusstatbeständen (noch einmal) genannt wird (insbesondere das verwaltungsinterne Organisationsrecht), erscheint dies organisationsrechtlich widersprüchlich. Denn nach dem Kommunalverfassungsrecht ist nicht der Bürgermeister, sondern die Kommunalvertretung das Hauptorgan der Gemeinde.[55] Wenn die Bürger in die Entscheidungskompetenzen dieses Hauptorgans eingreifen können, ist es organhierarchisch unlogisch, dass sie dies beim weniger bedeutenden Bürgermeister nicht tun dürfen.

Schließlich gibt es noch Ausschlusstatbestände, die nur deklaratorischer Natur und damit partizipationsrechtlich belanglos sind, weil sie sich ohnehin aus höherrangigem Recht ergeben, wie die Beschränkung auf weisungsfreie bzw. Selbstverwaltungsaufgaben (BW, BB, HB; HE, MV, NI, SN, ST, SH, TH) und der Ausschluss bei gesetzwidriger Zielsetzung (BB, HE, MV, NI, NW, RP, SL, SN, ST, TH).

54 §§ 20 Abs. 2 Nr. 4 KV MV, 32 Abs. 2 Nr. 5 NKomVG, 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW weiten den Vorbehalt außerdem auf „sonstige Angelegenheiten, die im Rahmen … eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind".

55 Siehe zum Beispiel § 24 Abs. 1 S. 1 GemO BW.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

5.3 Zustimmungsquorum und Rechtswirkungen

Erste Bedingung für den Erfolg des Bürgerentscheids ist das Erreichen einer Mehrheit. Da es bereits über das Bürgerbegehren ein Zugangsquorum für den Bürgerentscheid gibt (siehe oben, Kapitel 4.3), ist es systematisch in keiner Weise zwingend, dass diese Bürgerentscheidsmehrheit ihrerseits ein weiteres (Zustimmungs-) Quorum erfüllen muss; auch bei Wahlen gibt es keine wirksamkeitsbegründenden Mindestwahlbeteiligungen. Deshalb ist es bemerkenswert, dass lediglich in HH und BE kein Zustimmungsquorum verlangt wird.[56] In allen anderen Ländern muss die Mehrheit beim Bürgerentscheid zugleich ein Zustimmungsquorum bezogen auf die wahlberechtigte Bevölkerung erfüllen, und zwar in Höhe von:

- 10% bis 20% (mit Staffelung nach Gemeindegröße: BY, TH),
- 20% (NW, RP, SH)
- 25% (BW, BB, HE, MV, NI, SN, ST),
- 30% (HB, SL).[57]

Ist ein Bürgerentscheid gescheitert, sehen neun Länder eine anschließende Entscheidungspflicht seitens der Kommunalvertretung vor; damit ist dem Votum der Bürgerschaft auch bei Nichterreichung des Quorums eine Chance auf eine entsprechende Beschlussfassung im Gemeindegremium gesichert.[58] War der Bürgerentscheid dagegen erfolgreich, hat er in nahezu allen Ländern die gleiche Rechtswirkung wie ein Beschluss der Kommunalvertretung, allerdings mit einer besonderen „Haltbarkeit": Eine Abänderung der Entscheidung ist innerhalb einer Frist zwischen ein und drei Jahren nur durch einen neuerlichen Bürgerentscheid möglich und erst danach durch „einfachen" Gemeinderatsbeschluss.[59]

6. Fazit und bewertender Vergleich

Aufgrund der Vieldimensionalität der einzelnen partizipationsrechtlichen Instrumente, bei denen die 16 Bundesländer oft sehr unterschiedliche Wege gehen, ist es schwierig zu ermitteln, welche Länder in der Partizipationsfreundlichkeit ihres Kommunalverfas-

56 Vgl. §§ 32 Abs. 9 S. 2 BezVG HH, 47 Abs. 1 S. 1 BezVG BE (dort allerdings mit Beteiligungsquorum von – überschaubaren – 15%).

57 Art. 18a Abs. 12 S. 1 GO BY, §§ 21 Abs. 6 GemO BW, 15 Abs. 4 S. 2 BbgKVerf, 15b Abs. 6 VerfBrhv, 8b Abs. 6 S. 1 HGO, 20 Abs. 6 S. 1 KV MV, 33 Abs. 3 S. 3 NKomVG, 26 Abs. 7 S. 2 GO NRW, 17a Abs. 7 GemO RP, 21a Abs. 6 KSVG SL, 24 Abs. 3 S. 1 SächsGemO, 26 Abs. 4 S. 1 GO LSA, 16g Abs. 7 S. 1 GO SH, 17 Abs. 6 S. 4 ThürKO.

58 §§ 21 Abs. 6 S. 3 GemO BW, 15 Abs. 4 S. 5 BbgKVerf, 15b Abs. 6 S. 3 VerfBrhv, 8b Abs. 6 S. 3 HGO, 20 Abs. 6 S. 3 KV MV, 17a Abs. 7 S. 3 GemO RP, 24 Abs. 3 S. 2 SächsGemO, 26 Abs. 4 S. 3 GO LSA, 16g Abs. 7 S. 3 GO SH.

59 Ein Jahr: Art. 18a Abs. 13 GO BY, § 26 Abs. 4 GO LSA; zwei Jahre: §§ 15 Abs. 5 BbgKVerf, 15b Abs. 7 VerfBrhv, 20 Abs. 1 S. 2 KV MV (ohne Gleichstellung mit GR-Beschluss), 33 Abs. 4 NKomVG, 26 Abs. 8 GO NRW, 21a Abs. 7 KSVG SL, 16g Abs. 8 GO SH, 17 Abs. 8 ThürKO; 3 Jahre: §§ 8b Abs. 7 HGO, 17a Abs. 8 GemO RP, 24 Abs. 4 SächsGemO,

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sungsrechts eher vorne oder eher hinten liegen. Als erste Annäherung an einen solchen Ländervergleich könnte eine Einteilung von „Ländergruppen" dienen.

Sieht man beim Bürgerbegehren das prozentuale Quorum, die Rechtswirkung einer Entscheidungs- und Vollzugssperre sowie die Aspekte „Abstandsgebot zum letzten Bürgerbegehren" und „Fristvorgaben bei Beschlüssen" als partizipationsrechtlich besonders wichtig an, kann man

- eine „Spitzengruppe" mit geringen Quoren im Bereich von ca. 3 % und einer Entscheidungs- und Vollzugssperre sowie ohne Frist- und Abstandsvorgaben ausmachen (BE, HH, sowie mit Einschränkungen BY, NW),
- ein klares „Schlusslicht" mit einem Rekordquorum von 15 % und einer fast prohibitiven Frist bei Beschlüssen sowie einer fehlenden Sperrwirkung des erfolgreichen Bürgerbegehrens (SL) identifizieren und
- dazwischen ein breites „Mittelfeld" meist mit Frist- und Abstandsvorgaben, einem Quorum von 10 % und teils mit, teils ohne Sperrwirkung feststellen.

Zieht man in gleicher Weise für den Bürgerentscheid die Kriterien Gleichrangigkeitsgebot, politisch besonders relevante Ausschlusstatbestände (Abgaben, Bauleitplanung, Großvorhaben, Bürgermeisteraufgaben), das Zustimmungsquorum und die Gremienbefassungspflicht bei gescheiterten Bürgerentscheiden („Rettungschance") als maßgeblich heran, gibt es

- einen „Spitzenreiter" mit Gleichrangigkeitsgebot, Teilverzicht auf die politisch besonders relevanten Ausschlusstatbestände und fehlendem Zustimmungsquorum, allerdings ohne Folgebefassungspflicht (HH),
- eine kleinere Gruppe im „oberen Bereich", die ein geringeres Quorum und das Gleichrangigkeitsgebot vorsehen sowie bei den Ausschlusstatbeständen zurückhaltend sind (BY, BE; ähnlich TH, allerdings ohne Gleichrangigkeit),
- ein stattliches „Mittelfeld" von sechs Ländern, die zwar nur einen Teil der politisch besonders relevanten Ausschlusstatbestände und eine Folgebefassungspflicht haben, aber auch relativ hohe Quoren von meist 25 % und kein Gleichrangigkeitsgebot (HB, HE, SN, ST, SH; mit etwas Abstand BW),
- eine Gruppe von fünf Ländern im „unteren Bereich", die kein Gleichrangigkeitsgebot und alle hier ausgewählten Ausschlusstatbestände haben, über ein meist stattliches Quorum von 20 bis 25 % verfügen und nur teilweise eine Folgebefassungspflicht kennen (BB, MV, RP mit Folgebefassungspflicht, NI, NW ohne).
- Ohne Gleichrangigkeitsgebot und Folgebefassungspflicht, aber mit allen hier ausgewählten Ausschlusstatbeständen und einem Rekordquorum von 30 % bildet auch beim Bürgerentscheid das Saarland ein einsames Schlusslicht.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW
Bürgerantrag										
Antragsrecht (Bürger/Einwohner)	Bü.	Bü.	Ew/16	Ew/16	Ew/16	Ew.	---	Ew/14	Ew/14	Ew/14
Bestimmtheitsgebot	X	---	X	---	X	X	---	X	X	X
Pflicht zur Vertreterbenennung	---	X	X	X	X	X	---	---	X	X
Mindestabstand (12 Mon./1 WP)	X	X	---	X	X	---	---	X	X	X
Inhaltl. Ausschlüsse wie B.-Entsch.	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Kostendeckungsvorschlag nötig	---	---	---	---	---	---	---	---	X	---
Obergrenze Quorum	3 %	1 %	1 %	5 %	2 %	10000	---	5 %	5 %	5 %
Zulassung Gremium/Verwaltung	Gr.	Gr/Vw	Vw.	Gr.	Gr.	Gr.	---	Gr.	Gr.	Gr.
Anhörungsrecht der Antragsteller	soll	---	muss	soll	muss	muss	---	---	soll	soll
Entscheidungspflicht d. Gremiums	---	---	X	X	X	---	---	---	---	X
Bürgerbegehren										
Ratsbegehren möglich / Mehrheit	2/3	einf.	2/3	(X)	2/3	---	---	einf.	(X)	2/3
Pflicht zur Vertreterbenennung	---	X	X	X	X	X	X	---	X	X
Mindestabstand zum letzten BB	3 J.	---	---	---	1 WP	---	3 J.	2 J.	---	2 J.
Frist bei BB gegen Beschluss	6 M.	---	---	8 W.	6 W.	---	6 W.	6 W.	3 M.	6 W.
Kostendeckungsvorschlag nötig	X	---	(X)	X	X	---	X	X	X	X
Prozentuales Quorum	10 %	3-10%	3 %	10 %	10 %	2-3 %	10 %	10 %	10 %	3-10%
Sammlungsfrist	---	---	6 M.	1 J.	---	6 M.	---	---	6 M.	---
Zulassung Gremium/Verwaltung	Gr.	Gr.	Vw.	Gr.	Vw.	Gr.	---	Gr.	Gr.	Gr.
Entscheidungs-/Vollzugssperre	---	EV	EV	EV	---	EV	---	---	---	EV
Bürgerentscheid										
Gleichrangigkeitsgebot bei Publ.	---	X	X	---	---	X	---	---	---	---
Ausschluss komm. Abgaben	X	---	X	X	X	X	X	X	X	X
Ausschluss Bauleitplanung	X	---	(X)	X	---	---	---	X	X	X
Ausschluss Großvorhaben	---	---	---	X	---	---	---	X	X	X
Ausschluss BM-Zuständigkeiten	X	X	X	X	---	X	X	X	X	X
Zustimmungsquorum	25 %	10-20%	(---)	25 %	30 %	---	25 %	25 %	25 %	20 %
Befassungspflicht bei Scheitern	X	---	---	X	X	---	X	X	---	---
Haltbarkeit bei Erfolg	3 J.	1 J.	---	2 J.	2 J.	---	3 J.	2 J.	2 J.	2 J.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Varianten von Politikverflechtung: Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

Dominic Heinz

1. Einleitung[1]

Politikverflechtung gilt als das Schlüsselkonzept für Föderalismus in Deutschland und möglicherweise für Bundesstaatlichkeit generell.[2] Darüber hinaus scheint Politikverflechtung Entscheidungen im deutschen Bundesstaat sowohl in der Vergangenheit als auch heute noch gut zu erklären.[3] Neben den Verbundsystemen, in denen Bund und Länder gemeinsam zusammenwirken, wurden weitere Varianten der Politikverflechtung erkannt. Zu nennen wäre zum einen die hierarchische Verflechtung von Bund und Ländern durch Aufsicht, Regulierung oder Finanzzuweisungen.[4] Zudem koordinieren sich die Länder auch untereinander in der horizontalen Politikverflechtung.[5] Die meiste Aufmerksamkeit politikwissenschaftlicher Arbeiten gehörte den Verbundsystemen, auf die sich Politikverflechtung in der empirischen Forschung eigentlich bezog. Dem gegenüber stand der kooperative Föderalismus bei dem „[...] ein Austritt einzelner Akteure aus der bundesstaatlichen Zusammenarbeit sowie [die] einseitige Entscheidung einer Gebietskörperschaft außerhalb eines Entscheidungsverbundes grundsätzlich möglich sind [...]".[6]

Entgegen dieser analytischen Trennung befasst sich dieser Beitrag mit einer Variante der Politikverflechtung, in der sich die Länder untereinander koordinieren. Die Dringlichkeit der Probleme lässt jedoch die analytischen Grenzen zwischen kooperativem Föderalismus und Politikverflechtung verschwimmen. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Selbstkoordination der Länder unter hohem Problemdruck anhand des Beispiels des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Da in Deutschland Rundfunkangelegenheiten zum Bereich der Kultur gehören

1 Dank gebührt meinen Interviewpartnern: Markus Kurze, Sebastian Rehse, Stefan Gebhardt, Claus Peter Boßmann und Hermann Eicher. Verbliebene Unzulänglichkeiten liegen in meiner Verantwortung.

2 *Scheller, Henrik* 2008: Politikverflechtung als Funktionsvoraussetzung des Bundesstaates? Zum Umgang mit dem Faktischen in der deutschen Föderalismusdiskussion, in: der moderne staat, Jg. 1, Nr. 2, S. 469-483.

3 *Renzsch, Wolfgang* 2010: Federal Reform under the Grand Coalition, in: German Politics, Jg. 19, Nr. 3-4, S. 391.

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

5 *Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard* 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt.

6 *Kropp, Sabine* 2011: „Stuttgart 21": Prellbock für den Bundesstaat? Zur Vereinbarkeit von kooperativem Föderalismus und nicht-repräsentativen Formen der Demokratie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus, Baden-Baden, S. 192.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

und das Grundgesetz den Ländern diese Kompetenz zuschreibt, liegt der Verantwortungsbereich für den Rundfunk schwerpunktmäßig auch bei den Ländern. Diese Maßnahme der Verfassungsgeber sollte eine Pluralisierung der Meinungen in Deutschland sichern und damit eine demokratische Kontrolle von Politik gewährleisten. Rundfunkpolitik entscheidet mit der Steuerung der Möglichkeiten von Berichterstattung, wie etwa über politische Entscheidungen gedacht oder geredet wird.[7] Der Rundfunkpolitik geht es nun allerdings nicht darum, Zeitungs- und Fernsehberichte zu steuern, sondern einen markt- und staatsfernen „Strukturrahmen für kluges öffentlich-kommunikatives Verhalten" zu gewährleisten.[8]

In dem fragmentierten und schwach institutionalisierten Politikfeld „Rundfunkpolitik" spielen die Länder in Deutschland die zentrale Rolle. Dies gilt neben den Landespresse- und Landesrundfunkgesetzen besonders hinsichtlich der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch Rundfunkstaatsverträge. Dabei stehen die Länder vor der Schwierigkeit, dass die Finanzierung sowohl zwischen den Ländern, als auch innerhalb der Länder beschlossen werden muss. Die Staats- und Senatskanzleien verhandeln deshalb untereinander „nach Außen" und auch mit den eigenen Landtagen und Bürgerschaften „nach Innen".[9] Neben den deutschen Bundesländern spielen Vorgaben der Europäischen Kommission, wie etwa die Fernsehrichtlinie, eine wichtige Rolle in der Rundfunkpolitik. Wichtigster deutscher Akteur des Bundes in der Rundfunkpolitik ist das Bundesverfassungsgericht, das mit mehreren Urteilen zu einem Ersatzgesetzgeber avancierte.[10]

Unter diesen Bedingungen bezieht sich dieser Text neben Primär- und Sekundärquellen vor allem auf qualitative Experteninterviews und fragt nach den Gründen für die Veränderung der Rundfunkgebühr zu einem Rundfunkbeitrag. Weshalb war eine neue Finanzierung nötig? Welche alternativen Finanzierungskonzepte gab es und wieso entschieden sich die Landesregierungen für einen Rundfunkbeitrag? Zunächst geht der Beitrag auf den Problemdruck ein, der eine neue Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedingte. Danach werden die diskutierten Modelle vorgestellt und die Verhandlungen näher beleuchtet. Schließlich geht es im Ausblick um die Frage, inwiefern der neue Rundfunkbeitrag den anfänglichen Problemdruck zu mindern scheint.

7 *Scarcinelli, Ulrich* 2006: Medienpolitik, Meinungsvielfalt, Demokratie und Markt, in: *Scholz, Christian (Hrsg.):* Handbuch zum Management in Medienunternehmen. Eine interdisziplinäre Herangehensweise, Heidelberg, S. 195-219.

8 *Rühl, Manfred* 1973: Politik und öffentliche Kommunikation. Auf dem Wege zu einer Theorie der Kommunikationspolitik, in: Publizistik, Jg. 1973, Nr. 18, S. 12.

9 *Knothe, Matthias* 2010: (Rundfunk-) Staatsverträge – Faktische Gesetzgebung der Regierung unter Ausschluss der Parlamente?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jg. 2010, Nr. 6, S. 181-184.

10 *Scarcinelli* 2006 (Fn. 7).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Problemdruck bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Problemdruck in der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entstand vor allem aus dem Zusammenwirken von technischer Konvergenz, Finanzierungsunsicherheit und einem Akzeptanzverlust in der Bevölkerung.

Tabelle 1:Gesamtbetrag der monatlichen Rundfunkgebühr (Grundgebühr oder Hörfunkgebühr plus Fernsehgebühr)

Jahr	1954	1970	1974	1979	1983	1988	1990	1992	1997	2001	2005	2009
Gebühr in Euro	3,58	4,35	5,37	6,65	8,31	8,49	9,71	12,2	14,4	16,15	17,03	17,98

Quelle: KEF, unter: http://www.kef-online.de/inhalte/entwicklung.html (14.01.2012).

Hinsichtlich der Finanzierungsunsicherheit musste konstatiert werden, dass die absoluten Erträge trotz der steigenden Gebühr (Tabelle 1) rückläufig waren. Die Erträge aus dem Jahr 2012 entsprechen eher dem Gesamtvolumen des Jahres 2008. Im Jahr 2009 hatten die Erträge ein Gesamtvolumen von ca. 7,6 Milliarden Euro. Bei gleichbleibender Gebühr und unveränderter Struktur hätten die Gebühren im Jahr 2016 einen Ertrag von ca. 6,9 Milliarden Euro eingebracht.[11] Diese Diskrepanz folgt aus der steigenden Anzahl von Befreiungen und der sinkenden Anzahl von Geräteanmeldungen.[12] Die technische Konvergenz sorgte für die ausschlaggebende Verschärfung in der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Demzufolge wachsen die Bereiche Medien, Telekommunikation und IT-Technologie immer mehr zusammen. Technologische Innovationen sorgen dafür, dass Rundfunkinhalte auch über das Internet transportiert werden können. Mittlerweile können Fernsehbilder und Radioprogramme nicht nur über Fernseh- und Radionetze, sondern auch über Telefonnetze empfangen werden. Auch wenn die Verteilernetze zusammenwachsen und sich zwar nicht vollständig substituieren, so verschwimmen doch Grenzen zwischen Endgeräten, Netzen, IT-Technologie, Fernsehen und Radio zunehmend. Damit fallen zwar keine Technologie-Bereiche weg, aber es entstehen neue Anwendungen, die es ermöglichen, Rundfunkinhalte zu konsumieren. Schon früh war klar, dass etwa die Speicherchiptechnologie „[...] eher die Vielfalt der Endgeräte [befruchtet]", statt Verteilernetze ersetzt.[13]

Diese Entwicklung steht in einem krassen Gegensatz zur Anfangszeit des öffentlichen Rundfunks, weil es damals noch keine derart tiefe Durchdringung der Gesellschaft mit Radio- und Fernsehgeräte-Nutzung gab. Unter der Bedingung, dass eine Nutzung dieser Technologien nur über eine begrenzte Anzahl von Endgeräten möglich war, hatte

11 *Schächter, Markus* 2010: Textdokumentation zur Veröffentlichung im Internet über die öffentliche Anhörung in der 54. Sitzung des Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Medien am 26.11.2010. Adrs. EUR/5/132, Magdeburg, S. 9.

12 *Färber, Hans W./Lücker, Matthias* 2011: Die Ersetzung der Rundfunkgebühr durch einen Rundfunkbeitrag, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie in Köln, Heft 285, S. 7.

13 *Hoff, Dieter* 2001: Technische Konvergenz – Fakten und Perspektiven, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie in Köln, Heft 147, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Rundfunkgebühr noch den Charakter einer tatsächlichen Gebühr. Entsprechend einfach fiel die Prüfung aus, ob eine Gebührenpflicht bestand oder nicht. Doch mittlerweile ist der Empfang von öffentlichem Rundfunk nicht nur durch Radio- und Fernsehgeräte, sondern zum Beispiel auch durch Handy, Normal-PC, Laptops, Smartphones oder Tablet-PC möglich. Eine Prüfung auf Gebührenpflicht zeigt sich unter dieser Bedingung komplizierter. Gleichzeitig scheint die Annahme, dass jemand absolut kein rundfunkkompatibles Endgerät benutzt, wenig plausibel. Bei der generellen Feststellung, jeder Haushalt und jede Betriebsstätte verfüge über gebührenpflichtige Empfangsgeräte, gibt es zwar dennoch eine Minderheit, auf die diese Unterstellung nicht zutrifft. Doch muss diese ungerechtfertigte Unterstellung laut dem Kirchhof-Gutachten von der Minderheit toleriert werden.[14] Wenn nun jeder zumindest ein Empfangsgerät zu nutzen scheint, verliert die Gebühr ihren eigentlichen Charakter und entwickelt sich eher zu einem faktischen Beitrag. Eine Überprüfung der Gebührenpflicht durch die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) und den Beauftragtendienst konnte als Gängelung empfunden werden, weil die Überprüfung nur mit einem Eingriff in die Grundrechte (Privatsphäre der Wohnung) erfolgen konnte. Vor allem dieses Gefühl der Gängelung sorgte für einen Akzeptanzverlust der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks als weitere Quelle für einen wachsenden Problemdruck.[15]

Diese drei Ursachen (Finanzierungsunsicherheit, technische Konvergenz, Akzeptanzverlust) traten allerdings nicht plötzlich und überraschend auf. Die bisherige Rundfunkfinanzierung reagierte in der Vergangenheit schon auf die technologischen Innovationen. So kannte der bisherige Rundfunkgebührenstaatsvertrag schon die Unterscheidung in Fernsehen und Radio, sowie die Unterscheidung zwischen herkömmlichen und neuartigen Empfangsgeräten. Schon seit dem Jahr 1999 umfasste der Rundfunkstaatsvertrag auch das neuartige Internet. Unter den damaligen Bedingungen (Netzqualität, Übertragungsraten, Kostenstruktur, Rechneranforderungen, etc.) stelle der Konsum von Radio und Fernsehen über das Internet eine damals seltene Ausnahme dar. Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag entband in § 5a zunächst bis Ende des Jahres 2003 Rechner von der Gebührenpflicht. Das Moratorium für Rechner wurde zwei Mal bis Ende des Jahres 2006 verlängert. Die technische Entwicklung sorgte in dieser Zeit des Moratoriums für verbesserte Möglichkeiten, Fernsehen und Radio nun auch auf Rechnern empfangen zu können. Die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) reagierte auf diese Entwicklung, in dem es ab 2007 kein Moratorium für Rechner mehr gab und nun eine PC-Gebühr für Rechner zu entrichten war. Vor allem diese PC-Gebühr war in der Folge Gegenstand vieler Gerichtsverfahren, die allerdings lange auf eine klare Antwort zu Gunsten der PC-Gebühr warten ließen.[16] Indes stoppte die technische Entwicklung

14 *Kirchhof, Paul* 2010: Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Heidelberg, S. 14.

15 *Reiter, Udo* 2010: Textdokumentation zur Veröffentlichung im Internet über die öffentliche Anhörung in der 54. Sitzung des Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Medien am 26.11.2010. Adrs. EUR/5/132. Magdeburg, S. 14.

16 Rechtmäßigkeit der PC-Gebühr sowohl bestätigt als auch verneint durch Verwaltungsgerichte und durch das Bundesverwaltungsgericht in drei Fällen letztendlich bestätigt.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 bei der Möglichkeit des Empfangs von Radio und Fernsehen auf dem PC, sondern machte es möglich, auf zahlreichen anderen Geräten Radio und Fernsehen zu empfangen. Angesichts dieser Entwicklung war es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Rundfunkkommission der Länder unmöglich, für jedes neu entwickelte Empfangsgerät eine einzelne Gebührenpflicht festzustellen. Die ohnehin hohen Anforderungen an die Kontrolltätigkeit hätte dies weit über die Grenzen des Erträglichen gestreckt, vor allem da die modernen Empfangsgeräte (Smartphones, Tablet-PCs, etc.) mobil und damit leicht zu verheimlichen sind.

3. Von unterschiedlichen Finanzierungsmodellen zum Rundfunkbeitrag

Das Ende des Moratoriums für die Gebühren auf PCs am 31. Dezember 2006 veranlasste die Ministerpräsidentenkonferenz in ihrer Sitzung in Bad Pyrmont am 19. und 20. Oktober 2006, die Rundfunkkommission[17] zu beauftragen, neue Finanzierungsmodelle für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu erarbeiten. Ein neues Finanzierungsmodell sollte nicht nur die oben genannten Probleme lösen, sondern vor allem unabhängig von Empfangsgeräten, aufkommensneutral und sozial verträglich sein.[18] Diese Vorgaben stellten die grundsätzlichen Parameter für denkbare Lösungsmodelle dar. So sollte weiterhin der nicht-private Bereich beteiligt werden und es sollte weiterhin sozial zu begründende Ausnahme-Regelungen geben. Zusätzlich sollte die Gebühr konstant bei 17,98 Euro liegen und ein Gesamtertrag von ca. 7,5 Milliarden Euro erzielt werden. Daraufhin zirkulierten alternative Modelle zwischen der Ministerpräsidentenkonferenz, den Chefs der Senats- und Staatskanzleien und den Fachreferenten. Gemäß der Aufgabe der Ministerpräsidentenkonferenz legten die Fachreferenten für das Treffen vom 17. bis 19. Oktober 2007 unterschiedliche Finanzierungsmodelle und einen Zeitplan für die weiteren Schritte vor. Dabei griff die Rundfunkkommission auf Referentenebene auf Modelle zurück, die bereits in den Jahren 1999 und 2000 entwickelt wurden. Schon bevor die Rundfunkkommission ein Moratorium für Rechner beschloss, diskutierte die Kommission neue Finanzierungsmodelle. Der Problemdruck erschien allerdings damals noch zu niedrig, um grundsätzliche Änderungen in Angriff zu nehmen. Die Chefs der Senats- und Staatskanzleien konnten keines der vorgeschlagenen Modelle ausschließen, so dass die Ministerpräsidentenkonferenz diese Entscheidung treffen sollte.

Da von europäischen Institutionen, wie dem Europäischen Gerichtshof oder der Europäischen Kommission, kein Einspruch gegen die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks durch Steuern oder einen Beitrag zu erwarten waren, enthielten mehrere Vor-

17 Die Rundfunkkommission der Länder besteht aus den Ministerpräsidenten, den Chefs der Senats- und Staatskanzleien und den Fachreferenten, sobald sich diese mit dem Politikfeld „Rundfunk" befassen. Der Rundfunkkommission sitzt seit je her das Bundesland Rheinland-Pfalz vor. Unabhängig von dem rotierenden Vorsitz im Bundesrat geht in der Ministerpräsidentenkonferenz der Vorsitz an das Land Rheinlad-Pfalz in dem Moment, in dem es um „Rundfunkpolitik" geht.

18 *Institut für Urheber- und Medienrecht*, unter: http://www.urheberrecht.org/law/normen/rstv/RStV-15/materialien/00_Begruendung_Allgemeines.php3 (21.01.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schläge steuerbasierte Finanzierungsmodelle. Denkbar war etwa ein erstes Modell, das die Kosten für den öffentlichen Rundfunk aus Gemeinschaftssteuern von Bund und Ländern decken wollte. Ein zweites vorgeschlagenes Modell sah vor, die Kosten aus bestehenden Landessteuern zu begleichen; ein drittes Modell zog die Erhebung einer neuen Landessteuer in Erwägung. Trotz des scheinbaren Vorteils im Erhebungsverfahren über die Finanzämter schloss die Ministerpräsidentenkonferenz steuerbasierte Modelle aus unterschiedlichen Gründen aus. Der wichtigste Grund bestand darin, dass eine Steuer grundsätzlich ohne eine Gegenleistung zu entrichten ist. Hinsichtlich der Finanzierung des Rundfunks hätte es mit einem Radio- und Fernsehangebot aber eine Gegenleistung gegeben. Weiterhin wären diese Steuereinnahmen wie alle anderen Steuereinnahmen zweckfrei im Verfügungsbereich des Haushaltsgesetzgebers gewesen. Diese Steuereinnahmen sollten aber zweckgebunden für den öffentlichen Rundfunk aufgewendet werden und zwar – auch wegen des Gebots der Staatsferne – unabhängig vom Willen des Haushaltsgesetzgebers.[19]

Neben diesen steuerbasierten Modellen der Fachreferenten gab es einzelne Vorschläge zu alternativen Finanzierungsmöglichkeiten. So schlug etwa Bayern vor, eine Abgabe auf jedes verkaufte Empfangsgerät einzuführen. Die Industrie- und Handelskammer (IHK) Hessen schlug vor, die Gebührenpflicht an die Wahlpflicht zu koppeln, indem jeder Wahlberechtigte auch gebührenpflichtig sein sollte. Daneben hätten die öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten eine dynamisierte Gebühr vorgezogen, bei der sich die Rundfunkgebühr jedes Jahr automatisch um die Inflationsrate erhöhen sollte. Auch diese Einzelvorschläge enthielten beachtliche Nachteile. Etwa wäre mit einer geräteabhängigen Abgabe (wie von Bayern vorgeschlagen) die Finanzierungssicherheit vom Konsumverhalten abhängig gewesen. Eine dynamisierte Abgabe hätte das bisherige Verfahren der Gebührenerrechnung durch die Ministerpräsidentenkonferenz und die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs überflüssig gemacht, so dass die Politik ihre Steuerungsmöglichkeiten gänzlich verloren hätte. Wäre eine Gebührenpflicht von der Wahlberechtigung abhängig gewesen, wären zahlreiche Nicht-Wahlberechtigte nicht erfasst worden. Zum Beispiel wären ausländische Staatsbürger und vor allem die Wirtschaft nicht mehr an der Finanzierung beteiligt gewesen. Dieser Vorschlag der IHK erschien als ein durchsichtiges Manöver, um die Beteiligung der Wirtschaft an den Rundfunkgebühren als zusätzlichen Kostenfaktor zu minimieren. Dabei liegt sowohl in der alten Gebühr, wie auch im neuen Beitrag, der Anteil des nicht-privaten Bereichs am Gesamtertrag bei ca. 9%, der Anteil des privaten Bereichs liegt bei ca. 91%.

Außer diesen Einzelvorschlägen und den steuerbasierten Vorschlägen blieben zwei letzte Modelle in der engeren Auswahl der Ministerpräsidenten. Dies war einerseits eine vereinfachte Rundfunkgebühr und andererseits eine Haushalts-, Wohnungs-, bzw. Unternehmensabgabe. Der Vorschlag einer vereinfachten Rundfunkgebühr zielte darauf ab, die bestehenden Vorschriften stark zu vereinfachten und dadurch mehr Transparenz und Klarheit zu schaffen. Mit diesem Modell hätte man die Trennungen zwischen neuartigen

19 *Färber/Lücker* 2011 (Fn. 12), S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 herkömmlichen Endgeräten sowie von Grund- und Fernsehgebühr aufgehoben. Für den privaten und den nicht-privaten Bereich fiele dann nur eine Gebühr pro Haushalt bzw. Betriebsstätte an. Dieses Modell hätte die mobilen Endgeräte (ebenso die Empfangsgeräte in KFZ) sowie die Endgeräte in Zweit- und Ferienwohnungen zu einem Haushalt oder einer Betriebsstätte gerechnet. Mit anderen Worten wäre mit der vereinfachten Grundgebühr weiterhin eine Gebührenpflicht an die Verfügbarkeit von Empfangsgeräten geknüpft worden. Der Anknüpfungspunkt hätte sich damit trotz der Vereinfachungen nicht verändert. Alternativ dazu beinhaltete ein Geräte-unabhängiges Modell den Vorschlag, die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks an einen Haushalt bzw. an eine Betriebsstätte und nicht an Empfangsgeräte zu knüpfen.

Beide Modelle hätten für eine größeren Klarheit und Transparenz in der Finanzierung des Rundfunks gesorgt, jedoch mit unterschiedlichen Konsequenzen. Die veränderte Rundfunkgebühr hätte zu größeren Einnahmeausfällen und damit zu einer höheren Rundfunkgebühr geführt. Dafür hätte sich die Rundfunkgebühr nahtlos in bestehende Regelungen und Praktiken eingefügt. Eine Geräte-unabhängige Abgabe stand vor der Schwierigkeit, neu in das bereits existierende Recht einfügt werden zu müssen. Die Verwerfungen zu bestehendem Recht waren bei der vereinfachten Gebühr geringer als bei einem neu zu fassenden Beitrag. Das bedeutete, dass die rechtliche Zulässigkeit dieser Art von Abgabe juristisch geprüft und die Tatbestände eines Haushalts und einer Betriebsstätte auch erst juristisch neu definiert werden müssten.

Im Laufe des folgenden Jahres diskutierte die Ministerpräsidentenkonferenz Machbarkeit und Konsequenzen der vorgeschlagenen Modelle. Bei einem Treffen vom 22. bis 24. Oktober 2008 entschied die Ministerpräsidentenkonferenz, nur noch die Modelle der vereinfachten Rundfunkgebühr und einer Geräte-unabhängigen Abgabe zu konkretisieren. Jedes der vorgeschlagenen Modelle enthielt stichhaltige Vor- und Nachteile, so dass das richtige Modell für die Rundfunkfinanzierung keineswegs auf der Hand lag. Auch mit Hilfe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erarbeiteten die Chefs der Senats- und Staatskanzleien und Fachreferenten das juristische Gerüst, unter anderem aus Anknüpfungspunkten, Definitionen, Befreiungstatbeständen aus sozialen Gründen sowie Staffelungen für den nicht-privaten Bereich. Entsprechend den Konkretisierungen rechneten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beide Modelle durch, um so auf den erhofften Gesamtertrag von ca. 7,5 Milliarden Euro zu kommen. Dies war dabei kein einmaliger Vorgang, sondern ein iterativer Prozess, in dem sich Administration, die Chefs der Senats- und Staatskanzleien, die Ministerpräsidentenkonferenz, aber auch ARD und ZDF über die Auswirkungen von Änderungen an Bestimmungen und Befreiungen auf den Gesamtertrag austauschten. Daran entzündeten sich verschiedene Kritikpunkte, da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht nur Gegenstand der Beratungen waren, sondern auch selbst durch Modellberechnungen zentral daran beteiligt waren. Weiterhin bestand noch keine letzte Gewissheit über die wirklichen Erträge, es existieren lediglich Schätzungen. Um diesem Kritikpunkt entgegen zu wirken, sollen die Erträge aus dem neuen Beitrag evaluiert werden und gegebenenfalls für die Gebührenperiode nach 2016 Änderungen angestrebt werden.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Verlauf des Jahres 2009 fiel die Wahl zwischen den Modellen einer vereinfachten Gebühr und einem Geräte-unabhängigen Beitrag auf letzteres Modell. Die Gründe dafür lagen unter anderem darin, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Ministerpräsidentenkonferenz und den Chefs der Senats- und Staatskanzleien Überzeugungsarbeit für dieses Beitragsmodell leisteten. Ausschlaggebend dürfte weiterhin gewesen sein, dass das Beitragsmodell keine modellbedingte Steigerung mit sich brachte und die Kontrolltätigkeit durch den Beauftragtendienst auf ein Minimum reduziert wurde. Entsprechend stellte die Ministerpräsidentenkonferenz mit Hilfe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine erste staatsvertragliche Ausformulierung des neuen Geräte-unabhängigen Beitrags in den Eckpunkten im Juni 2010 vor. Davor räumte ein Gutachten zur Finanzierung des öffentlichen Rundfunks von Paul Kirchhof im April 2010 die juristischen Zweifel bei den politisch Verantwortlichen an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit aus.

Zwischen den vorgestellten Eckpunkten und dem ratifizierten Staatsvertrag ging es in den Verhandlungen zwischen den Ministerpräsidenten nicht mehr um grundlegende Dinge, sondern um punktuelle Anpassungen der staatsvertraglichen Ausformulierung. Trotz der Konkretisierungen des abstrakten Modells für aufkommende Einzelfälle folgten die beteiligten Akteure aber der grundsätzlichen Richtung. Im nicht-privaten Bereich regelt die Anzahl der Mitarbeiter eines Betriebes den zu entrichtenden Beitrag. Die Ministerpräsidenten gingen nach der Vorstellung der Eckpunkte zum Staatsvertrag auf Forderungen des Handwerks ein und reduzierten die Staffelung der Mitarbeiter. Auszubildende und Minijobber werden nicht in der Mitarbeiterstaffel mitgerechnet. Auch legte die Ministerpräsidentenkonferenz fest, dass nun KFZ-Gebühren auch auf Unternehmensstandorte angerechnet werden können. In Bezug auf Hotel- und Gästehäuser beschloss die Ministerpräsidentenkonferenz die Beitragsfreiheit der ersten Raumeinheit.[20] Damit wird das Hotel- und Gaststättengewerbe entlastet. Ebenso werden Familien entlastet, da die Mehrfachgebührenpflicht durch den Beitrag entfällt. Im Gegensatz dazu werden diejenigen Gebührenzahler stärker belastet, die bisher nur für alleinige Hörfunknutzung zahlten. Betriebsstätten zu gottesdienstlichen Zwecken stellte die Ministerpräsidentenkonferenz beitragsfrei, genauso wie auch Blindtaube keinen Beitrag zu entrichten haben. Blinde oder Taube sind allerdings erst einmal beitragspflichtig. Zusätzlich erfolgte eine Änderung hinsichtlich der zahlreichen Kleingärten in den neuen Bundesländern. Die teilweise größeren Kleingärten in den alten Bundesländern wurden erst nach den vorgestellten Eckpunkten von der Beitragspflicht befreit. Auch die fachliche Expertise aus den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermöglichte eine zügige Aufarbeitung der einzelnen Punkte in einem neuen Entwurf des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags.

20 *Färber/Lücker* 2011 (Fn. 12), S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4. Fazit und Ausblick

Die Umstellung der Rundfunkgebühr auf den Rundfunkbeitrag begann im Herbst 2006 und endete im Dezember 2011. Damit reagierten die Ministerpräsidenten in Bezug auf die Gebührenperiode 2013 bis 2016 auf den Problemdruck durch Finanzierungsunsicherheit, technische Konvergenz und Akzeptanzverlust. Der Zeitplan war dabei durchaus ambitioniert. Im Jahr 2007 diskutierten die Ministerpräsidenten unterschiedliche Finanzierungsmodelle auf Grundlage der früheren Vorschläge aus den Jahren 1999 und 2000. Abschließend entschieden sich die Ministerpräsidenten für das Modell eines Rundfunkbeitrags, der nicht mehr nur vom Nutzer spezifischer Endgeräte entrichtet werden muss, sondern von jedem Inhaber einer Wohn- oder Betriebsstätte. Darüber hinaus können schon jetzt die Endgeräte nicht mehr nur ausschließlich für entweder Radio, Fernsehen oder Internet genutzt werden. Vielmehr ermöglichen es die Endgeräte immer mehr, sowohl Fernsehen, Radio als auch Internet zu konsumieren. Aus diesem Grund kann laut dem Kirchhof-Gutachten kaum glaubhaft argumentiert werden, dass im privaten und nicht privaten Bereich gar kein Endgerät benutzt werden würde.[21]

Nach der Modellentscheidung im Jahr 2008 prüften die Ministerpräsidenten mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Konkretisierung des Modells. Da unter den Vorschlägen kein klar favorisiertes Modell hervorstach, führte erst die Überzeugungsarbeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu einer Entscheidung der Ministerpräsidentenkonferenz für das ausgewählte Beitragsmodell. Im Jahr 2010 räumte ein Gutachten von Paul Kirchhof letzte juristische Bedenken über einen möglichen Rundfunkbeitrag aus. Schließlich stellten die Ministerpräsidenten im Jahr 2010 Eckpunkte für eine diesbezügliche Änderung des Rundfunkstaatsvertrages vor. Einzelne Aspekte wurden verändert und die Änderungen zum Rundfunkstaatsvertrag im Jahr 2011 durch die Landtage ratifiziert. Ab dem 1. Januar 2013 gilt damit der Rundfunkbeitrag von 17,98 Euro pro Monat für jede Wohn- und Betriebsstätte mit den entsprechenden Bestimmungen und Befreiungen.

Zwar erfolgte die Ratifikation durch die Landtage problemlos entsprechend dem anvisierten Zeitplan, doch sind damit nicht alle Unklarheiten bei der Konkretisierung des Rundfunkbeitrags ausgeräumt. Schon jetzt berichten Landtagsabgeordnete von zahlreichen Beschwerden und eine Klagewelle gegen den Rundfunkbeitrag wird für möglich gehalten. Folglich befasst sich eine Evaluierungsgruppe mit Einzelfällen, um weiterhin flexibel Feinjustierungen des Regelwerks und die Befreiungsbestimmungen durchführen zu können. Diese Umstände lassen vermuten, dass allein durch den neuen Beitrag keine Akzeptanzsteigerung einsetzte. Dies kann aber auch nicht überraschen, da sich Akzeptanz ohnehin erst über einen längeren Zeitraum einstellt, und nicht aus einer singulären Entscheidung entsteht. Generell dürfte zunächst gelten, dass die Akzeptanz bei denjenigen, die durch den Rundfunkbeitrag weniger betroffen sind, eher steigt. Die Akzeptanz bei denjenigen, die durch den Betrag stärker belastet werden, dürfte entsprechend sinken. Jenseits dieser grundsätzlichen Situation ist der stabile Beitrag für die

21 *Kirchhof* 2010 (Fn. 14).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zeit von 2013 bis 2016 sicherlich ein positives Indiz für eine steigende Akzeptanz. Auch eine erwartbar geringere Prüftätigkeit der Gebühreneinzugszentrale und der Auftragsdienste dürfte auf ein positives Echo stoßen. Bezüglich der Finanzierungssicherheit lassen sich ebenfalls nur Tendenzen abschätzen. Bisherige Prognosen über die Entwicklung des Ertrags durch die Gebühr lassen vermuten, dass die Finanzierung durch den Beitrag auf eine sichere Grundlage gestellt wurde. Letzten Endes ist aber noch offen, in welchem Umfang sich die Befreiungstatbestände auf den Ertrag auswirken.

Stellt man in Rechnung, dass sich die horizontale Politikverflechtung seit geraumer Zeit dem Vorwurf der hohen Politikstabilität bzw. der Blockade aussetzten musste (z.B. Kultusministerkonferenz), scheint die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine Ausnahme hiervon zu sein. Unter der Bedingung der horizontalen Politikverflechtung wird nicht nur ein Pluralismus der Medienlandschaft gefördert, sondern auch eine Markt- und Staatsferne der öffentlich-rechtlichen Medien gesichert.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Land Baden-Württemberg wird 60: Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des Südweststaats

Rudolf Hrbek

Der 25. April 1952 gilt als der offizielle Geburtstag Baden-Württembergs. An diesem Tag hatte die am 9. März 1952 gewählte Verfassunggebende Landesversammlung den Politiker Reinhold Maier zum ersten Ministerpräsidenten des neuen Landes gewählt und dieser hatte unmittelbar danach die Kabinettsliste seiner Koalitions-Regierung vorgelegt und erklärt, dass der Zusammenschluss der drei südwestdeutschen Länder (Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern) zu einem Staat nunmehr erfolgt sei. Die Bildung des Südweststaats ist der bislang einzige Fall einer Neugliederung des Bundesgebiets geblieben und wird heute übereinstimmend als geglückte territoriale Neuordnung der Bundesrepublik gesehen und bewertet. Der Weg von einer durch die Einteilung in Besatzungszonen und die durch oktroi der Besatzungsmächte erfolgten Errichtung von neuen und künstlichen Ländern bestimmten Territorialstruktur im Nachkriegs-Deutschland zu einer großräumigeren Lösung im Südwesten der Bundesrepublik war allerdings schwierig und sehr konfliktreich und das Zustandekommen der schließlich erfolgten Lösung war, da heftig umstritten,[1] jahrelang ungewiss.

Aus Anlass des 60. Jubiläums des Landes Baden-Württemberg soll deshalb ein kurzer zusammenfassender Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des Landes gegeben werden.[2] Dabei wird an wichtige Weichenstellungen und Vorgänge – und die ihnen zugrunde liegenden Faktoren – zu erinnern sein, aber auch an die Rolle verschiedener Akteure und die sie bestimmenden Vorstellungen, Ziele und Interessen. Vorangestellt wird dem ein Hinweis auf Gegebenheiten der Territorialstruktur des heutigen Südwestens in längerer historischer Perspektive; nicht zuletzt deshalb, weil auf sie in der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs geführten Diskussion um die jetzt angemessene Territorialstruktur gelegentlich Bezug genommen wurde.

---

1 So lautet der Titel einer wichtigen Quellensammlung „Der Kampf um den Südweststaat" (Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. in Mainz, Bd. 1, München 1952), ein Ausdruck, den *Paul Feuchte* in der Einführung zu seiner großen Monographie (*Feuchte, Paul* 1983: Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, Stuttgart) ebenfalls verwendet (S. 2). Die von *Paul Sauer* bearbeitete Dokumentation „Die Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg" (herausgegeben vom Landtag von Baden-Württemberg in Verbindung mit dem Hauptstaatsarchiv Stuttgart, Ulm 1977) enthält eine Vielzahl von Nachweisen dafür, wie intensiv und unversöhnlich damals gestritten wurde; es handelt sich um offizielle Schriftsätze, um Reden, um Plakate und – immer wieder – um Karikaturen.

2 Der Verfasser kann sich dafür auf eine verlässliche Literaturbasis stützen; neben den in Fußnote 1 aufgeführten Titeln sind weiter zu nennen Konstanzer, Eberhard 1969: Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart; *Eschenburg, Theodor* 1950: Das Problem der Neugliederung der Deutschen Bundesrepublik. Dargestellt am Beispiel des Südweststaates, Frankfurt; *ders.* 1975: Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg, in: *Bausinger, Hermann/Eschenburg, Theodor (Hrsg.):* Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde, Stuttgart, S. 41-63.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Die Territorialstruktur im deutschen Südwesten in historischer Perspektive

Große Teile des heutigen Landes Baden-Württemberg gehörten im Hochmittelalter dem staufischen Herzogtum Schwaben an. Nach dem Untergang der Staufer und ihres Reiches im 13. Jahrhundert zerfiel das Herzogtum und das Gebiet entwickelte sich rasch zu einem Flickenteppich mit einer Vielzahl von – teilweise winzig kleinen – selbständigen Territorien. Im Rahmen einer umfassenden Flurbereinigung durch Napoleon zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurden in diesem Gebiet aus Hunderten einzelner Territorien zwei europäische Mittelmächte[3] (das Großherzogtum Baden und das Königreich Württemberg) sowie zwei kleinere Fürstentümer (Hohenzollern-Sigmaringen und Hohenzollern-Hechingen[4]) gebildet. Baden und Württemberg gehörten als (souveräne) Staaten dem Deutschen Bund, später dem Deutschen Reich an; in der Weimarer Republik bildeten sie, mit unveränderten Grenzen, zwei Länder, jetzt allerdings mit republikanischer Staatsform.

In ihrer insgesamt etwa 130jährigen Geschichte hatte sich sowohl in Baden als auch in Württemberg, sicher auch unter dem Einfluss recht fortschrittlicher Verfassungen (1818 in Baden bzw. 1819 in Württemberg), jeweils ein gewisses Staatsbewusstsein und eine auf den Staatsverband und verschiedene mit ihm verbundene Merkmale (vor allem auch kultureller Art) bezogene Identität herausgebildet, die – in Baden erkennbar ausgeprägter und stärker als in Württemberg – auch die Abgrenzung gegenüber dem Nachbarn beinhaltete. Umso bemerkenswerter ist, dass der junge (damals 35jährige) Theodor Heuss in einer Rede über „Deutschlands Zukunft" am 17. Januar 1919 gesagt hatte, er könnte sich „gut vorstellen, dass Württemberg und Baden einen anständigen Staat zusammen geben."[5] Obwohl der Württemberger Heuss – sicherlich in zutreffender Einschätzung zu erwartender badischer Reaktionen auf solche Überlegungen – ausdrücklich ergänzte: „das heißt nicht, dass wir von hier aus Baden ‚annektieren' sollten", wurden diese dort aus berufenem Munde „mit Zurückhaltung zur Kenntnis genommen."[6]

---

3 Das entsprach der französischen Staatsraison.

4 Sie kamen 1850 zu Preußen und bildeten bis 1945 den preußischen Regierungsbezirk „Hohenzollernsche Lande" mit der Hauptstadt Sigmaringen.

5 Zitiert im Geleitwort des Präsidenten des baden-württembergischen Landtags, *Erich Ganzenmüller*, in *Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 7. *Feuchte* (Fn. 1) verweist gleichfalls auf diese Rede und nennt die Quelle, in der sie seinerzeit abgedruckt war (S. 10. Anm. 39). Heuss verneinte in seiner Rede das Vorhandensein einer badischen oder einer württembergischen Nation und unterstrich: „[...] vor der Territorialgeschichte dieser beiden Staaten brauchen wir wirklich keine Ehrfurcht zu haben".

6 So *Weinacht, Paul-Ludwig* 1991: Der Weg in den Südweststaat, in: *Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.)*: Der Weg zum Südweststaat, Karlsruhe, S. 310-323, hier S. 311. Er zitiert (in einem Zeitungsbeitrag vom Februar 1922) Ausführungen des badischen Innenministers und Staatspräsidenten, Adam Remmele (SPD), der, wie Weinacht formuliert, „die nach dem Ersten Weltkrieg erstmals in Württemberg aufkommenden Vereinigungspläne mit Zurückhaltung zur Kenntnis genommen" habe, wie folgt: „Die Frage ist eine jener Fragen, die sich aus dem Volksempfinden loslösen und im Volk selbst reif werden müssen, ehe sie in Behandlung seitens öffentlicher Organe genommen werden können. Man kann sonst zu der Frage stehen, wie man will, diesen Akt der Vorsicht muss jedermann anerkennen, wenn man nicht leichten Herzens Komplikationen heraufbeschwören will" (S. 311).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Unterschiede in Bezug auf den Ansatz und auf Argumentationsmuster bei der Behandlung der Frage nach der künftigen Territorialstruktur im deutschen Südwesten wurden in diesen Äußerungen – auch wenn sie vorsichtig und abgewogen vorgetragen wurden – bereits damals deutlich erkennbar.

2. Weichenstellungen auf dem Weg zum Südweststaat (1): die Einteilung der Besatzungszonen und die Schaffung deutscher Verwaltungseinheiten

Auch wenn mit der Einteilung der Besatzungszonen keine Präjudizierung der künftigen Territorialstruktur in Deutschland beabsichtigt war, hatte die Abgrenzung der amerikanischen und der französischen Besatzungszone im deutschen Südwesten unmittelbare Auswirkungen. Frankreich, das an den Konferenzen der Siegermächte (USA, Großbritannien, Sowjetunion), auf denen noch während des Krieges auch die Zoneneinteilung vereinbart worden war, nicht beteiligt war, erhielt sein Besatzungsgebiet durch Abtretung von Gebieten seitens der USA und Großbritanniens. Weil die USA an einer durchgehenden Autobahnverbindung von München über Ulm nach Karlsruhe und dann nach Norden in Richtung Heidelberg, dem Sitz des US-Hauptquartiers in Europa, interessiert waren, verlief die Grenze zwischen der amerikanischen und französischen Zone südlich der Autobahn. Da zudem das Prinzip galt, dass sich kein deutsches Land über das Gebiet von zwei Besatzungszonen erstrecken darf, hatte die Grenzziehung der beiden Besatzungszonen die Teilung der früheren Länder Baden und Württemberg zur Folge: der jeweils nördliche Teil gehörte zur amerikanischen Zone.; die beiden südlichen Teile, ergänzt um das ehemals preußische Gebiet Hohenzollern, gehörten zur französischen Zone.[7]

Hinzu kam, dass die Besatzungsmächte auf dem Gebiet ihrer jeweiligen Besatzungszone deutsche Verwaltungseinheiten, die späteren Länder, schufen. Weil das Interesse der USA, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, auf die Schaffung einer geringen Zahl von Ländern ausgerichtet war, fügten sie die beiden nördlichen Gebietsteile Badens und Württembergs bereits im Spätsommer 1945 zu einer einzigen Verwaltungseinheit, dem neuen Land Württemberg-Baden, zusammen, wobei das Gebiet von Nordbaden zunächst eine gewisse Verwaltungsautonomie innerhalb des neuen Landes zugesprochen erhielt. Um die eigene Militärregierung zu entlasten, räumten die USA deutschen politischen Akteuren in den Ländern schon sehr früh große politische Handlungsspielräume ein, den diese gern und mit wachsendem Selbstbewusstsein nutzten. Das galt auch für das neue Land Württemberg-Baden, wodurch das Zusammengehörigkeitsgefühl der beiden Landesteile gefördert wurde.

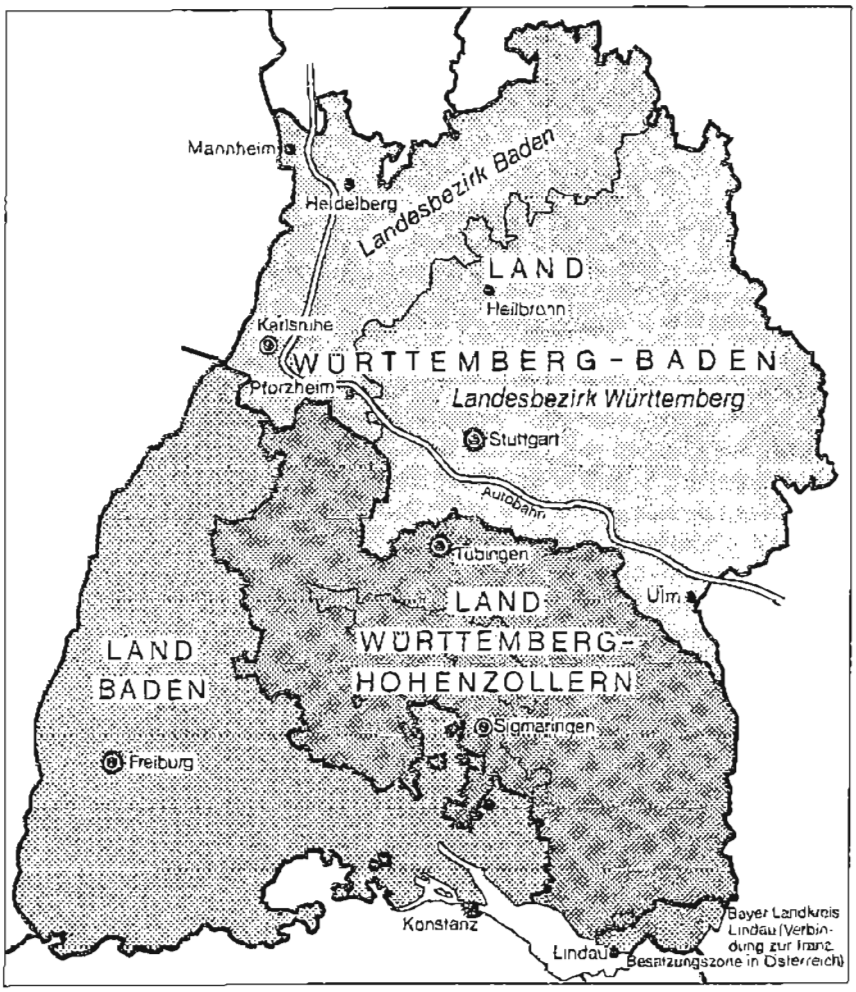
In der französischen Besatzungszone verlief die Entwicklung anders. Zum einen wurden zwei Verwaltungseinheiten – später Länder – geschaffen: aus dem südlichen Teil des historischen Baden wurde Baden (mit der Hauptstadt Freiburg), aus dem südli-

7 Preußen wurde durch einvernehmliche Entscheidung des Alliierten Kontrollrates aufgelöst; die entsprechenden Gebietsteile wurden entweder zu neuen, eigenständigen und vielfach künstlichen (Bindestrich-) Ländern oder sie wurden anderen Ländern zugeordnet.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Teil Württembergs, ergänzt um das Gebiet Hohenzollern, wurde Württemberg-Hohenzollern (mit der Hauptstadt Tübingen). Zum zweiten war die französische Militärregierung sehr zurückhaltend in der Gewährung größerer Spielräume und Entscheidungsbefugnisse an deutsche Akteure.

Abbildung: Territorialstruktur im deutschen Südwesten 1945 bis 1952



Quelle: Feuchte (Fn. 1), S. 555.

Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der deutschen Akteure in den drei südwestdeutschen Ländern stand die Bewältigung von Alltagsproblemen der Nachkriegszeit.[8] Was die territoriale Gliederung des deutschen Südwestens angeht, stimmten die Deutschen in allen drei Ländern in ihrer Kritik an der von den Alliierten (USA und Frankreich) beschlossenen Lösung überein, ohne indessen über ein gemeinsames Konzept für eine andere Lösung zu verfügen – ganz abgesehen davon, dass sie in dieser Frage keinerlei Befugnisse hatten. Zwar überwog in den Diskussionen auf deutscher Seite bis zu Be-

8 Theodor Eschenburg nannte sie eine „Zeit des Elenddaseins", siehe *Eschenburg* 1975 (Fn. 2), S. 46.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ginn des Jahres 1948 die Befürwortung einer Wiederherstellung der alten Länder Baden und Württemberg; hier und dort wurde aber bereits für die Schaffung eines Südweststaats plädiert, wobei offen blieb, ob die Wiederherstellung der alten Länder eine (notwendige) Vorstufe dazu sein sollte oder als Alternative gedacht war. Im Rückblick auf diese Frage wird auf Artikel 107 der Verfassung von Württemberg-Baden verwiesen, wonach „Verfassungsänderungen, die aus Anlass einer Vereinigung von Süd-Württemberg und Süd-Baden mit den nördlichen Landesteilen erfolgen", anders als es Artikel 85, Absatz 2 und 3 generell für Verfassungsänderungen vorschreibt, keine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Diese Bestimmungen wurden dahingehend interpretiert, dass sie einerseits die staatliche Einheit Württemberg-Badens zementieren und zum andern eine wichtige Voraussetzung für die Fusion der drei Staaten schaffen würden[9] und dass sie sich als Hindernis für die Wiederherstellung der alten Länder erweisen sollten.[10]

3. Weichenstellungen auf dem Weg zum Südweststaat (2): der Neugliederungsauftrag der drei Westalliierten und die Reaktionen der westdeutschen Ministerpräsidenten

Am 1. Juli 1948 übergaben die drei Westalliierten den westdeutschen Ministerpräsidenten die Frankfurter Dokumente. Dokument Nr. 1 enthielt die Aufforderung und Ermächtigung zur Einberufung einer Verfassung gebenden Versammlung für einen alsbald zu schaffenden demokratischen westdeutschen Staat mit föderaler Struktur. Dokument Nr. 2 forderte, noch vor Zusammentritt dieser Versammlung,[11] also binnen zwei Monaten, Vorschläge zur Neugliederung vorzulegen, die – wenn sie von den Alliierten gebilligt würden – von der Bevölkerung angenommen werden sollten. Weitere Vorgaben der Alliierten für diese Vorschläge lauteten, dass die Neugliederung überlieferten Formen Rechnung tragen und keine Länder schaffen sollte, die im Vergleich mit anderen Ländern zu groß oder zu klein sein würden.

Aus dem Südwesten kamen zwei gegensätzliche Reaktionen: Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern sprachen sich für die Schaffung eines Südweststaats aus – wobei der Stuttgarter Landtag ausdrücklich bekräftigte, dass das Land Württemberg-Baden nicht mehr getrennt werden dürfe –; weil Baden die Wiedervereinigung Badens favorisierte, sollte nach Auffassung der Freiburger Regierung die Neugliederung ausgesetzt werden. Die Konferenz aller westdeutschen Ministerpräsidenten am 7./8. Juli 1948 in Koblenz reagierte auf die Vorlage dieser zwei gegensätzlichen Positionen mit dem Kompromissvorschlag, dass die beteiligten drei Länder die Streitfrage untereinander zu regeln versuchen sollten.[12]

9 *Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 32.

10 *Eschenburg* 1975 (Fn. 2), S. 47.

11 Die Parlamentarischer Rat genannte Versammlung trat am 01.09.1948 in Bonn zusammen.

12 Neugliederungskonzepte für andere Teile Westdeutschlands wurden, da die Interessen der jeweils Beteiligten bzw. Betroffenen eine Einigung ausschlossen, nicht diskutiert. Hauptargument der Minis-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Stuttgarter Regierungschef Reinhold Maier lud daraufhin die Regierungen, die Landtagspräsidenten und auch die Fraktionsvorsitzenden[13] der drei Länder zu einer Konferenz auf dem Hohenneuffen (bei Nürtingen) ein. Trotz unveränderter Gegensätze einigte man sich auf der Konferenz am 2. August 1948 auf die Ausarbeitung eines Staatsvertrages für die drei Länder, dessen Entwurf am 24. August beschlossen wurde. Obwohl er für die vier Landesteile weit reichende Selbstverwaltungsrechte vorsah, wurde er von der Regierung Wohleb, die weiterhin für die Wiederherstellung Badens eintrat, mit dem Argument abgelehnt, der Entwurf würde die Alternative, die alten Länder wieder herzustellen, nicht erwähnen und stelle auch keine Volksabstimmung darüber in Aussicht.[14] Daraufhin legte der Tübinger Regierungschef Gebhard Müller den Vorgang der Ministerpräsidentenkonferenz aller westdeutschen Länder am 31. August vor. Diese sprach sich für eine von einem Volksentscheid abhängige Fusion der drei Länder aus und gab deren Regierungen nur noch auf, sich über den Modus für das Abstimmungsverfahren und für die Auswertung der Stimmen zu verständigen. Welche Bedeutung diesen beiden Fragen zukam, zeigten die in den Beratungen im September 1948 eingebrachten unterschiedlichen Vorschläge der drei Regierungen und das Scheitern des Verständigungsversuchs.

Die drei Länder einigten sich darauf, dass über einen Gesamtzusammenschluss der drei Länder abgestimmt und die Stimmen nach den beiden alten Ländern (die Stimmen Hohenzollerns würden zum Kontingent Württembergs gehören) „durchgezählt" werden sollten; gegen letztere Bestimmung erhob Reinhold Maier Bedenken. Strittig war, wie weiter verfahren werden sollte, falls keine Mehrheit für den Südweststaat zustande käme. Freiburg und Tübingen befürworteten für diesen Fall eine zweite Abstimmung über die Wiederherstellung der alten Länder,[15] während Stuttgart für die zweite Abstimmung zwei Fragen stellen wollte: nach der Auflösung des Landes Württemberg-Baden (mit der Folge der Wiederherstellung der beiden alten Länder) und, zweitens, nach der Vereinigung Württemberg-Badens mit Württemberg-Hohenzollern, einer „kleinen" Südweststaat-Lösung (mit der Folge, dass Baden – als ebenfalls kleines und schwaches Land – auf sich gestellt bleiben würde). Die Konferenz aller westdeutschen Ministerpräsidenten am 1. Oktober 1948 auf Schloss Niederwald musste diesen Dissens zur Kenntnis nehmen und leitete die Angelegenheit ohne eine förmliche Stellungnahme an die

terpräsidenten war aber, dass die Frage der Grenzen der deutschen Länder „einer sorgfältigen Untersuchung (bedürfe), die, eine deutsche Aufgabe, das Vorhandensein gemeinsamer Organe demokratisch parlamentarischen Charakters voraussetze, so dass sie im Augenblick keine Gesamtlösung vorschlagen könnten.", siehe *Feuchte* 1983 (Fn. 1), S. 118.

13 Maier wusste, dass die südbadischen Sozialdemokraten und Liberalen, aber auch eine Minderheit der dortigen CDU, eine Südweststaatlösung favorisierten.

14 *Feuchte* 1983 (Fn. 1), S. 125 und 126.

15 Für Gebhard Müller, der den Südweststaat favorisierte, wäre eine solche Lösung dem status quo mit einem selbständigen Württemberg-Hohenzollern vorzuziehen, weil dieses kleine und wirtschaftlich schwache Land im föderalen Verbund des entstehenden Weststaats in mehrfacher Hinsicht nur eine marginale Position und kaum Entwicklungschancen haben würde.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 westlichen Militärgouverneure weiter – diese hatten in der Frage der Neugliederung nach wie vor das letzte Wort –, die die Frage zunächst zurückstellten.

Das bedeutete indessen nicht, dass die amerikanische und die französische Besatzungsmacht keine eigenen Interessen an der Territorialstruktur im Südwesten hatten. Frankreich war erkennbar gegen einen Südweststaat (und auch gegen den „kleinen" Südweststaat), weil diese Lösung den französischen Einfluss auf Entwicklungen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft geschmälert hätte.[16] Stattdessen wurde ein Gebietstausch – Württemberg-Hohenzollern sollte Teil der amerikanischen Zone werden, Nord-Baden dem französischen Besatzungsgebiet zugeschlagen werden, welches sich damit über Rheinland-Pfalz weit nach Norden ausdehnen würde – sondiert, der allerdings auf amerikanischer Seite kategorisch abgelehnt wurde. Diese französischen Pläne wurden aber auch in Freiburg abgelehnt; die badische Seite hatte kein Interesse daran, als Befürworter französischer „Rheinbund-Pläne" zu gelten oder in die Nähe solcher Ambitionen gerückt zu werden, weil das die Chancen einer Südweststaat-Lösung auch in Baden eher verbessert hätte.

In der Frage der Neugliederung im Südwesten spielten aber nicht nur Interessen der Besatzungsmächte eine Rolle; in der deutschen Diskussion kamen seit der Übergabe der Frankfurter Dokumente Gesichtspunkte zur Geltung, die sich auf die Bildung eines föderal gegliederten westdeutschen Staates bezogen und vor allem von Befürwortern des Südweststaats vorgetragen wurden. Solche Gesichtspunkte waren die angemessene Größe von Ländern als Gliedstaaten in einem Bundesstaat; ihre wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit; ihre politische Stärke; damit insgesamt die Frage nach der föderalen Balance des Bundesstaats. Im Südwesten wurde auf das Gewicht Nordrhein-Westfalens, Bayerns und Hessens hingewiesen – ein starkes Argument gegen den status quo mit zwei kleinen und schwachen Ländern: Baden und Württemberg-Hohenzollern.

4. Weichenstellungen auf dem Weg zum Südweststaat (3): Der Artikel 118 GG (Neugliederung im Südwesten)

Der Umstand, dass die an die westdeutschen Ministerpräsidenten gerichtete Aufforderung der drei alliierten Besatzungsmächte, Vorschläge für eine Neugliederung zu unterbreiten, folgenlos geblieben war – nicht nur hinsichtlich einer umfassenden Lösung, sondern auch bezüglich einer Sonderlösung im deutschen Südwesten – und die Militärgouverneure den ganzen Themenkomplex zunächst zurück gestellt hatten, bedeutete nicht, dass die Frage an Dringlichkeit verloren hätte. Insbesondere die deutsche Seite sah die im Zuge der Übernahme der politischen Verantwortung und der Einteilung der

16 Innerhalb der französischen Regierung gab es unterschiedliche Positionen in der Frage der Schaffung eines Südweststaats. Während der Hohe Kommissar, Francois-Poncet, sich recht eigenständig in dieser Frage engagierte (später auch gegenüber Bundeskanzler Adenauer) und die Wiederherstellung der alten Länder favorisierte, vertrat Außenminister Robert Schuman eine gemäßigte, um Ausgleich und Neutralität bemühte Position (*Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 54 und 55 sowie *Feuchte* 1983 (Fn. 1), S. 141).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Besatzungszonen durch die drei Westalliierten erfolgten Entscheidungen zur Territorialstruktur als unbefriedigend und damit revisionsbedürftig an. In den Beratungen über die Verfassung („Grundgesetz" genannt, um den vorläufigen Charakter der Neuschöpfung zu unterstreichen) des künftigen westdeutschen Staates im Parlamentarischen Rat, griffen die Abgeordneten das Thema mit dem Ziel auf, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Neugliederung zu schaffen.

Artikel 29 GG erklärte die Neugliederung zum Verfassungsauftrag („Das Bundesgebiet ist [...] neu zu gliedern"), nannte die dabei zugrunde zu legenden Kriterien („Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge" weisen als Richtbegriffe auf ein historisch-traditionales Föderalismus-Verständnis; „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit" und „soziales Gefüge" legen demgegenüber den Akzent auf die Funktionsfähigkeit der Länder, die so beschaffen sein sollen, dass sie „nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können", was den Kriterien einer rationalen Föderalismus-Auffassung entspricht) und legte die Verfahrensgrundsätze fest (Möglichkeit des Volksbegehrens auf Änderung der Landeszugehörigkeit in Gebieten, die diese nach 1945 ohne Volksabstimmung geändert haben; Vorlage eines Neugliederungs-Gesetzentwurfs der Bundesregierung, der die Landeszugehörigkeit des entsprechenden Gebiets festlegt; Volksentscheid über das vom Bundestag beschlossene Gesetz in den betroffenen Gebieten; bei Ablehnung neuer Gesetzesbeschluss des Bundestages, der einem Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet unterworfen wird). Neben diesem speziellen Neugliederungsverfahren sollte jede sonstige Änderung des Gebietsbestandes der Länder durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz möglich sein.

Es war absehbar, dass die Westalliierten in Übereinstimmung mit ihrer bereits im Sommer 1948 verkündeten Entscheidung, dass sie einer Neugliederung erst nach Abschluss eines Friedensvertrags zustimmen würden, die Anwendung von Artikel 29 GG suspendieren würden; sie bestätigten diesen Vorbehalt in einem Memorandum im März 1949.[17] Das würde bedeuten, dass der in Artikel 29, Abs. 6 GG ins Auge gefasste Termin für den Vollzug des Verfassungsauftrags einer Neugliederung („ vor Ablauf von drei Jahren nach Verkündung des Grundgesetzes") nicht eingehalten und keine konkreten Schritte gemäß Artikel 29 GG unternommen werden könnten, was auch für die als besonders dringlich angesehene Neugliederung im deutschen Südwesten gegolten hätte. Ihre Befürworter – sowohl die Verfechter der Südweststaat-Lösung als auch die Verfechter der Wiederherstellung der alten Länder – bemühten sich deshalb, eine Ausnahmeregelung für den Südwesten zu ermöglichen. Ein weiterer Grund für ihre Bemühungen war, dass sie in den überaus komplizierten Verfahrens-Vorschriften des Artikels 29 GG eher ein Hindernis für Neugliederungs-Maßnahmen sahen. Ermutigt wurden sie bei ihrem Vorhaben durch Anzeichen, dass sich insbesondere Frankreich nicht gegen eine solche Sonderlösung sperren würde.[18]

17 *Feuchte* 1983 (Fn. 1), S. 141.

18 In diesem Sinn hatte sich der französische Außenminister Robert Schuman gegenüber Gebhard Müller am 20. Februar 1949 geäußert, siehe *Feuchte* 1983 (Fn. 1), S. 141.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Parlamentarischen Rat wurden dazu zwei konkurrierende Anträge eingebracht: „Während der SPD-FDP-Antrag eine Vereinbarung der beteiligten Länder vorsah, erst bei Nichtzustandekommen ein Bundesgesetz mit Volksabstimmung, lehnte der CDU-Antrag sich stärker an das Verfahren für das ganze Bundesgebiet an, vereinfachte es aber, indem die Volksabstimmung in diesen Gebieten endgültig sein sollte. Ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen den beiden Anträgen bestand darin, dass der SPD-FDP-Antrag darüber schwieg, was bei negativem Ausgang einer Volksabstimmung geschehen sollte; der CDU/CSU-Antrag ließ in diesem Fall die früheren Länder Baden und Württemberg wieder erstehen, falls das Bundesgesetz dies nicht ohnehin vorsah."[19]

Wenige Tage vor Abschluss der Beratungen im Parlamentarischen Rat wurde für die Sonderlösung im Südwesten ein Kompromiss gefunden, den CDU/CSU, SPD und FDP in einem gemeinsamen Antrag einbrachten und der dann – ohne weitere Aussprache – als Artikel 118 in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Die Verfassungsbestimmung lautet: „Die Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern umfassenden Gebiet kann abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 durch Vereinbarung der beteiligten Länder erfolgen. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, so wird die Neugliederung durch Bundesgesetz geregelt, das eine Volksbefragung vorsehen muss." Dieser Kompromiss ging auf eine Formulierung Theodor Eschenburgs, dem engsten Mitarbeiter von Staatspräsident Gebhard Müller in Fragen des Südweststaats in der Tübinger Regierung, zurück.[20] Müller machte sich die Formulierung zu Eigen, versicherte sich auch der Zustimmung von Reinhold Maier und übermittelte den Text an den Parlamentarischen Rat. „Bewusst war der Artikel so gefasst, dass die umstrittenen Fragen des Gesamtzusammenschlusses und der Wiederherstellung der alten Länder offen blieben."[21]

Artikel 118 GG, „die entscheidende verfassungsrechtliche Grundlage für die Entstehung des Landes Baden-Württemberg",[22] bedurfte, um angewendet werden zu können, wie alle Bestimmungen des Grundgesetzes, der Genehmigung durch die Alliierten. In ihrem Genehmigungsschreiben vom 12. Mai 1949 suspendierten sie, wie bereits angekündigt und bekannt, die Anwendung von Artikel 29 GG bis zum Abschluss eines Friedensvertrages. Der in dem Schreiben enthaltene Vorbehalt galt auch Artikel 118 GG; die Position der Alliierten war aber „widersprüchlich".[23] Die erforderliche Klarstellung

19 *Feuchte* 1983 (Fn. 1), S. 142.

20 Das bestätigte Gebhard Müller im Rahmen einer Veranstaltung anlässlich seines 80. Geburtstags im Uracher Schloss am 4. Mai 1980 in seiner Entgegnung auf die von Eschenburg vorgetragene Würdigung: Müller bezeichnete Eschenburg dabei als „hanseatischen Praeceptor Sueviae".

21 So charakterisierte Eschenburg später selbst die hinter der Formulierung von Artikel 118 GG stehende Intention; siehe *Eschenburg* 1975 (Fn. 2), S. 55.

22 *Feuchte* 1983 (Fn. 1), S. 143.

23 *Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 66: Der Bearbeiter der Dokumentation „Die Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg" erklärt diese Widersprüchlichkeit wie folgt: „Auf der einen Seite sollten die in ihm (Art. 118 GG, der Verf.) festgelegten Befugnisse nicht ausgeübt werden, andererseits wurde in dem Vorbehalt (zu Art. 29 GG, der Verf.) ausdrücklich zugestanden, dass die Territorialverhältnisse der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern im Gegensatz zu den Grenzen der übrigen Länder noch vor Abschluss eines Friedensvertrages geändert werden konnten. Of-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

konnten nur die Alliierten herbeiführen, was erst ein Jahr später erfolgte. „Am 30. April 1950 setzte die Hohe Kommission den Bundeskanzler davon in Kenntnis dass sie den Artikel 118 als rechtswirksamen Bestandteil des Grundgesetzes ansehe."[24] In den Monaten davor war von französischer Seite – namentlich von Francois-Poncet, dem Hohen Kommissar – wiederholt eine gegenteilige Auffassung vertreten worden, mit der unverkennbaren Absicht, die Schaffung eines Südweststaats zu verhindern. Insbesondere Gebhard Müller hatte sich gegenüber Bundeskanzler Adenauer nachdrücklich um eine Klarstellung seitens der Alliierten bemüht.[25] Mit der förmlichen Klarstellung der Alliierten vom 30. April 1950 lag die Entscheidung über die Neugliederung im Südwesten allein auf deutscher Seite.

5. Weichenstellungen auf dem Weg zum Südweststaat (4): Die Freudenstädter Vereinbarung vom 15. April 1950 und die Volksbefragung über die Neugliederung im Südwesten am 24. September 1950

Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 hatten die politisch Verantwortlichen in den drei südwestdeutschen Ländern ihre im Herbst 1948 ergebnislos gebliebenen Bemühungen um eine Verständigung in der Frage der Neugliederung, wie es jetzt auch Artikel 118 GG vorsah, wieder aufgenommen. Dabei zeigte sich, dass ihre Positionen zu einigen der zentralen Fragen unverändert weit auseinander lagen, ja unvereinbar waren. Das galt zunächst für die grundlegende Frage nach dem Ziel einer Neugliederung: Bildung eines Südweststaats oder Wiederherstellung der alten Länder. Das galt sodann für eine Reihe von Verfahrensaspekten bei der Abhaltung einer Volksabstimmung: soll nur über die Schaffung des Südweststaats abgestimmt werden und, wenn ja, sollte ein negatives Votum dann automatisch die Wiederherstellung der alten Länder bedeuten; soll über die beiden Alternativen abgestimmt werden, gegebenenfalls auch über die Beibehaltung des status quo; wie sollen die Stimmen gezählt werden (in jedem der drei bestehenden Länder getrennt, im Fall von Württemberg-Baden zusätzlich in jedem der zwei Landesteile Nord-Baden und Nord-Württemberg, in den beiden alten Ländern insgesamt), also in welche Stimmbezirke soll das Gesamtgebiet des Südwestens eingeteilt werden; welche Regel soll für die Ermittlung des Gesamtergebnisses gelten (es ist eine Mehrheit in jedem der unterschiedlich großen Stimmbezirke erforderlich, es ist die Mehrheit in zwei von drei oder in drei von vier Stimmbezirken erforderlich)?

Auf dem Hintergrund dieser Situation kamen die drei Regierungschefs auf Initiative und Einladung von Gebhard Müller am 15. April 1950 in Freudenstadt zusammen und verständigten sich über den von der Tübinger Regierung vorgelegten Vorschlag, eine

fensichtlich war der Artikel 118 noch nachträglich in die bereits vorher formulierte alliierte Vorbehaltsklausel eingefügt worden, ohne dass deshalb der Text der Klausel eine entsprechende Neuredaktion erfahren hatte."

24 *Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 67.

25 Näheres dazu, einschließlich von Dokumenten und Materialien , in *Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 66/67 sowie 79-85.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Volksbefragung zu den beiden Alternativen durchzuführen. Ziel war, ein zahlenmäßiges Bild von den Präferenzen der Bürger zu gewinnen und damit Orientierungsdaten für nachfolgende Verfahrensschritte „zur Vorbereitung einer endgültigen Vereinbarung gemäß Artikel 118, Satz 1 GG“[26] zu gewinnen. Jeder würde damit die Möglichkeit haben, die Befragungsergebnisse bestimmten Bezirken zuzuordnen und dann – mit Blick auf eigene Präferenzen – die entsprechenden Schlussfolgerungen zu ziehen.

Der Volksbefragung ging eine intensiv geführte Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern einer Südweststaatlösung und den so genannten Altbadenern voraus. Hauptträger der entsprechenden Kampagnen waren nicht die politischen Parteien,[27] sondern – insbesondere weil der badische Landesverband der CDU in dieser Frage gespalten war – überparteiliche Vereinigungen. In Nordbaden wurde im Februar 1949 die Arbeitsgemeinschaft der Badener als Vertreterin badischer Interessen gegründet, was Reaktionen dortiger Städte und dort beheimateter Wirtschaftsverbände und Berufsorganisationen zu Gunsten des Südweststaats zur Folge hatte. Im Juni 1949 wurde, inspiriert und organisatorisch und finanziell aus Tübingen und Stuttgart mit Billigung der beiden Regierungschefs unterstützt, in Freiburg die „Vereinigung Südwest“ für das Land Baden gegründet.[28]

Die konsultative Volksbefragung fand am 24. September 1950 statt und brachte folgendes Ergebnis: auf den Südweststaat entfielen im gesamten Abstimmungsgebiet 70% der Stimmen, in Württemberg-Baden mehr als drei Viertel, in Württemberg-Hohenzollern und in Nord-Württemberg jeweils über 90%, in Nord-Baden 57%, in Baden allerdings nur 40%. Zählte man die Stimmen im alten Land Baden, also von Baden und Nord-Baden, zusammen, sprachen sich dort nur etwa 49% der Abstimmenden für den Südweststaat aus. Leo Wohleb konnte sich in seiner Haltung (für die Wiederherstellung der alten Länder) ebenso bestätigt fühlen wie Reinhold Maier (für den Südweststaat und damit gegen die Auflösung Württemberg-Badens); „in Wirklichkeit hatte die Volksbefragung die Fronten bloß verhärtet.“[29] Das Befragungsergebnis demonstrierte sehr deutlich, welche Bedeutung der Beantwortung der Frage zukam, wie die Stimmen gezählt und ausgewertet werden sollen. Allerdings waren die Ergebnisse, bezogen auf das alte Land Baden, so knapp, dass wiederum keine sicheren Prognosen

26 So die Formulierung in der Freudenstädter Vereinbarung, abgedruckt in *Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 85.

27 Alle drei Landesverbände der SPD und der FDP/DVP befürworteten die Südweststaatlösung, während das bei der CDU nur für die Landesverbände in Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern galt.

28 Darüber informiert ausführlich die Dokumentation „Die Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg“ von *Sauer* 1977 (Fn. 1) in ihrem „Propaganda für und wider den Südweststaat 1949/50“ betitelten Abschnitt VII (S. 87-101), sowie dem „Vorbereitung und Durchführung der Volksbefragung am 24. September 1950“ überschriebenen Abschnitt VIII (S.102-116). Dokumentiert werden Verlautbarungen, Aufrufe, Zeitungsartikel und Annoncen, Karikaturen und Plakate; der Leser erhält ein anschauliches Bild von den Auseinandersetzungen (dem „Kampf“, S. 88) der beiden Seiten.

29 *Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 103.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

möglich waren, welches Ergebnis eine Abstimmung mit konstitutiver Wirkung haben würde.

Die mit Blick auf die Vorschriften von Artikel 118 GG beschlossene Freudenstädter Vereinbarung enthielt noch folgende Ziffer 3: „Kommt innerhalb von zwei Monaten nach dem Tage der Volksbefragung nicht eine Vereinbarung der Landesregierungen im Sinne des Artikels 118, Satz 1 GG zustande, so betrachten die Landesregierungen den Versuch einer Ländervereinbarung als gescheitert." Für diesen Fall bestimmte Artikel 118, Satz 2 GG, dass dann „die Neugliederung durch Bundesgesetz geregelt [wird], das eine Volksbefragung vorsehen muss." Nachdem, nicht unerwartet, zwei Treffen der drei Regierungen (in Wildbad am 12. Oktober und in Baden-Baden am 7. November 1950) ohne Ergebnis blieben, lag die Verantwortung für die Neugliederung im Südwesten damit jetzt allein beim Bundesgesetzgeber.

Tabelle: Abstimmungen zur Neugliederung des Südwestdeutschen Raumes 1950 und 1951

Volksbefragung über die Neugliederung im Südwestraum am 24.09.1950
Angaben in (): Volksabstimmung am 09.12.1951

	Abgegebene Stimmen in % der Stimmberechtigten	Von den gültigen Stimmen für Südweststaat (%)	altes Land (%)
Land Baden (Südbaden)	65,2 (70,5)	40,4 (37,8)	59,6 (62,2)
Land Württemberg-Baden	49,6 (56,8)	76,7 (77,2)	23,3 (22,8)
Landesbezirk Württemberg	42,9 (50,4)	93,5 (93,5)	6,5 (6,5)
Landesbezirk Baden	60,4 (67,4)	57,4 (57,1)	42,6 (42,9)
Land Württemberg-Hohenzollern	48,8 (51,0)	92,5 (92,8)	7,5 (7,2)
Zusammen:	52,6 (58,8)	70,2 (69,7)	30,8 (30,3)
Altes Land Baden	62,6 (68,8)	49,3 (47,8)	50,7 (52,2)

Quelle: *Feuchte* (Fn. 1), S. 144.

6. Weichenstellungen auf dem Weg zum Südweststaat (5): Das Neugliederungsgesetz vom 4. Mai 1951 und die Volksabstimmung vom 9. Dezember 1951

Bereits im März 1950 hatte die FDP-Fraktion im Bundestag einen Entwurf für ein Neugliederungsgesetz eingebracht,[30] der eine Maximalposition zu Gunsten des Südweststaats darstellte: es sollte nur eine einzige Frage – nach Bildung des Südweststaats – gestellt werden und dieser sollte zustande kommen, wenn sich eine Mehrheit im gesamten Abstimmungsgebiet dafür ausspricht.[31] Dieser Vorschlag, der im Übrigen nicht mit den Vorstellungen Reinhold Maiers und der südwestdeutschen FDP übereinstimmte, hätte eine Majorisierung der badischen Bevölkerung durch die zahlenmäßig stärkere

30 Bundestag-Drucksache I/821

31 Über diesen wie auch über die anderen Anträge für ein Neugliederungsgesetz informieren ausführlich *Feuchte* 1983 (Fn. 1), S. 144-147 sowie die Dokumentation „Die Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg", *Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 128-147.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

württembergische Bevölkerung zugelassen, und zwar selbst dann, wenn Nordbaden den Südweststaat abgelehnt hätte. Die Behandlung des Antrags wurde zunächst vertagt; Erfolgschancen hatte er sicherlich nicht.

Einen zweiten Entwurf, der auf einen Vorschlag der Freiburger Regierung zurückging, brachten Abgeordnete der CDU/CSU am 9. Januar 1951 im Bundestag ein.[32] Da die CDU/CSU-Fraktion in dieser Frage gespalten war, handelte es sich nicht um einen Antrag der Fraktion; zu seinen Unterstützern zählten aber prominente Fraktionsmitglieder, wie Heinrich von Brentano (der Vorsitzende der Fraktion), Heinrich Krone und Franz Josef Strauß. Vorgesehen war, dass eine Alternativ-Frage (an erster Stelle die über die Wiederherstellung der alten Länder) gestellt wird und der Südweststaat nur dann gebildet wird, wenn die in beiden alten Ländern durchgezählten Stimmen dies befürworten. Das „hätte bedeutet, dass das Land Württemberg-Baden gegen den Willen der Mehrheit seiner Bevölkerung aufgelöst werden konnte, und zwar auch dann, wenn Nordbaden mehrheitlich den Südweststaat forderte."[33] Hinzu kam, dass der Entwurf „durch eine entsprechende Beschränkung der Wahlberechtigten nach dem Zuzugszeitpunkt und dem vorherigen Aufenthaltsland den größten Teil der seit 1945 nach Baden gekommenen Ostflüchtlinge" von der Mitwirkung am Volksentscheid ausschloss.[34] Auch dieser Entwurf stellte eine Maximalposition – für die Wiederherstellung der alten Länder und gegen den Südweststaat – dar.

Als unmittelbare Reaktion brachten CDU-Abgeordnete aus dem Südwesten – unter ihnen in erster Linie Kurt Georg Kiesinger, aber auch Eugen Gerstenmmaier – am 26. Januar 1951 einen dritten Entwurf ein,[35] bei dem es sich um einen vom Kabinett der Tübinger Regierung am 18. Dezember 1950 beschlossenen Gesetzentwurf handelte, dem auch die Stuttgarter Regierung zugestimmt hatte. Der Vorschlag sah vor, dass eine Alternativfrage gestellt wird und insgesamt vier Abstimmungsbezirke – die Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern sowie die beiden Teile Württemberg-Badens (Nordbaden und Nordwürttemberg) – gebildet werden. Der Südweststaat sollte dann gebildet werden, wenn sich dafür die Mehrheit im gesamten Abstimmungsgebiet sowie in mindestens drei der vier Abstimmungsbezirke ausspricht.

Die CDU war, wie bereits erwähnt, in der Südweststaat-Frage gespalten; führende Politiker, „unter ihnen Bundeskanzler Konrad Adenauer, hätten aus außen- wie innenpolitischen Gründen die Südweststaatfrage vorläufig am liebsten in der Schwebe gelassen oder wenigstens ihre Lösung aufgeschoben."[36] Das erklärt Bemühungen, den feder-

32 Bundestag-Drucksache I/1752.

33 *Feuchte* 1983 (Fn. 1), S. 145.

34 *Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 128.

35 Bundestag-Drucksache I/1849.

36 *Sauer* in der Dokumentation „Die Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg" (Fn. 1), S. 129. Bei diesen Gründen handelte es sich um Rücksichtnahme auf Frankreich, um die Veränderung in der Stimmenverteilung im Bundesrat zuungunsten der CDU, schließlich um mögliche Auswirkungen der Bildung eines relativ großen Südweststaats auf das föderale Gefüge und die Konsolidierung der jungen Bundesrepublik. Was diesen letzten Punkt anging, sahen Bayern und Nordrhein-Westfalen im Südweststaat einen Konkurrenten; Hamburg und Bremen sahen Gefährdungspotential

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

führenden Bundestags-Ausschuss für innergebietliche Neuordnung zu veranlassen, die Behandlung der Südweststaat-Frage auszusetzen. Der Ausschuss votierte aber am 22. Februar 1951 mit neun gegen sechs Stimmen für den dritten – den Tübinger – Antrag. Am 25. April 1951 verabschiedete der Bundestag das Neugliederungsgesetz mit deutlicher Mehrheit und am 27. April passierte es auch den Bundesrat; ein Antrag Badens auf Anrufung des Vermittlungsausschusses wurde nur von Bremen und Rheinland-Pfalz unterstützt und von den anderen Ländern – bei Stimmenthaltung Bayerns und Nordrhein-Westfalens – abgelehnt. Damit konnte das Neugliederungsgesetz am 4. Mai 1951 in Kraft treten.[37]

Die Freiburger Regierung erhob am 25. Mai 1951 gegen das Gesetz Verfassungsklage beim Bundesverfassungsgericht, das den Vorgang aber zunächst nicht behandeln konnte, da die Wahl der Richter wegen der noch strittigen Frage, wer Präsident werden soll, noch nicht erfolgt war. Das gefährdete den auf spätestens 16. September 1951 vom Gesetzgeber angesetzten Termin der Volksabstimmung. Die Freiburger Regierung verlangte von der Bundesregierung, die Durchführung des ihrer Auffassung nach verfassungswidrigen Gesetzes auszusetzen und kündigte an, die Abhaltung der Abstimmung in Baden vor einem Urteil des Verfassungsgerichts zu verhindern. Dem setzten die Regierungen von Stuttgart und Tübingen die Forderung an die Bundesregierung entgegen, Baden über die Verhängung des Bundeszwangs gemäß Artikel 37 GG zur Erfüllung seiner Pflicht zu veranlassen.[38] Das Bundesverfassungsgericht, das sich nach erfolgter Richterwahl Anfang September 1951 konstituiert hatte, setzte auf dem Weg einer einstweiligen Anordnung die Durchführung der Volksabstimmung „bis zur Entscheidung in der Hauptsache" aus. In seinem Urteil vom 23. Oktober 1951[39] wies das Gericht die Klage Badens ab und bestimmte, dass der Bundesinnenminister den Abstimmungstag spätestens auf den 16. Dezember 1951 festsetzen konnte.[40]

Die Volksabstimmung fand dann am 9. Dezember 1951 statt und bestätigte, bei einer um etwa sechs Prozent höheren Wahlbeteiligung im gesamten Abstimmungsgebiet, im Wesentlichen das Ergebnis der konsultativen Volksbefragung vom Herbst 1950. Lediglich im Land Baden war der Anteil der Befürworter der Wiederherstellung der alten Länder um etwa 2,5% gestiegen; mit der Folge, dass die für das alte Land Baden durchgezählten Stimmen, die die Schaffung des Südweststaats ablehnten, um etwa 1,5% höher lagen als bei der Volksbefragung. Obwohl die im Neugliederungsgesetz festgelegten

für ihre Selbständigkeit; Rheinland-Pfalz fürchtete die Stärkung von Bestrebungen zu Gunsten der Einbeziehung des Landes in den Südweststaat.

37 Zweites Gesetz über die Neugliederung in den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern vom 4. Mai 1951 (BGBl I, S. 284).

38 Über diese Vorgänge informiert Sauer 1977 (Fn. 1), S. 130 und 131, ergänzt um einschlägige Dokumente (S. 139-144).

39 BVerfGE 1,14.

40 *Feuchte* 1983 (Fn. 1) informiert ausführlich über die Behandlung der Verfassungsklage und erläutert, welche Gesichtspunkte dabei zu berücksichtigen waren, warum die Klage mit der – soweit bekannt – knappst möglichen Mehrheit (nämlich 6:6 Stimmen) abgewiesen wurde und warum das Urteil auch stark kritisiert wurde (S. 147-157).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Voraussetzungen für die Schaffung des Südweststaats erfüllt waren, unternahm die Freiburger Regierung – sicher auch ermutigt durch den leichten Anstieg der im alten Land Baden gegen den Südweststaat abgegebenen Stimmen – den Versuch, die Umsetzung des Abstimmungsergebnisses zu verhindern, mindestens zu verzögern: badische CDU-Abgeordnete brachten im Bundestag am 14. Dezember 1951 einen Initiativgesetzentwurf ein, der verlangte, „den Vollzug des Neugliederungsgesetzes bis zur Durchführung der Neugliederung des gesamten Bundesgebiets nach Artikel 29 des Grundgesetzes auszusetzen."[41] Dieser Antrag wurde am 16. Januar 1952 mit 190 gegen 120 Stimmen (davon 88 von CDU/CSU) bei 15 Enthaltungen abgelehnt.

7. Weichenstellungen auf dem Weg zum Südweststaat (6): Die Wahl der Verfassunggebenden Landesversammlung und die Bildung der Vorläufigen Regierung

Das Neugliederungsgesetz hatte für den Fall, dass die Volksabstimmung zu Gunsten des Südweststaats ausgeht, auch die weiteren Etappen bis zur förmlichen Konstituierung des neuen Staates genau bestimmt. Danach wurde zunächst ein aus acht Mitgliedern bestehender Ministerrat gebildet; vier wurden von der Regierung Württemberg-Badens (darunter zwei aus Nordbaden) und je zwei von den Regierungen der anderen beiden Länder bestimmt. Hauptaufgabe dieses Gremiums, zu dessen Vorsitzendem Reinhold Maier gewählt wurde, war die Vorbereitung und Durchführung der Wahl der Verfassunggebenden Landesversammlung.

Die Wahl fand am 9. März 1952 statt und brachte folgendes Ergebnis: CDU 36%, SPD 28%, FDP/DVP 18%, BHE 6,3%, KPD 4,4%; die insgesamt 121 Sitze verteilten sich wie folgt: CDU 50, SPD 38, FDP/DVP 23, BHE 6, KPD 4. Das Wahlergebnis bestätigte, dass die Parteien in den einzelnen Landesteilen[42] unterschiedlich stark waren. Die CDU dominierte in Südwürttemberg-Hohenzollern (mit absoluter Mehrheit von 51,4%) und in Südbaden (mit 43,5%), während sie in den bevölkerungsstärkeren nördlichen Landesteilen im Vergleich zu SPD und FDP/DVP deutlich schwächer war: in Nordwürttemberg lag sie um 4% hinter der SPD und ihr Vorsprung gegenüber den Liberalen betrug nur 4,4%.

Nach den Bestimmungen des Neugliederungsgesetzes galt die Konstituierung des neuen Landes nicht schon mit dem Zusammentritt der Verfassunggebenden Landesversammlung, sondern erst mit der Bildung der Vorläufigen Regierung als vollzogen. Auf dem Hintergrund des Wahlergebnisses konnte diese nur eine Koalitionsregierung sein, für die mehrere Konstellationen denkbar waren. Um die während der langen Auseinandersetzungen um die Territorialordnung im Südwesten entstandenen Gräben – auch zwischen den am „Kampf um den Südweststaat" beteiligten politischen Parteien – zuzuschütten, wäre eine Große Koalition, also das Zusammengehen von CDU, SPD und FDP/DVP – möglicherweise unter Einbeziehung des BHE, der sich als politische Ver-

41 *Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 149.

42 Diese hießen jetzt Nordwürttemberg, Nordbaden, Südwürttemberg-Hohenzollern und Südbaden.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tretung der im Südwesten Deutschlands in relativ großer Zahl lebenden Flüchtlinge und Heimatvertriebenen verstand –, die sicherlich überzeugendste Lösung gewesen. Tatsächlich kam eine andere Lösung zustande: unter Führung von Reinhold Maier (FDP/DVP) und mit ihm als Ministerpräsidenten wurde eine Koalition aus SPD, FDP/DVP und BHE gebildet. Zwei Faktoren haben dazu beigetragen: erstens war schon Ende 1950 die in Württemberg-Baden bis dahin existierende Große Koalition nach Neuwahlen, die der CDU Verluste gebracht hatten, nicht fortgesetzt, sondern durch eine Koalition aus SPD und FDP/DVP abgelöst worden.[43] Der Hauptgrund wurde aber, zweitens, in der parteipolitischen Polarisierung zwischen der CDU (mit Bundeskanzler Konrad Adenauer) und der Sozialdemokratie (unter Kurt Schumacher) auf Bundesebene gesehen.

Am 25. April 1952 wählte die Verfassunggebende Landesversammlung Reinhold Maier zum Ministerpräsidenten. Dieser legte unmittelbar darauf eine komplette Kabinettsliste vor, ernannte die Minister, ließ sie auf den Regierungssitzen Platz nehmen und „stellte fest, dass die vorläufige Regierung gebildet und damit die drei Länder zu einem Bundesland vereinigt seien", ein Vorgang, der von der auf die Oppositionsbänke verbannten CDU als Überrumpelung empfunden und scharf kritisiert wurde.[44] Die Regierung Maier blieb indessen nur bis zum Herbst 1953 im Amt und wurde nach dem aus wiederum bundespolitischen Gründen[45] veranlassten Rücktritt Reinhold Maiers am 30. September 1953 durch eine aus CDU, SPD, FDP/DVP und BHE zusammengesetzte Koalitionsregierung mit Gebhard Müller als Ministerpräsident abgelöst.

Im Überleitungsgesetz, das am 17. Mai 1952 in Kraft trat, wurde festgestellt, dass die Landtage und Landesregierungen der früheren drei südwestdeutschen Länder aufgehoben sind; außerdem wurde dem neuen Land der vorläufige Namen „Baden-Württemberg" gegeben.[46] Die Verfassung des neuen Landes wurde am 11. November 1953 mit großer Mehrheit (102 gegen fünf Stimmen, bei sieben Enthaltungen) verabschiedet und trat am 19. November 1953 in Kraft.

43 Für *Fenchte* 1983 (Fn. 1), S. 159 war dafür die CDU selbst mitverantwortlich, weil sie sich bei den Bemühungen um die Regierungsbildung zu passiv verhalten hatte.

44 Ebenda, S. 160. Die Kritik und der Vorwurf der Überrumpelung gründete auf dem Umstand, dass auf der Tagesordnung lediglich ein Punkt, die Wahl des Regierungschefs, stand, nicht aber die weiteren von Reinhold Maier initiierten Schritte.

45 Die Bundestagswahl vom 06.09.1953 hatte zu einem Erdrutsch-Sieg der CDU geführt (sie gewann 45,2% der Stimmen auf Bundesebene und konnte auch in Baden-Württemberg einen erheblichen Stimmenzuwachs verzeichnen), so dass es politisch geboten schien, sie nicht länger von der Regierungsverantwortung im Südweststaat auszuschließen.

46 Dieser Name wurde beibehalten, andere Namensvorschläge – wie etwa Rheinschwaben, Alemannien, Schwaben, Baden-Schwaben, Schwaben-Franken, Rheinneckarland oder Südwest – wurden nach langer, auch in der Öffentlichkeit geführter Diskussion, schließlich verworfen (*Sauer* 1977 (Fn. 1), S. 198/199 sowie S. 207-212, informiert darüber ausführlicher).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Epilog: Das Volksbegehren des Heimatbunds Badenerland vom September 1956 und die Bestätigung des Südweststaats durch den Volksentscheid vom 7. Juni 1970[47]

Nachdem die alliierten Vorbehalte gegen die Anwendung von Artikel 29 GG mit dem Deutschland-Vertrag vom 5. Mai 1955 entfallen waren, erfuhr das Thema Neugliederung neue Dynamik. Am 23. Dezember 1955 wurde das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid gemäß Artikel 29 GG verkündet, dem insgesamt sieben Anträge auf Volksbegehren folgten. Eines der fünf erfolgreichen Volksbegehren[48] wurde vom 3. bis 16. September 1956 in Baden durchgeführt.[49] 15% der Stimmberechtigten unterstützten das Volksbegehren.

Gemäß Artikel 29, Abs. 2 GG wäre nun die Bundesregierung gehalten gewesen, gesetzgeberisch tätig zu werden und die Landeszugehörigkeit der entsprechenden Gebiete (neu) festzulegen; darauf hätten dann die Verfahrensstufen von Artikel 29, Abs. 3-6 GG folgen müssen. Die Bundesregierung handelte jedoch zunächst nicht[50] und erst, nachdem das Bundesverfassungsgericht auf Grund einer Klage der hessischen Landesregierung gegen diese Untätigkeit in seinem Urteil vom 11. Juli 1961 festgestellt hatte, dass der Bundesgesetzgeber an den Verfassungsauftrag zur Neugliederung gebunden sei,[51] legte die Bundesregierung im Dezember 1962 den Entwurf des Ersten Neugliederungsgesetzes mit dem Ziel vor, als erste Etappe der Neugliederung den Bestand des Südweststaats zu bestätigen. Der Entwurf wurde indessen nicht beschlossen. Die Altbadener verlangten, in das Gesetz eine Alternativfragestellung aufzunehmen und die Befürworter des Südweststaats forderten ein Mindestquorum, um die Gefahr der Entscheidung durch eine niedrige Zufallsmehrheit zu verhindern. Der Umstand, dass beides in Artikel 29 GG nicht vorgesehen war, blockierte die weitere Entwicklung.

Ein Ausweg wurde mit der am 19. August 1969 beschlossenen Verfassungsänderung in der Schlussphase der Großen Koalition gefunden. Der neue Artikel 29 GG bestimmte

47 Die nachfolgenden Ausführungen folgen weitgehend einzelnen Passagen eines anderen Beitrags des Verfassers (*Hrbek, Rudolf* 2009: Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden, S. 173-188, hier S. 180-182).

48 Mindestens 10% der Bevölkerung des entsprechenden Abstimmungsgebiets musste ein Volksbegehren unterstützen.

49 Der Antrag des Heimatbunds Badenerland auf Durchführung eines Volksbegehrens mit dem Ziel der Wiederherstellung des alten Landes Baden war zunächst vom Bundesminister des Innern mit der Begründung, eine Anwendung des Verfahrens nach Artikel 29 GG sei nach der auf der Grundlage von Artikel 118 GG erfolgten Neugliederung nicht zulässig, abgelehnt worden. Das Bundesverfassungsgericht gab dann der Klage aus Freiburg gegen diese Ablehnung statt.

50 Zur Begründung verwies die Bundesregierung auf das „Luther-Gutachten" von 1955 (darin wurde argumentiert, dass eine umfassende Neugliederung nicht erforderlich sei, weil die Mehrzahl der Länder den Anforderungen von Artikel 29GG entsprechen würden), auf die noch ausstehende Wiedervereinigung und die gerade erfolgte Rückgliederung des Saargebietes als neues Land, das in Neugliederungsüberlegungen für das gesamte Bundesgebiet einbezogen werden müsse.

51 Das Urteil präzisierte aber, dass der Verfassungsauftrag auch in Phasen, durch mehrere aufeinander folgende Gesetze erfüllt werden könne.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Fristen für die fälligen Volksentscheide – in Baden im Sommer 1970 –, erlaubte Alternativfragen und sah ein Quorum von 25% der Wahlberechtigten[52] vor. Der auf der Grundlage der neuen Verfassungsbestimmung anberaumte Volksentscheid in Baden fand am 7. Juni 1970 statt. Bei einer Beteiligung von 62,5% sprachen sich 81,9% der Abstimmenden für den Erhalt des Landes Baden-Württemberg aus. Mit dieser Abstimmung wurde die seinerzeit getroffene, aber stark umstrittene Entscheidung zu Gunsten des Südweststaats eindrucksvoll und überzeugend bestätigt.

52 Das waren in Baden mit seinen 2,5 Millionen Einwohnern 630.000 Wahlberechtigte, was einem Anteil von 11% an der Gesamtbevölkerung von Baden-Württemberg entsprach.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Landespolitik und Landesrecht: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I

Sven Leunig/Felix Neumann

1. Einleitung[1]

Als im September 2006 nach einigen Querelen die Föderalismusreform I in Kraft trat, stellte sich die Forschung die Frage, wie die Länder auf die ihnen nun neu zugefallenen Gesetzgebungskompetenzen reagieren würden.[2] Dass es überhaupt zu einer (Rück-) Übertragung von Kompetenzen vom Bund auf die Länder gekommen war, dass sich Deutschland (anscheinend) von seinem unitaristischen „Pfad" entfernen konnte, ja, sogar in entgegensetzte Richtung marschieren würde, hing, so Roland Sturm, mit besonderen situativen Bedingungen der Zeit nach 1990 ebenso zusammen, wie mit dem Auftreten entschlossener „politischer Unternehmer" in Form der zwischen 2005 und 2009 amtierenden Großen Koalition. Erst das Zusammentreffen dieser Komponenten machte die Föderalismusreform möglich.[3] Die Kompetenzübertragung auf die Länder war dabei letztlich der Preis, den die Bundesregierung bzw. der Bundestag für die Beschränkung jener Faktoren im Grundgesetz bezahlen mussten, welche die Zustimmungspflicht (eigentlich: das Zustimmungsrecht) des Bundesrates auslösten. Dafür, dass die Bundesregierung an unabhängiger Handlungsfreiheit gewinnen würde, sollten die Länder mit einem Mehr an autonomer Handlungsfähigkeit auf ihrer Ebene entlohnt werden.[4] Die Frage war und ist allerdings, inwieweit die Länder diese neue Autonomie nutzen würden. Zwar waren „Diversität und Asymmetrie" im Rahmen der Föderalismusdebatte „zu akzeptierten Konzepten" geworden, wie Roland Sturm feststellt.[5] Er schränkt aber zugleich ein, dass etwa die „Idee eines Wettbewerbs zwischen den Ländern als eine Folge der größeren Länderautonomie" keineswegs „auf breite Zustimmung unter ihnen stieß."[6] Dahinter stand die Furcht der „weniger wohlhabenden" Länder, durch einen solchen Wettbewerb weiter marginalisiert zu werden. Auch die ersten Ergebnisse der

1 Die Erkenntnisse dieses Aufsatzes basieren auf einer umfangreichen Befragung der Landesministerien im Rahmen einer unveröffentlichten Magisterarbeit von Felix Neumann. Die Fragebögen können bei den Autoren eingesehen werden. Der Stand der Gesetzgebung wurde bis Anfang April 2011 berücksichtigt.

2 Zu den neuen Kompetenzen der Länder vgl. ausführlich *Meyer, Hans* 2008: Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik, Berlin.

3 Vgl. *Sturm, Roland* 2008: Von der Symmetrie zur Asymmetrie – Deutschlands neuer Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden, S. 27-41.

4 Vgl. *Behnke, Natalie* 2010: Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich, in: *von Blumenthal, Julia/Bröchler, Stephan (Hrsg.)*: Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden, S. 37-58 (S. 40, 45).

5 Vgl. *Sturm* 2008 (Fn. 3), S. 37.

6 Ebenda, S. 38.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gesetzgeberischen Aktivitäten der Länder im Bereich des Jugendstrafvollzugs und des Nichtraucherschutzes zeigen eine deutliche Orientierung an gemeinsamen Beschlüssen,[7] mithin der „Persistenz von *belief systems*", dem Glauben und die Selbstbindung an das scheinbar eherne Gesetz der „Einheitlichkeit" gesetzlicher Bestimmungen in ganz Deutschland. Sturm kommt zu dem Schluss: „Diversität wird dann von allen Länderregierungen positiv angenommen, wenn finanzielle Freiheiten gewährleistet werden."[8] Hier führt er besonders das Beispiel der Beamtenbesoldung an. Differenzierter, aber im Ergebnis durchaus vergleichbar hält Julia von Blumenthal fest, bei der Frage, ob ein Land generell legislativ tätig wird, seien folgende Faktoren entscheidend: die Relevanz des Problems, die finanzielle Leistungsfähigkeit, verschiedene institutionelle Faktoren und der Parteienwettbewerb.[9] Beim Thema Beamtenrecht „verschwimmen die Grenzen zwischen Problemrelevanz und finanzieller Leistungsfähigkeit". Hier sei es bereits zu einem Wettbewerb zwischen den Ländern gekommen.[10]

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie dieser Wettbewerb im Bereich des Beamtenrechts stattgefunden hat bzw. ob es ihn überhaupt gibt. Dabei werden wir uns nicht auf den Bereich der Besoldung beschränken sondern auch versuchen, die Aktivitäten der Länder im Bereich des Laufbahn- und Versorgungrechts zu beschreiben. Im ersten Abschnitt wird dargestellt, wie die Bundesländer ihre Kompetenzen bis April 2011 genutzt haben. Dabei wird zunächst untersucht, welche Länder im Bereich des neuen Länderbeamtenrechts tätig beziehungsweise nicht tätig geworden sind und in welchem Umfang sie ihre Gestaltungsmöglichkeiten genutzt haben. In dem darauf folgenden Abschnitt werden dann die Regelungen des neuen Länderbeamtenrechts analysiert, wobei auf deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede eingegangen wird. Im letzten Abschnitt dieses Aufsatzes wird ein Fazit zu den ersten Reformen des Beamtenrechts in Bezug auf die Ziele der Föderalismusreform gezogen sowie das Spannungsfeld im Länderbeamtenrecht skizziert.

2. Kompetenzen im Beamtenrecht vor und nach der Föderalismusreform I

In Folge der Föderalismusreform I ist an die Stelle der alten Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten[11] der neue Art. 74 Nr. 27 GG als Teil der konkurrierenden Gesetzgebung getreten. Zudem ist

7 Vgl. dazu *Leunig, Sven/Pock, Martin* 2010: Landespolitik nach der Föderalismusreform I, in: *von Blumenthal/Bröchler (Hrsg.)* (Fn. 4), S. 157-175.

8 *Sturm* 2008 (Fn. 3), S. 40.

9 Vgl. *Blumenthal, Julia von* 2010: Im Zweifel für die Einheit(lichkeit)? Determinanten landespolitischer Entscheidungen, in: *von Blumenthal/Bröchler (Hrsg.)* (Fn. 4), S. 177-196.

10 Ebenda, S. 192.

11 Danach konnte der Bund im Bereich des allgemeinen Beamtenrechts, das heißt bei allen übergreifenden rechtlichen Fragestellungen (im Wesentlichen des Laufbahnrechts) nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a. F. unter bestimmten Voraussetzung (vgl. Art. 72, 74a GG a. F.) Rahmenvorschriften für die Beamtengesetze der Länder erlassen. Von dieser Kompetenz machte er durch den Erlass des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) Gebrauch.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Art. 74a GG aufgehoben worden, der im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Regelung der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten durch den Bund erlaubt hatte.[12] Diese Kompetenz ist komplett an die Länder zurückgefallen; auch die Regelung der Laufbahnen der Landes- und Kommunalbeamten liegt nach der Streichung von Art. 75 GG ausschließlich in der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Der Bund hat nur noch ein ebenfalls in Art. 74 Nr. 27 GG festgelegtes, voraussetzungsloses[13] konkurrierendes Gesetzgebungsrecht für die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter. Gleichwohl gilt das alte Bundesrecht gemäß Art. 125a Abs. 1 GG so lange fort, wie der Bund (in den ihm verbliebenen Bereichen) beziehungsweise die Länder keine neuen Regelungen erlassen.

Diese Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Beamtenrecht wurde in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft zum Teil kritisch beurteilt. So befürchtet Arthur Benz etwa, dass man durch Übertragungen von Kompetenzen an die Gebietskörperschaften direkt von der Verflechtungs- in die Entflechtungsfalle kommen wird. Damit ist gemeint, dass viele der neu gewonnenen Kompetenzbereiche über die einzelnen Bundesländer hinaus wirken und dementsprechend nicht isoliert geregelt werden können.[14] Auch wird die Befürchtung geäußert, dass es durch die Übertragung der Besoldungs- und Versorgungskompetenzen auf die Länder künftig zu einem finanziellen Wettlauf zwischen diesen kommen wird, bei dem die finanzschwächeren unter ihnen das Nachsehen hätten.[15] Andere warnen davor, dass eine unterschiedliche Ausgestaltung des Laufbahnrechts die Mobilität der Beamten im Bundesstaat beeinträchtigen könnte.[16] Dagegen erblickt Stefan Oeter in dieser Rückübertragung der Kompetenzen einen „Befreiungsschlag zu Gunsten der Länder", da diese in einem sie finanziell besonders belastenden Bereich nunmehr frei agieren können.[17]

---

12 Diese Kompetenz war vom Bund in Form des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) bzw. des Beamtenversorgungsgesetzes (BeamtVG) genutzt worden.

13 Dieses Recht ist damit nicht vom Vorliegen der den Bund einschränkenden Voraussetzungen hinsichtlich eines Teils der konkurrierenden Gesetzgebung – Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit – abhängig.

14 Vgl. *Benz, Arthur* 2009: Die Föderalismusreform zwischen Verflechtungs- und Entflechtungsfalle. Vortrag auf der 6. Politikwissenschaftlichen Fachtagung an der Universität Regensburg, unter: http://www.fes-regensburg.de/fil-es/BenzVortragFachtagung.pdf (21.10.2010).

15 Vgl. *Knopp, Lothar* 2006: Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterei? An den Beispielen des Hochschul-, Bildungs- und Beamtenrechts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1216-1220, und *Crentzburg, Dietrich* 2006: Schäuble macht sich bei Beamten unbeliebt, in: Handelsblatt vom 10.01.2006, S. 2.

16 Vgl. *Schnellenbach, Helmut* 2006, in: Stenographischer Bericht der gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform Nr. 14, S. 343. Prof. Dr. Helmut Schnellenbach (Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum) ist seit langem als erfahrener Praktiker und anerkannter Gutachter im Bereich des öffentlichen Dienstrechts tätig.

17 *Oeter, Stefan* 2007: Neustrukturierung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, Veränderung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, in: *Starck, Christian (Hrsg.):* Föderalismusreform, S. 9-40 (S. 36).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Forschungsliteratur zum neuen Länderbeamtenrecht ist gegenwärtig noch eher überschaubar. Bis jetzt wurden nur vereinzelte Monografien und Aufsätze zu dieser Thematik veröffentlicht, die sich entweder mit bestimmten Problembereichen des Länderbeamtenrechts nach der Föderalismusreform I auseinandersetzen oder sich nur isoliert mit den Entwicklungen in einem Bundesland beschäftigen.[18] Es mangelt in der Forschung bis dato an einer Studie, die sich mit den drei zentralen Bereichen des neuen Landesbeamtenrechts (Besoldung, Versorgung und Laufbahn) in allen Bundesländern aus politikwissenschaftlicher Sicht vergleichend befasst. Dies soll mit dem vorliegenden Beitrag skizzenhaft unternommen werden.

3. Nutzung der neuen Kompetenzen durch die Länder

Eine Befragung der zuständigen Innen- und Finanzministerien ergab zunächst, dass alle Länder in den ersten viereinhalb Jahren nach der Reform im Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen erlassen haben, die sich in Bezug auf die Reichweite der Kompetenznutzung stark voneinander unterscheiden. Nur wenige Länder haben bereits in allen drei Bereichen umfassende "Reformgesetze"[19] erlassen. Der überwiegende Teil der Bundesländer hat seine Kompetenzen bis jetzt nur durch den Erlass von Überleitungs- oder Änderungsgesetzen genutzt. Demnach gilt in den meisten Ländern das alte Bundesrecht mit kleineren und größeren Modifikationen durch das Landesrecht weiter. Allerdings haben auch die bis jetzt nicht (umfassend) tätig gewordenen Bundesländer bereits angekündigt, in den nächsten Jahren weitere Gesetze erlassen zu wollen.

Die meisten Gesetze sind im Laufbahn-, die wenigsten im Versorgungsrecht verabschiedet worden. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass zum einen die Regelung der Materien des allgemeinen Beamtenrechts die Voraussetzung für eine umfassende Neuregelung des Besoldungs- und Versorgungsrechts bildet, zum anderen, dass ein Großteil der Bundesländer abwartet, wie die finanzstarken Länder ihre Kompetenzen ausschöpfen werden.

Bis Anfang April 2011 hatten die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ihr Laufbahnrecht reformiert; in Berlin wurde

18 Vgl. hierzu u.a.: *Holland-Letz, Anja* 2011: Handbuch der Dienst- und Laufbahnrechtsreformen in Bund und Ländern. Laufbahnstrukturen, Altersgrenzen, Altersteilzeit, Berlin; *Leunig/Pock* 2010 (Fn. 7), S. 157-175; *Becker, Andreas* 2011: Besoldungs-Föderalismus statt einheitlichem Besoldungsrecht. Eine aktuelle Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Bd. 59, Nr. 10, S. 325-333.

19 Es ist zu beachten, dass die Länder auch im Rahmen der „Überleitungsgesetze", mit denen das alte Bundesrecht in Landesrecht übergeführt wurde, kleinere bis mittlere Änderungen des Rechts vorgenommen haben. Mit dem von den Verfassern dieses Beitrags gewählten Begriff „Reformgesetz" soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich hierbei um umfassendere Änderungen handelt und die jeweiligen Länder versuchen die Novellierung des Landesbeamtenrechts in einem und nicht in mehreren kleineren Schritten durchzuführen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ein ähnliches Gesetz im Senat beraten.[20] In Hessen und im Saarland befanden sich Reformgesetze zum Laufbahnrecht im Stadium des Referentenentwurfes und sollten in den nächsten Monaten den Landtagen zugeleitet werden. Thüringen und Sachsen gaben an, dass sie ihre Laufbahnreformen bis spätestens 2013 abschließen wollen. In Sachsen gab es hierzu bereits einen konkreten Eckpunkteplan der Landesregierung.[21] Lediglich in Nordrhein-Westfalen hatte man noch keine konkreten Vorstellungen, wann und wie die neuen Kompetenzen genutzt werden sollten.[22]

Im Gegensatz zum Laufbahnrecht galt im April 2011 beim überwiegenden Teil der Länder im Bereich des Besoldungsrechts noch das Bundesbesoldungsgesetz auf dem Stand vom 31. August 2006. Lediglich Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, das Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen hatten zwischen 2008 und 2010 eigenständige neue Besoldungsgesetze erlassen. Hierbei handelte es sich bei den Landesbesoldungsgesetzen von Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen um weitergehende Reformgesetze und bei den Gesetzen von Schleswig-Holstein und dem Saarland um Überleitungsgesetze.[23] Außerdem lagen zu diesem Zeitpunkt bereits in Berlin ein Gesetzentwurf und in Mecklenburg-Vorpommern unveröffentlichte Referentenentwürfe vor, mit denen das alte Bundesbesoldungsrecht in Landesrecht übergeleitet werden sollte.[24] In Hessen soll 2012 mit dem „Zweiten Dienstrechtsänderungsgesetz" die Besoldungsreform durchgeführt werden; Sachsen plant, im Sommer 2013 sein Besoldungsrecht zu reformieren. Niedersachsen und Brandenburg[25] werden ihre Reformen bis Ende der laufenden Legislaturperioden 2013/14 abschließen, in Bremen und Rheinland-Pfalz ist damit zu rechnen, dass man in näherer Zukunft eine Neugestaltung des Landesbesoldungsrechts in Angriff nehmen wird. In Nordrhein-Westfalen gab es bis dato noch keine konkreten Vorstellungen zu einer umfassenden Besoldungsreform.

---

20 Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin Drucksache 16/3840.

21 Vgl. *Landesregierung Sachsen*: Reform des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts, unter: http://www.bdk.de/lv/sachsen/fachthemen/dienstrechtsreform/fileadmin/LV_Sachsen/Dokumente/Fach-themen/Dienstrecht/Eckpunkte_ausfuehrlich.pdf (10.01.2011).

22 In Nordrhein-Westfalen hatte die alte Landesregierung unter Ministerpräsident Rüttgers sofort mit der Reform begonnen und eine sog. „Steuerungsgruppe" eingesetzt. Aufgabe dieses Expertengremiums war die Erarbeitung von Eckpunkten für eine zukünftige Reform des Landesbeamtenrechts. Diese Gruppe wurde allerdings von der neuen rot-grünen Landesregierung entlassen. Zur Zeit der Befragung war man nach Auskunft des Innenministeriums von NRW, aufgrund der schwierigen Mehrheitsverhältnisse im Landtag, gerade auf der Suche nach konsensfähigen Lösungsmodellen.

23 In Schleswig-Holstein befand sich das Gesetz, durch welches das Besoldungsrecht reformiert soll, zur Zeit der Befragung noch in den Ausschussberatungen, vgl. hierzu: LT-Drs. SH 17/1267.

24 In Berlin lag neben dem Gesetz zur Überleitung des Besoldungsrechts (Abgeordnetenhaus Berlin Drucksache 16/3840) ein weiterer Referentenentwurf zur Besoldungsreform vor. Dagegen gab es in Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland noch keine Eckpunkte zur Reform.

25 Vgl. auch *SPD/Die Linke*: Gemeinsinn und Erneuerung. Ein Brandenburg für alle. Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und Die Linke Brandenburg für die 5. Wahlperiode des Brandenburger Landtags, unter: http://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.4868.de/koalitionsvertrag.pdf (23.01.2011), S. 36.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Neben den genannten Reform- und Überleitungsgesetzen hatten die Bundesländer seit 2006 ihre eigenständigen Kompetenzen im Besoldungsrecht vor allem durch den Erlass von Besoldungsanpassungs- und Einmalzahlungsgesetzen genutzt. So hatten sie nach den Nullrunden der Jahre 2005 bis 2007, in den Jahren 2008 bis 2010 wieder Erhöhungen vorgenommen. Auch 2011 und 2012 gab es erneut Änderungen bei der Besoldung.[26] Lediglich das Land Berlin hatte 2008 und 2009 seinen Beamten keine Einkommensverbesserungen gewähren können und erst im Jahr 2010 eine Anpassung der Beamtenbesoldung durchgeführt.

Hinsichtlich der Beamtenversorgung galt zum Abschluss der diesem Beitrag zu Grunde liegenden Magisterarbeit in zehn Ländern das Bundesrecht weiter, wobei Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg ihre Reformen bereits durchgeführt hatten. In Hessen, dem Saarland und in Schleswig-Holstein waren zumindest Überleitungsgesetze erlassen worden; die Materie soll durch weitere Gesetze weiter reformiert werden.[27] In Thüringen sollte das Reformgesetz zum Versorgungsrecht im Frühjahr 2011 dem Landtag zugeführt werden. Auch Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt kündigten an, das Bundesbeamtenversorgungsrecht durch eigene Gesetze ablösen zu wollen.[28] In Bremen und Rheinland-Pfalz plante man dagegen, eine Reform des Versorgungsrechtes erst nach den Landtagswahlen von 2011 vorzunehmen. Brandenburg und Sachsen wollten dagegen bis zum Ende ihrer Legislaturperioden die Reformen vollenden.[29] In Nordrhein-Westfalen gibt es, wie im Laufbahn- und Besoldungsrecht, auch hinsichtlich des Beamtenversorgungsrechts weder einen Zeitplan noch konkrete Eckpunkte zur Reform.

---

26 Am 9. März 2011 hatte man sich bereits bei den Beschäftigten der Länder im öffentlichen Dienst geeinigt. Diese sollten für 2011 eine Einmalzahlung von 360 Euro sowie eine Linearerhöhung von 1,2% erhalten. Für 2012 wurde eine weitere Linearerhöhung um 1,9% und eine Aufstockung des Sockelbetrages um 17 Euro vereinbart. Von den Gewerkschaften wurde damals gefordert, diese Anhebungen auf die Beamten zu übertragen, vgl. hierzu: *Grachtrup, Bettina* 2001: Lohnplus für öffentlichen Dienst der Länder, in: Stuttgarter Nachrichten vom 11.03.2011, S. 3. Ob dies jedoch in allen Ländern so geschehen wird, ist stark zu bezweifeln, vgl. hierzu: *Marschall, Birgit* 2011: Tarifeinigung wird für Länderhaushalte zur Belastung, in: Aachener Zeitung vom 12.03.2011, S. 2.

27 In Schleswig-Holstein befand sich dieses Reformgesetz bereits in den Ausschussberatungen, vgl. hierzu: LT-Drs. SH 17/1267; in Hessen dagegen noch im Referentenstadium. Im Saarland bestanden noch keine Eckpunkte zur Reform.

28 Vgl. NdsLT-Drs. 16/3207 und BerAbgH-Drs. 6/3840. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt befanden sich diese Überleitungsgesetze ebenfalls noch im Stadium des Referentenentwurfs.

29 In Sachsen bestanden sogar bereits konkrete Eckpunkte zur Reform, vgl. hierzu: *Landesregierung Sachsen* 2011 (Fn. 11).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Kompetenznutzung durch die Länder im Beamtenrecht

Land/Materie	Laufbahnrecht	Besoldung	Versorgung	Besoldungs- und Versorgungsanpassungs- bzw. Einmalzahlungsgesetz (2008 – 2010)
Baden-Württemberg	Reformgesetz	Reformgesetz	Reformgesetz	alle Länder *außer Berlin*
Bayern	Reformgesetz	Reformgesetz	Reformgesetz	
Berlin	Reformgesetz i. Berat.	Überleitungsgesetz i. Berat. Reformgesetz i. Erarb.	Überleitungsgesetz i. Berat.	
Brandenburg	Reformgesetz	Reformgesetz i. Erarb.	Reformgesetz i. Erarb.	
Bremen	Reformgesetz	-	-	
Hamburg	Reformgesetz	Reformgesetz	Reformgesetz	
Hessen	Reformgesetz i. Erarb.	Reformgesetz i. Erarb.	Überleitungsgesetz	
Mecklenburg-Vorpommern	Reformgesetz	Überleitungsgesetz i. Erarb.	Überleitungsgesetz i. Erarb.	
Niedersachsen	Reformgesetz	Reformgesetz i. Erarb.	Überleitungsgesetz i. Berat.	
Nordrhein-Westfalen	-	-	-	
Rheinland-Pfalz	Reformgesetz	-	-	
Saarland	Reformgesetz i. Erarb.	Überleitungsgesetz	Überleitungsgesetz	
Sachsen	Reformgesetz i. Erarb.	Reformgesetz i. Erarb.	Reformgesetz i. Erarb.	
Sachsen-Anhalt	Reformgesetz	Reformgesetz	Überleitungsgesetz i. Erarb.	
Schleswig-Holstein	Reformgesetz	Überleitungsgesetz/ Reformgesetz i. Berat.	Überleitungsgesetz/ Reformgesetz i. Berat.	
Thüringen	Reformgesetz i. Erarb.	Reformgesetz	Reformgesetz i. Erarb.	

Quelle: Eigene Darstellung (Stand: April 2011).

Neben diesen Reform- und Überleitungsgesetzen haben die Länder in den vergangenen viereinhalb Jahren, wie im Besoldungsrecht, eine Vielzahl von Versorgungsanpassungs- und Einmalzahlungsgesetzen erlassen. Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem die Länder einzelne Änderungsgesetze verabschiedeten, war der der Gleichstellung der verbeamteten Lebenspartnerschaften. Schließlich hatten alle Länder gemeinsam mit dem Bund 2009 einen „Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechsel" (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) abgeschlossen, der am 1. Januar 2011 in Kraft getreten war.[30]

30 Dieser soll gewährleisten, dass bei einem Dienstherrenwechsel einheitliche Regelungen für die Verteilung der Versorgungslasten gelten, um auch in Zukunft einen einvernehmlichen Dienstherrenwechsel zwischen den verschiedenen Dienstherren zu ermöglichen, vgl. hierzu: *Bundesrepublik Deutschland und die Bundesländer* 2009: Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechsel (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) vom 16.12.2009.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Analyse der Reformprozesse

Betrachtet man nun die aufgeführten Gesetze zum Beamtenrecht genauer, so stellt sich zunächst die Frage, inwieweit sie sich voneinander und vom geltenden Bundesrecht unterscheiden. Sofern Unterschiede festzustellen sind, müsste danach gefragt werden, welche Gründe für diese verantwortlich sind.

Generell lässt sich sagen, dass sich die neu entstandenen Reformgesetze in allen drei Bereichen (Besoldung, Versorgung, Laufbahnen) in ihren grundsätzlichen Strukturen gleichen oder aufgrund von Mustergesetzen sogar identisch sind. So halten zum Beispiel beim Laufbahnrecht Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Berlin und die norddeutschen Küstenländer grundsätzlich am System des alten Laufbahnrechts fest. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass weiterhin Bildungsabschlüsse die Voraussetzung für die Eingruppierung in den Vorbereitungsdienst bleiben.[31] Ziel der Novellierungen ist eine Modernisierung des Laufbahnrechts. Die Leistungsträger sollen stärker gefördert, die Flexibilität der Beamten erhöht, dem Grundsatz des lebenslangen Lernens stärker Rechnung getragen sowie der Wechsel zwischen öffentlichem Dienst und Wirtschaft erleichtert werden.[32] Weiterhin setzen alle Länder auf mehr Qualifizierungsmaßnahmen bei ihren Beamten sowie auf eine Vereinfachung des vertikalen und horizontalen Laufbahnwechsels. Bei der Versorgung der Beamten orientieren sich die Bundesländer weiter an den Kernelementen des alten Beamtenrechts wie Ruhegehalt, Hinterbliebenenversorgung und Unfallfürsorge.

Unterschiedliche Wege haben die Länder dagegen vor allem im Bereich der Laufbahngruppen, der Anzahl der Laufbahnen, des Laufbahnwechsels, der Kompetenzen des Dienstherren und des Landespersonalausschusses eingeschlagen. Auch im Besoldungs- und Versorgungsrecht gibt es nach der Föderalismusreform I stärkere Unterschiede als vor der Reform. So haben die Länder ihre Beamtenbesoldung nach der Reform in unterschiedlichem Maße verbessert bzw. verschlechtert, in dem sie vor allem den bereits vor der Föderalismusreform bei den Sonderzahlungen beschrittenen Weg der Differenzierung weiter fortgesetzt haben. Auch im Bereich der leistungsabhängigen Vergütungen finden sich jetzt größere Gegensätze. Dennoch ist festzustellen, dass es insgesamt weder zu einem Besoldungswettlauf „nach oben" noch „nach unten" gekommen ist.[33]

Im Versorgungsrecht beziehen sich die Unterschiede dagegen auf die Anpassung der allgemeinen und besonderen Lebensarbeitszeiten, auf die anrechenbaren Zeiten, die Trennung der Alterssicherungssysteme und die Gleichstellung der eingetragenen Leben-

31 Vgl. u. a. hierzu: § 15 LBG BW; § 14 LBG ST; Art. 7 LlBG; § 15 LBG RP; § 11 LBG BB; § 14 LBG MV und Abgeordnetenhaus Berlin Drucksache 16/3840, S. 9 f.

32 Vgl. u. a. hierzu: LT-Drs. BW 14/6694, S. 1 f.; LT-Drs. ST 5/1710, S. 3; LT-Drs. BY 16/3200, S. 5, 346 ff.; LT-Drs. RP 15/4465, S. 1 f.; LT-Drs. MV 5/2143, S. 1, 90 ff.; LT-Drs. BB 4/7004, S. 2. und Wortprotokoll des Berliner Innenausschusses Nr. 16/74, S. 8.

33 Dies kann zum einem damit begründet werden, dass grundsätzlich alle Bundesländer Einsparungen vornehmen müssen und zum anderen, dass nicht einfach mit einer Senkung der Besoldung, sondern mit Personalkonzepten und Personalabbau auf die engen finanziellen Spielräume reagiert wird, vgl. hierzu: LT-PlProt. ST 5/51, S. 3405 f.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

spartnerschaften. Kooperationen zwischen einigen Ländern bei der Formulierung dieser Gesetze hat es nur in bestimmten Teilbereichen gegeben. So wird vor allem überall dort kooperiert, wo die Länder befürchten, dass die Mobilität der Beamten eingeschränkt werden könnte. Dagegen wird gerade nicht in Bereichen zusammengearbeitet, in denen die Länder unterschiedliche finanzielle Akzente setzen können. Dies zeigt sich zum Beispiel bei den norddeutschen Küstenländern, die zwar ein einheitliches Laufbahnrecht, aber kein identisches Besoldungsgesetz geschaffen haben.

Die skizzierten Gemeinsamkeiten und Unterschiede müssen mit verschiedenen Ursachen erklärt werden. Gemeinsamkeiten lassen sich überall dort erkennen, wo vergleichbare rechtliche Rahmenbedingungen und ähnliche Problemlagen zwischen den Ländern vorlagen. Abweichende Regelungen sind dagegen in den meisten Fällen aufgrund unterschiedlicher Haushaltslagen der Länder, in Teilbereichen aber auch aufgrund unterschiedlicher programmatischer Vorstellungen der die Landesregierungen stellenden Parteien zu erklären. Einer dieser Bereiche, bei dem Parteipolitik und finanzielle Faktoren eine Rolle gespielt haben und ein erhebliches Konfliktpotenzial zwischen den Akteuren bestand, war die Änderung der Lebensarbeitszeiten.[34] Interessant hierbei ist, dass sich die Begründungen, die von den unterschiedlichen Regierungsparteien[35] vorgebracht wurden, im Wesentlichen auf drei Punkte beschränkten. So wurde zunächst angeführt, dass in den folgenden Jahren die Versorgungsausgaben weiter stark ansteigen, was zu erheblichen Belastungen der öffentlichen Haushalte führen würde.[36] Baden-Württemberg rechnet beispielsweise mit einer Verdopplung der Versorgungsempfänger in den nächsten Jahren, wodurch zusätzliche Versorgungsausgaben in Höhe von sechs Milliarden Euro aufgewendet werden müssen.[37] Dementsprechend scheint es für die meisten Bundesländer unumgänglich, die Lebensarbeitszeit zu erhöhen, um die Staatsfinanzen strukturell zu entlasten. Des Weiteren begründeten die Regierungen ihr Vorgehen damit, dass der demografische Wandel die öffentliche Verwaltung zukünftig vor Personalprobleme stellen wird. Folglich will man mit der Anhebung der Altersgrenzen auch dem drohenden Fachkräftemangel entgegenwirken.[38] Schließlich wurde von den Regierungen als wesentliches Argument vorgebracht, dass man unter Gesichtspunkten der Gleichberechtigung und des „Betriebsfriedens" eine wirkungsgleiche Übertragung der in der gesetzlichen Rentenversicherung getroffenen Maßnahmen vornehmen müsste.[39]

---

34 Vgl. zu den genauen Altersgrenzen die einzelnen Beamtengesetze der Länder.

35 Regierungskonstellationen bei den Erhöhungen der Lebensarbeitszeiten (Zeitraum 2001 bis 2010): BW (CDU/FDP); BY (CSU/FDP); B (SPD/Linke); HH (CDU/Grüne); HE (CDU/FDP); MV (SPD/CDU); NI (CDU/FDP); NRW (CDU/FDP); RP (SPD/FDP) und SH (CDU/SPD).

36 Vgl. u.a. hierzu: LT-Drs. NI 16/3207, S. 76; LT-Drs. MV 5/2143, S. 2; LT-Drs. BY 16/3200, S. 10 f.; LT-PlProt. NI Nr. 94, S. 11963; Drs.-AbgH B 15/3514, S. 1. In Rheinland-Pfalz wurde die Erhöhung 2003 mit Steuereinbrüchen begründet, vgl. hierzu: LT-Drs. RP 14/1800, S. 1.

37 Eine genaue Zeitspanne, auf die sich diese Angabe bezieht, wurde nicht genannt, vgl. hierzu: LT-PlProt. BW 14/102, S. 7252.

38 Vgl. u.a. hierzu: LT-Drs. NI 16/3207, S. 147 und LT-Drs. BY 16/3200 , S. 4.

39 Vgl. u. a. hierzu: LT-Drs. NRW 14/8176, S. 126.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Argumente der Regierungen riefen wiederum unterschiedliche Reaktionen bei den Vertretern der jeweiligen Opposition und Gewerkschaften hervor. So befürworten beispielsweise die Grünen in Bayern ausdrücklich den Schritt der Anhebung, und auch verschiedene bayerische SPD-Landtagsabgeordnete zeigten grundsätzlich Verständnis für die Erhöhung der allgemeinen Lebensarbeitszeit.[40] Dagegen sprachen sich die verschiedenen Beamtengewerkschaften gegen den Pensionseintritt mit 67 aus.

Die Landtagsfraktion der Linken in Mecklenburg-Vorpommern war der Auffassung, dass schon die Erhöhung der allgemeinen Rentenarbeitszeit falsch gewesen sei und befürwortete stattdessen auch bei den Beamten „flexible Ruhestandsmodelle", die jedoch aufgrund der hohen Kosten nach Ansicht der Landesregierung nicht tragbar gewesen wären.[41] Allerdings führten weniger die Erhöhungen der allgemeinen Altersgrenzen zu Konflikten zwischen den Akteuren, sondern die Regelungen zu den besonderen Lebensarbeitszeiten.[42] Gerade in Baden-Württemberg, aber auch in Hessen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern kritisierten die gesamte Opposition und Vertreter der Beamten die von den Regierungen festgelegten Lösungen.[43] Anstelle der Verlängerung der Lebensarbeitszeit sprachen sie sich dafür aus, die besonderen Altersgrenzen bei 60 Jahren zu belassen, da „die physische und psychische Leistungsfähigkeit [...] ab 50 Jahren"[44] stark abnähmen und dies letztlich, gerade bei den Beamten der Feuerwehr und Polizei auch zulasten der Sicherheit gehen würde.[45]

Dass Berlin und Rheinland-Pfalz letztendlich trotz einer mit anderen Bundesländern vergleichbar schwierigen Versorgungslage die mit weitem Abstand niedrigsten Lebensarbeitszeiten eingeführt bzw. beibehalten haben, kann sicherlich darauf zurückgeführt werden, dass in diesen Bundesländern die Landesregierung von der SPD bzw. von der SPD und den Linken gebildet wird. Diese haben, so lässt sich vermuten, aufgrund ihrer parteipolitischen Vorstellungen und der in diesen Ländern jeweils anstehenden Landtagswahlen auf eine Erhöhung verzichtet. Ob diese geringeren Altersgrenzen auch zukünftig beibehalten oder nach der Landtagwahl 2011 schrittweise erhöht werden, bleibt abzuwarten. Die vermutliche Ursache dafür, dass Baden-Württemberg im Gegensatz zu Berlin und Rheinland-Pfalz die „härtesten Regelungen" verabschiedet hat, könnte damit begründet werden, dass das Land im bundesweiten Vergleich mit die höchsten Ausgaben für die Beamtenversorgung aufbringen und dementsprechend auch am stärksten sparen muss. Dass einige Bundesländer einen Mittelweg bei den besonderen Altersgrenzen gewählt haben, könnte im Fall von Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern

40 Vgl. LT-PlProt. BY 53, S. 20. In Nordrhein-Westfalen kritisierte dagegen die SPD die Erhöhung der Altersgrenze auf 67 Jahre, da die Beamten schon eine 41-Stunden-Woche hätten, vgl. hierzu: LT-PlProt. NRW 14/112, S. 13114.

41 Vgl. LT-PlProt. MV 5/84, S. 26.

42 Besondere Lebensarbeitszeiten gelten für spezielle Beamtengruppen wie beispielsweise Polizisten.

43 Vgl. LT-PlProt. BW 14/102, S. 7251-7281; LT-PlProt. HE 18/58, S. 3944-4147; LT-PlProt. SH 16/107, S. 8035; LT-Drs. SH 16/3774, S. 12; LT-Drs. SH 16/3808, S. 8 und LT-PlProt. MV 5/84, S. 19-38.

44 LT-PlProt. BW 14/99, S. 7044.

45 Vgl. ebenda, S. 7044.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

auf die Beteiligung des Koalitionspartners zurückzuführen sein. So hat zum Beispiel die SPD in Mecklenburg-Vorpommern bei den besonderen Lebensarbeitszeiten im Gesetzgebungsprozess noch Verbesserungen durchsetzen können.[46] Jedoch musste auch die mecklenburg-vorpommersche SPD aufgrund ihrer Regierungsverantwortung und der finanziellen Lage des Landes Einschnitte vornehmen, die sie aufgrund ihrer Programmatik lieber vermieden hätte. Ein ähnliches Dilemma zeigt sich in Brandenburg. Dort haben SPD und Linke in ihrem Koalitionsvertrag bereits vereinbart, bei ihrer kommenden Dienstrechtsreform die Altersgrenze auf 67 Jahre zu erhöhen.[47] Somit bestätigt sich die Annahme, dass in diesem Bereich zwar durchaus parteipolitische Ausgestaltungen zu erkennen sind, die Handlungsweise der Landesregierungen jedoch hauptsächlich durch die finanziellen Spielräume des jeweiligen Landes bestimmt wurde.

Ein weiterer Bereich, bei dem es zu Konflikten zwischen den verschiedenen Akteuren kam und parteipolitische Vorstellungen bei der Novellierung des Landesbeamtenrechts eine Rolle gespielt haben, war die Gleichstellung der eintragenden Lebenspartnerschaften. So führte die Verzögerung der Gleichstellung in den Landtagen von Thüringen, Sachsen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland immer wieder zu Anfragen und eigenen Initiativen der Opposition.[48] Die Landesregierungen, die dort zum Zeitpunkt der Gesetzesberatungen von der CDU gestellt wurden, begründeten die Verzögerung damit, dass man der Gleichstellung zwar positiv gegenüberstehe, diese jedoch erst im Rahmen der großen Dienstrechtsreformen durchführen werde.[49] Auch in Baden-Württemberg bediente sich die Regierung immer wieder dieser Argumentation. Doch im Gegensatz zu den anderen drei nicht tätig gewordenen Bundesländern hat Baden-Württemberg im Oktober 2010 mit der Verabschiedung des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes die umfassende Reform nun bereits vollzogen. Dennoch verzichtete die Landesregierung abermals auf die Verankerung der Gleichstellung im Beamtenrecht. Somit kam es im Gesetzgebungsprozess zu heftigen Debatten zwischen den verschiedenen Parteien und Verbänden. Zunächst verteidigten die damaligen Mehrheitsfraktionen im Landtag (CDU, FDP) die erneute Verzögerung damit, dass „die rechtliche Lage [...] relativ kompliziert“[50] sei, und gaben infolgedessen nach der ersten Lesung des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes einen Prüfauftrag an die Landesregierung mit dem Ziel, die Rechtslage eindeutig zu klären.[51] Für die Opposition war die Rechtslage dagegen schon von dem Prüfauftrag eindeutig, weshalb SPD und Grüne diesen Antrag ablehnten.[52] Das Gutachten der Landesregierung kam jedoch zu dem Ergebnis, dass es „eine zwingende rechtliche Notwendigkeit [zur] Gleichstellung nicht gebe“[53], weshalb sich die

46 Vgl. LT-PlProt. MV 5/84, S. 21.
47 SPD/Die Linke (Fn. 25), S. 36.
48 Vgl. hierzu: LT-Drs. NRW 14/10875; LT-Drs. SN 5/49; LT-Drs. SN 5/4643; LT-Drs. TH 4/4806; LT-Drs. SL 13/1661 und 13/2020.
49 Vgl. u.a. hierzu: LT-PlProt. NRW 14/55, S. 6196.
50 LT-PlProt. BW 14/99, S. 7042.
51 Vgl. ebenda, S. 7043.
52 Vgl. LT-PlProt. BW 14/99, S. 7047 f.
53 LT-PlProt. BW 14/102, S. 7260.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

CDU in ihrem Kurs bestärkt sah. Diese erneute Verzögerung wurde aber nun nicht nur von der Opposition und den Beamtenverbänden, sondern auch vom eigenen Koalitionspartner (Hagen Kluck, FDP/DVP) kritisiert: „Diese Reform hat einen Schönheitsfehler: Es ist uns nicht gelungen, die CDU von der Notwendigkeit der Gleichstellung eingetragener Lebenspartnerschaften zu überzeugen."[54] Allerdings wollten die Liberalen die Dienstrechtsreform nicht an dieser Frage scheitern lassen und sicherlich auch den Frieden in der Koalition wahren, weshalb die FDP-Abgeordneten dem Änderungsantrag von SPD und Grünen nicht zustimmten.[55]

Abschließend kann somit festgehalten werden, dass die Nichtgleichstellung bzw. verzögerte Gleichstellung der Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg, Thüringen, Sachsen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland von parteipolitischen Erwägungen mitbestimmt war. Dies ist vor allem deshalb anzunehmen, weil zum einen das Argument, die Reform nur im Ganzen vorzunehmen, nur wenig überzeugend ist, da der Großteil der Bundesländer (außer Sachsen-Anhalt, Bayern und Hamburg) die Reform der Lebenspartnerschaften unabhängig von einer Gesamtreform vorgenommen hat. Zum anderen scheinen auch finanzielle Argumente in diesem Bereich nicht ausschlaggebend zu sein, da die Zahl der verbeamteten Lebenspartnerschaften gering ist.[56] Letztendlich können aufgrund dieser Analyse folgende Tendenzen für das neue Beamtenrecht der Bundesländer festgehalten werden:

- In vielen wesentlichen Regelungen ähneln sich die Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsgesetze der Länder nach der Föderalismusreform I. In den bereits erwähnten Bereichen gibt es jedoch Unterschiede, was zu einer starken Diversifizierung führt.
- Insgesamt beschränkt sich der Großteil der Vorschriften in den neuen Landesgesetzen auf Anpassungen und Fortschreibungen des alten Bundesrechts.
- Die größten inhaltlichen Veränderungen sind bei den Dienstrechtsreformen der Länder im Laufbahnrecht erfolgt, wobei sich hier das System der norddeutschen Küstenländer durchzusetzen scheint.

54 Ebenda, S. 7257.

55 Mit den Stimmen aller Abgeordneten von SPD, Grünen und der FDP wäre der Änderungsantrag zustande gekommen; vgl. zu den damaligen Mehrheitsverhältnissen im Landtag von Baden-Württemberg: Ergebnisse der Landtagswahlen in Baden-Württemberg 1964-2011, in: Statistik Baden-Württemberg, unter: http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/wahlen/Landes-daten/Landtagswahlen/LRLtWsitzvert.asp (18.02.2011).

56 Die Bundesregierung schätzt, dass es zurzeit in Deutschland rund 19.000 eingetragene Lebenspartnerschaften gibt (BT-Drs. 17/3009 vom 23.09.2010, Anlage 1). Verlässliche Zahlen sind allerdings nicht vorhanden, weil sich das Bundesministerium des Innern bisher geweigert hat, einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den die Lebenspartner in das "Gesetz über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes" einbezogen würden. Von diesen wenigen eingetragenen Lebenspartnern ist nur ein Bruchteil als Beamte tätig. Siehe dazu auch die Zahlen in der baden-württembergischen Landtags-Drucksache 14/7642 vom 23.02.2011 und ergänzend die LT-Drs. 14/7369 vom 16.12.2010.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Besoldung und Versorgung der Beamten entwickelt sich stärker auseinander.

5. Fazit: Kooperation oder Wettbewerb im Beamtenrecht der Länder?

Abschließend sollen nun die Fragen beantwortet werden, wie die ersten Reformen des Beamtenrechts in Bezug auf die Ziele der Föderalismusreform bewertet werden können. Aus Sicht der Landespolitiker war es ein wesentliches Ziel, mit der Föderalismusreform die Kompetenzen der Landesparlamente im föderalen Gesetzgebungsprozess zu stärken.[57] Die Übertragung des Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrechts hat insofern tatsächlich zu einer Kompetenzerweiterung der Länder geführt. Sie sind nun berechtigt, wichtige Bestandteile dieses Politik- und Rechtsgebietes zu regeln. Bei den bis jetzt erlassenen Reformgesetzen haben die in den Landtagen vertretenen Fraktionen aktiv mitgearbeitet. In den Parlamenten wurden aufwändige Anhörungsverfahren durchgeführt und eine Vielzahl von Änderungs- und Entschließungsanträgen (in Bayern über 100) eingebracht, wodurch es zu mehr oder weniger starken Modifikationen der Gesetzentwürfe der Landesregierungen kam.[58] Auch zukünftig werden sich die Landesparlamente aufgrund notwendiger Anpassungen an aktuelle Entwicklungen weiter mit dem Beamtenrecht beschäftigen müssen. Deshalb ist festzuhalten, dass die Landtage durch die Übertragung der beamtenrechtlichen Kompetenzen *formal* gestärkt wurden. Aufgrund des parteienstaatlichen, konkurrenzdemokratisch ausgestalteten Parlamentarismus, in dem Regierung und Mehrheitsfraktionen eng miteinander verknüpft sind und die Opposition nur einen geringen Gestaltungsspielraum hat, gilt diese Stärkung allerdings überwiegend für die Mehrheitsfraktionen. Auch deren Position ist freilich nur bedingt gestärkt worden, da die Reformgesetze vielfach in den zuständigen Ministerien – zum Teil auch in Kooperation mit denen anderer Länder – ausgearbeitet worden sind.

Sofern es die Frage der Unterschiedlichkeit der Gesetze angeht, lässt sich feststellen, dass sich das Beamtenrecht der Länder im Kern weiter ähnelt. Gleichwohl ist es durchaus zu einer Differenzierung in einigen Bereichen gekommen. Dies mag man im Sinne einer „Unübersichtlichkeit" geißeln oder als „gewünschte Vielfalt" – auch im Sinne eines Wettbewerbs um die besten Gesetze – begrüßen. Problematisch ist aber in der Tat, dass aktuell in den Ländern nun zum Teil altes Bundesrecht, zum Teil neue Gesetze der Länder gelten, je nach Reichweite der beschlossenen Änderungen. Demnach muss die Antwort auf die Frage, ob die Länder stärker kooperiert oder eigene Gesetze vorgelegt haben, lauten: sowohl als auch. Tatsächlich haben einige Länder kooperiert, andere eher auf Eigenständigkeit gesetzt. So konnte in diesem Beitrag gezeigt werden, dass die Befürchtungen der Kritiker hinsichtlich eines „Wettlaufs der Standards nach unten" bis jetzt zum Großteil nicht beziehungsweise (noch) nicht im befürchteten Umfang eingetreten sind. Dass dem so ist, kann vor allem auf die verschiedenen Formen der Koopera-

57 Vgl. Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken! Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente vom 31.03.2003, S. 36-40.

58 Vgl. hierzu: LT-Drs. BY 16/3200, S. 51-86, 95, Anlage 1.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tion, wie sie für den deutschen Föderalismus typisch sind, zurückgeführt werden. Hierbei haben die norddeutschen Küstenländer stärker als die süddeutschen Länder miteinander zusammengearbeitet. Des Weiteren zeigt sich, dass sich auch die süddeutschen Länder, die stärker auf eigenständige Regelungen setzen, grundsätzlich ihrer Verantwortung für die Wahrung der übergreifenden Mobilität im deutschen Bundesstaat bewusst sind. Deshalb haben einige der Bundesländer Musterbeamtengesetze erlassen, Staatsverträge geschlossen oder „Mobilitätsklauseln" in ihre neuen Gesetze eingefügt, die gewährleisten sollen, dass ein Beamter auch zukünftig von einem Bundesland in ein anderes wechseln kann. Trotz dieser Anzeichen für Unitarismus und Kooperation gibt es zugleich Diversität und Wettbewerb im neuen Landesbeamtenrecht. Was daraus folgt, werden die kommenden Jahre zeigen. Denkbar ist durchaus, dass es zukünftig, vor allem im Bereich der Lehrer, also dort, wo ein Mangel und gleichzeitig Nachfrage an qualifizierten Bewerbern besteht, zu einem „Besoldungswettlauf" zwischen den Ländern kommen könnte.[59]

Letztendlich kann dieser Überblick nur als ein erster, grundsätzlicher Versuch angesehen werden, die Entwicklung des Beamtenrechts nach der Föderalismusreform I zu beschreiben. Dies liegt zum einen daran, dass die Reformen der Länder noch nicht abgeschlossen sind und zum anderen daran, dass die bis jetzt erfolgten Neugestaltungen so umfangreich sind, dass sie ihre Folgen noch nicht abzuschätzen sind. Allerdings kann festgehalten werden, dass das neue Politikfeld des Landesbeamtenrechts eine interessante und ergiebige Materie für vielfältige politikwissenschaftliche Fragestellungen darstellt.

59 *Haas, Birgit* 2009: Berlin verliert seine Lehrer. Andere Bundesländer locken mit besseren Konditionen – und werben Pädagogen ab, in: Die Welt kompakt vom 04.02.2009, S. 26 und *Leszczynski, Ulrike* 2009: Bundesländer werben sich die Lehrer ab, in: Nürnberger Zeitung vom 02.02.2009, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Abweichungsgesetzgebung im Jagdwesen: Eine weitere Anekdote eines „symbolischen Föderalismus" in der Bundesrepublik Deutschland[1]

Simon Obermeier

1. Die Abweichungsgesetzgebung nach der Föderalismusreform I – Kratzen an den unitarischen Grundfesten

„Sehen wir nun ferner auf das Glück der Bürger, so kann es gar keinen Zweifel leiden, dass ein solches einfaches Gesetzbuch für ganz Deutschland die schönste Gabe des Himmels genannt zu werden verdiente. [...] Gleiche Gesetze erzeugen aber gleiche Sitten und Gewohnheiten, und diese Gleichheit hat immer zauberischen Einfluss auf Völkerliebe und Völkertreue gehabt. [...] Ist also keine Gleichheit des Rechts, so steht das fürchterliche Unwesen der Kollision der Gesetze."[2] Auch nahezu siebzig Jahre später zeigt sich jene Haltung, indem etwa der Staatsrechtler Heinrich Triepel 1907 alle, dem Unitarismus gegenläufigen Entwicklungen, die Thibaut noch verhaltener als „Unwesen" bezeichnet, als „Fratze des Partikularismus"[3] geißelt und abtut. Diese Geisteshaltung und ihre Auswirkungen auf die politische Praxis fand mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland ihren Höhepunkt im Paradigma des „Unitarischen Bundesstaates"[4] der sechziger und frühen siebziger Jahre. Sie ist allerdings bis heute prägend für weite Teile der Ausgestaltung von Politik, die öffentliche Meinung und insbesondere das Verhältnis zwischen Bund und Ländern in Deutschland.[5] Angesichts dessen erscheinen Stimmen als nachvollziehbar, welche davon ausgehen, dass selbst geringfügigen Anpassungen hin etwa zu einem konkurrenz- oder wettbewerbsbasierten Föderalismus mit seinem weniger auf Symmetrie beruhenden Verständnis, aufgrund der tradierten Denk- und Entscheidungsmuster in Deutschland nur geringe oder keinerlei Chance zur Entfaltung einzuräumen sind.[6] Auf einen entsprechenden prozess- und strukturbedingten Konser-

1 Der vorliegende Aufsatz basiert auf der Diplomarbeit von *Obermeier, Simon* 2011: Die Abweichungsgesetzgebung nach der Föderalismusreform I – Ausdruck asymmetrischen Föderalismus oder lediglich eine weitere Anekdote „symbolischen Föderalismus" in der Bundesrepublik Deutschland? Eine Betrachtung mit besonderem Fokus auf das Jagdwesen, Erlangen.

2 *Thibaut, Anton Friedrich Justus* 1840: Über die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland, Heidelberg, S. 26.

3 *Triepel, Heinrich* 1907: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie, Tübingen, S. 87.

4 Dieser Begriff geht maßgeblich auf folgende gleichnamige Arbeit zurück: *Hesse, Konrad* 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.

5 Vgl. *Lehmbruch, Gerhard* 2001: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: *Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.)*: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Baden-Baden, S. 53-111 (S. 56).

6 So verweist etwa *Roland Lhotta* darauf, dass Reformen, welche der unitarisch-kooperativen Ausrichtung des deutschen Föderalismus z. B. in Form eines „dualen Konkurrenzföderalismus" gegenläufig sind, bereits in den Ansätzen zum Verharren oder nach Inkrafttreten zum Stocken verurteilt waren.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

vatismus hierzulande wurde bereits von Scharpf hingewiesen.[7] Umso bemerkenswerter ist es vor diesem Hintergrund, dass eine Koalition aus CDU/CSU und SPD als „politischer Unternehmer" mit der Föderalismusreform von 2006 versuchte, eben jene zwei als unveränderlich erscheinenden Pfeiler des deutschen Föderalismus zu modifizieren – Symmetrie und Unitarisierung. Dieser „aus einer theoretischen Perspektive [...] interessanteste Aspekt der Reform"[8], die Einbindung von Symmetrie und Unitarisierung in den vorhergehenden Verhandlungsprozess, zeigt sich beispielhaft in dem Recht zur Abweichung von Bundesgesetzen für die Länder, wodurch theoretisch ein Mehr an Asymmetrie entstehen könnte, und der Reduktion von Einheitlichkeit, etwa durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung (Stichwort: Diversität).[9] Beide Aspekte betreffen, mit Ausnahme der Hochschulzulassungen und -abschlüsse, umweltrelevante[10] Materien.[11] Auf eine Teilmaterie der umweltrelevanten Sachmaterien des Art. 72 Abs. 3 GG wird hier näher eingegangen: das Jagdwesen in Art. 72 Abs. 3 Nr. 1 GG.

Über fünf Jahre sind seit Einführung des neuen Gesetzgebungstypus vergangen und es stellt sich die Frage nach dessen Umsetzungspraxis: Wird die Abweichungsgesetzgebung, welche als Zeichen einer intellektuellen Öffnung gegenüber nichtunitarischen Denkmustern zu werten ist, durch die Länder in Form eines eigenständigen Handelns gegenüber dem Bund und untereinander – so das erklärte Ziel der Reform – tatsächlich genutzt? Oder verharren diese, trotz ihrer gestärkten Position, dennoch bei erwaigen Gesetzesnovellen in den alten kooperativen Handlungsmustern, geprägt von einer unitarisch-kulturellen Orientierung? Darauf basierend lässt sich sagen, ob durch die Einfüh-

---

Davon ausgehend prognostiziert er einen verschwindend kleinen Spielraum für Veränderungen; vgl. *Lhotta, Roland* 1993: Der „verkorkste Bundesstaat"? – Anmerkungen zur bundesstaatlichen Reformdiskussion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 24, Nr. 1, S. 117-132.

7 Vgl. *Scharpf, Fritz W.* 1988: Von Fug und Unfug institutioneller Erklärung, in: Politische Vierteljahresschriften (PVS), Jg. 29, Nr. 2, S. 271-275 (hier S. 275).

8 *Sturm, Roland* 2006: Von der Symmetrie zur Asymmetrie – Deutschlands neuer Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2006 Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 27-41 (hier S. 37).

9 Vgl. hierzu die Tabelle „Asymmetrie und Diversität im deutschen Föderalismus nach 2006" bei: Ebenda, S. 39.

10 Der Begriff „umweltrelevant" wird als Sammelbegriff für die zu betrachtenden Sachmaterien genutzt. Einerseits nämlich verdeutlicht dieser die enge Verzahnung von Jagdwesen und Materien des Umweltrechtes der Abweichungsgesetzgebung. Andererseits betont er auch die Trennung der Rechtskreise, da etwa das Jagdrecht durch seinen primären Zweck (die Ermöglichung, Regelung und Begrenzung der Jagd) kein umweltspezifisches Recht darstellt. Da allerdings die Verfolgung dieses primären Zweckes wiederum Auswirkungen auf die Umwelt zeitigen könnte, erscheint die Einstufung und Klassifizierung als „umweltrelevant" auch für das Jagdwesen als gegeben. Vgl. hierzu *Kloepfer, Michael* 2006: Umwelt-, Naturschutz und Jagdrecht – Eine kompetenzrechtliche Betrachtung im Lichte der Föderalismusdebatte, in: Natur und Recht (NuR), Jg. 28, Nr. 1, S. 1-7 (S. 5).

11 Das Recht zur Abweichung von Bundesgesetzen wurde für folgende, vormals der Rahmengesetzgebung zugeordnete, umweltrelevante Sachmaterien in Art. 72 Abs. 3 GG festgelegt: das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine), den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes), die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Abweichungsgesetzgebung auch de facto eine teilweise Stärkung des föderativen Prinzips in Deutschland stattgefunden hat, oder ob sie lediglich eine weitere Anekdote eines „symbolischen Föderalismus“[12] in der Bundesrepublik Deutschland darstellt.[13] Das heißt – betrachtet am Jagdwesen – konkret: Schaffen es die politischen Akteure in Bund und Ländern zu akzeptieren und zu lernen, die formal vorhandenen Chancen für autonomes Handeln in Art. 72 Abs. 3 GG zu nutzen und nutzen zu lassen?[14]

2. Die Verhandlungen zur Abweichungsgesetzgebung im Jagdwesen

Schon die Verhandlungen im Rahmen der Bundesstaatskommission erscheinen rückbetrachtend als Spiegelbild der weiteren Entwicklung in diesem Randbereich der Politik. Sie machen deutlich, dass selbst ein lokal radiziertes Politikfeld wie das Jagdwesen hinsichtlich der Übertragung in die ausschließliche Landesgesetzgebung an systemimmanente Grenzen stößt.

Im Bereich der Gesetzgebung bezeichnete Wolfgang Gerhards, als damaliger Justizminister von Nordrhein-Westfalen Mitglied in der Bundesstaatskommission, die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und die Einführung einer neuen Kategorie, der Abweichungsgesetzgebung, als „einen der wichtigsten Punkte des Reformpakets“.[15] Erste Überlegungen hinsichtlich dieses neuen Gesetzgebungstypus stammen bereits aus den 1970er Jahren. Stets wurde ein Zugriffsrecht der Länder von der Befürchtung begleitet, dass hierdurch eine Rechtszersplitterung in Deutschland einsetzen könnte.[16]

12 *Lhotta* 1993 (Fn. 6), S. 126.

13 Zum Verständnis von „symbolischen Föderalismus“: Lhotta verweist darauf, dass der Unitarismus in der Bundesrepublik unter den jeweiligen Gegebenheiten der Zeit stets bis heute auf Grund gewisser Notwendigkeiten als adäquates Prinzip angesehen wurde. Trotzdem wird seitens der Politik mit Hilfe des sogenannten „symbolischen Föderalismus“ versucht, eine Art „föderalistische Fassade“ aufrecht zu erhalten, nicht zuletzt um die starken Tendenzen der Unitarisierung zu kaschieren. Genauer schreibt er hierzu: „Die Politik greift die Argumentationsangebote des symbolischen Föderalismus orientiert am „taktischen Gebrauchswert föderaler Gefühle“ auf und garniert ihre weiterhin auf Beibehaltung der unitarischen Politikmechanismen wirkende Praxis mit [...] Begriffen wie Stärkung des Föderalismus, Subsidiarität, Reföderalisierung u.ä.“ (Ebenda, S. 128).

14 Vgl. *Scharpf, Fritz W.* 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt am Main/New York, S. 118.

15 Vgl. *Gerhards, Wolfgang* 2007: Abweichungsrechte (Art. 72 Abs. 3 neu) und Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG), in: *Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.):* Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden, S. 104-114 (S. 104).

16 Vgl. ausführlich zur Entwicklung des Zugriffsgedankens: *Dietsche, Hans-Jörg/Hintersch, Sven* 2005: Ein sogenanntes Zugriffsrecht für die Länder – „konkurrierende“ Gesetzgebung beim Wort genommen? Zur Entwicklung einer verfassungsrechtlichen Diskussion, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2005, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 187-205.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 gegenüber der Abweichungsgesetzgebung wurde sie von Parteien- und Verbandsvertretern regelmäßig ins Feld geführt.

Im Rahmen der Verhandlungen in der Bundesstaatskommission wurde von Länderseite ein Zugriffsrecht der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes bei bestimmten Materien bereits in den sogenannten „Leitlinien"[17] gefordert, einem Papier, auf welches sich die Ministerpräsidenten der Länder am 27. März 2003 als Grundlage für die Verhandlungen über die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung mit dem Bund verständigten. In diesen Leitlinien wurde dem Zugriffsgedanken[18] erheblicher Raum gewidmet. So wurde darin unter anderem gefordert, dass den Ländern bei geeigneten Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung ein eigenständiges Zugriffsrecht einzuräumen ist. Es wurden hierbei sowohl Materien aus Art. 74 GG, als auch der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG als geeignet angesehen, wie etwa Teilbereiche der Umweltgesetzgebung, das Jagdwesen sowie Naturschutz und Landschaftspflege.[19]

In Bezug auf das Jagdwesen herrschte bei den Verhandlungen in der Kommission anfangs weitgehend Einigkeit. Dieses war man zunächst von allen Seiten bereit, in die ausschließliche Gesetzgebung der Länder zu überführen, da hierdurch weder die Erstellung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches, noch die Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben betroffen wäre. Im weiteren Verhandlungsverlauf setzte sich demgegenüber allerdings die Auffassung durch, dass sich das Jagdwesen auf Grund seiner engen Verzahnung mit Aspekten des Naturschutzes und der Landschaftspflege kompetenzrechtlich betrachtet nicht von diesen unterscheiden sollte.[20] Zudem war die Übertragung des Jagdwesens in die Länderkompetenz den Ländern keine ausreichende Kompensation für die vom Bund geforderte Übertragung von Wasserhaushalt und Naturschutz in die Bundeskompetenz.[21] Dennoch waren die Länder auch nicht bereit, das Jagdwesen zur Herstellung einheitlicher Kompetenzarten innerhalb der umweltrelevanten Sachmaterien gänzlich dem Bund zu überlassen.[22] Zu erklären ist dieser Kurswechsel sicherlich auch mit einer nicht unerheblichen Einflussnahme sowohl der Vertreter der Jagdinteressen, als auch der Interessenvertreter des Umwelt- und Naturschutzes. „Bemerkenswert war die Mobilisierung der Interessenvertreter auf breiter Front bei diesem von der brei-

17 Vgl. *Bundesrat/Bundestag (Hrsg.)* 2005: Zur Sache 1/2005, Berlin, beiliegende CD-Rom, unter 12 „Sonstige Dokumente", Papier der Ministerpräsidenten.

18 Im „Leitlinien"-Papier der Ministerpräsidenten wird in Bezug auf ein Zugriffsrecht der Länder der Terminus einer „umgekehrt konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz" benutzt.

19 Vgl. *Gerhards* 2007 (Fn. 15), S. 108.

20 Vgl. *Kloepfer* 2006 (Fn. 10), S. 3.

21 Vgl. *Benneter, Klaus Uwe/Poschmann, André* 2007: Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich aus Sicht des Bundes, in: *Holtschneider/Schön (Hrsg.)* 2007 (Fn. 15), S. 175-194 (S. 181).

22 Wie umstritten die Zuordnung des Jagdwesens auch innerhalb der Reihen der Länder war, zeigt das Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz am 26. März 2004 in Osnabrück, wobei hinsichtlich des Tagesordnungspunktes „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Erhalt von Bundesgesetzgebungskompetenz beim Jagdwesen" kein Beschluss erzielt werden konnte. (Ergebnisprotokoll, S. 48). Die Ergebnisprotokolle der Agrarministerkonferenzen sind abrufbar unter: www.agrarministerkonferenz.de/Dokumente-AMK-Dokumente.html (11.11.2010).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Öffentlichkeit eher weniger wahrgenommenen Themenbereich",[23] so ein Fazit der Betrachtungen von Verbandsaktivitäten in den Verhandlungen. Erstaunlich ist es, zu sehen, dass die Jagd- und Naturschutzverbände einen Spitzenplatz im Vergleich der Verbandsaktivitäten im Rahmen der Bundesstaatskommission einnahmen.[24] Wie die meisten Verbände aus anderen Bereichen auch, plädierten sie für ein Beibehalten des Status quo. Zu Recht hebt Kloepfer hierbei hervor, dass sich eine ansonsten eher unübliche Allianz von Jagd- und Naturschutzinteressen für einen kompetenzrechtlichen Verbleib des Jagdwesens auf Bundesebene aussprach,[25] obgleich die Argumentationen hierfür divergierten. Von Seiten der Jagd, vertreten vor allem durch den Deutschen Jagdschutzverband (DJV), wurde bei einer Verlagerung des Jagdwesens befürchtet, dass das Naturschutz- und Tierschutzrecht bei einem Verbleib auf Bundesebene das Jagdrecht künftig dominieren könne. Erklärtes Ziel des DJV war es, so der ehemalige Bundeslandwirtschaftsminister und damalige Präsident des Verbandes Jochen Borchert: „Der Erhalt der Bundeskompetenz im Jagdrecht auf einer Augenhöhe mit dem Natur- und Tierschutzrecht."[26] Zudem sah der DJV eine Gefahr[27] darin, dass die Länder in einen Regelungswettbewerb treten könnten und somit die Grundsätze des Bundesjagdgesetzes, die der DJV als bewährt ansah, unterlaufen werden könnten.[28] Ähnlich sah dies auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Jagdgenossenschaften und Eigenjagdbesitzer (BAJGE) im Deutschen Bauernverband. Seitens des Naturschutzes wurde etwa vom Naturschutzbund Deutschland (NABU) angemahnt, dass eine Zersplitterung des

23 *Becker, Georg* 2005: Stellungnahmen von Interessengruppen zur Arbeit der Bundesstaatskommission, in: *Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.):* Die unvollendete Föderalismus-Reform. Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004, Tübingen, S. 139-149 (S. 148).

24 Vergleicht man diese Feststellung mit der Analyse der Zuschriften an die Bundesstaatskommission - wie sie von Arthur Benz vorgenommen wurde, so stellt sich heraus, dass bei den Zuschriften der Umweltbereich deutlich zu den unterrepräsentierten Themen zu zählen ist. Dies spricht dafür, dass die Interessenvertretung im Bereich der Umwelt vornehmlich den direkten Kontakt zu den Mitgliedern der Kommission suchte oder das Forum der Öffentlichkeit nutzte. Vgl. *Benz, Arthur* 2005: Rege Beteiligung, konfligierende Interessen. Eine Analyse der Zuschriften an die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 36, Nr. 4, S. 741-747 (S. 745f.).

25 Vgl. *Kloepfer* 2006 (Fn. 10), S. 4.

26 *Jochen Borchert*, zitiert in: *Hornung, Heiko* 2004: Es geht ums Ganze. Die Föderalismus-Debatte, in: Wild und Hund, Jg. 107, Nr. 21, S. 14-17 (S. 14).

27 Zudem wurden von Beobachtern des Prozesses in der Bundesstaatskommission in Bezug auf eine Übertragung des Jagdwesens in die ausschließliche Länderkompetenz u.a. folgende negative Auswirkungen angemahnt: Rechtsunsicherheit bei der Jagdausübung in einem anderen Bundesland, Verlust der bundesweiten Gültigkeit des Jagdscheines, welcher im Bundesjagdgesetz geregelt ist. Weit mehr als diese allgemeinen Auswirkungen wurde die Einschränkung der bisher praktizierten Jagdausübung in einzelnen Ländern befürchtet: Reduzierung der Liste der jagdbaren Arten, Streichung der Begriffe der „Hege" und der „Weidgerechtigkeit" oder ein Infragestellen des in Deutschland gültigen Reviersystems. Vgl. *Meyer-Ravenstein, Dietrich* 2004: Das Jagdrecht im Prozess der Föderalismusreform, in: *Deutscher Jagdrechtstag e.V. (Hrsg.):* Deutscher Jagdrechtstag, Köln, S. 65-94 (S. 84ff.).

28 Vgl. Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Jagdwesens durch unterschiedliche Landesgesetze auch eine Schwächung des Naturschutzes nach sich ziehen und dies nicht zuletzt die Umsetzung von Europarecht erschweren könnte.[29] Meyer, der als Sachverständiger an den Verhandlungen der Kommission teilnahm, kam zu folgendem Urteil für das Jagdwesen im Prozess der Bundesstaatskommission: „Beim Jagdrecht, das man als lokal radiziertes Recht durchaus den Ländern hätte überlassen können, hat sich die Jägerlobby durchgesetzt, die wie jede Lobby für eine Bundeszuständigkeit ist."[30]

3. Die Abweichungsgesetzgebung im Jagdwesen – Prädestiniert und doch geschmäht

Als Endergebnis der Debatte ging der neu im Grundgesetz verankerte Typus der Abweichungsgesetzgebung hervor. Einige Länder nutzten die Möglichkeit der Abweichung vom Bundesjagdgesetz innerhalb ihrer Novellierungsprozesse der jeweiligen Landesjagdgesetze. Hierbei handelte es sich zumeist – eine gemeinsame Perzeption der Länder in diesem Politikbereich ist kaum von der Hand zu weisen – um folgende Aspekte: Deregulierungsmaßnahmen bei den Jagdpachtkonditionen und der Abschussplanung, eine Neugestaltung der Jagdzeiten sowie die Anpassung des Kataloges jagdbarer Arten.[31] Mit Blick auf den Anspruch der Reform, die Länder in ihren eigenständigen Handlungsmöglichkeiten zu stärken, ergibt sich allerdings ein mehr als ernüchterndes Fazit. Obgleich im Jagdwesen, wie bei keiner der anderen, umweltrelevanten Sachmaterien der Abweichungsgesetzgebung, die Voraussetzungen für ein eigenständiges Länderhandeln grundsätzlich günstig wären.

So wurde mit der sofortigen Anwendbarkeit des Abweichungsrechtes der Länder von Bundesrecht nach Inkrafttreten der Föderalismusreform im Jagdwesen – im Vergleich etwa zu den Bereichen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, welche vor dem Hintergrund der Schaffung des Umweltgesetzbuches mit langen Karenzfristen versehen wurden – eine Grundlage geschaffen, welche insbesondere das Jagdwesen prädestiniert, innerhalb der umweltrelevanten Materien eine experimentelle Position einzunehmen. Das heißt, den Ländern wurde in diesem Politikfeld auch hierdurch die Möglichkeit eingeräumt, den Umgang mit dieser neuen Gesetzgebungskategorie zu praktizieren und erste Erfahrungen hiermit zu sammeln. Die Hemmschwelle, als erstes Bundesland das Abweichungsrecht zu nutzen und somit den traditionellen Vorwurf des Spalters der Ländersolidarität auf sich zu ziehen, erscheint vor allem im Jagdwesen als weniger relevant. Wenn schon die Materien der Abweichungsgesetzgebung im Ganzen als zu unbe-

29 Vgl. *Becker* 2005 (Fn. 23), S. 148.

30 *Meyer, Hans* 2008: Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik, Berlin, S. 173; vgl. auch *Benneter/Poschmann* 2007 (Fn. 21), S. 184 oder *Rüttgers, Jürgen* 2007: Umwelt- und verbraucherschutzrecht. Teil II (Oktober 2005 bis Juli 2006), in: *Holtschneider/Schön (Hrsg.)* (Fn. 15), S. 206-212 (S. 206f.).

31 Vgl. *Obermeier* 2011 (Fn. 1), S. 80ff.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

deutende Politikfelder angesehen werden,[32] so trifft dies in besonderer Weise auf den als peripher einzustufenden Politikbereich des Jagdwesens zu. Insofern dürfen auch Entscheidungen über Änderungen der Jagdgesetze, gemessen an der Zahl direkter Adressaten, als unwesentlich und marginal klassifiziert werden.[33] Als Folge dessen dürfte es Initiatoren von Reformvorhaben, zumeist Vertretern der Landesregierungen, erleichtert werden, diese umzusetzen, da eine Gegenwehr aus der breiten Öffentlichkeit kaum zu erwarten sein dürfte. Eingriffen im Jagdwesen haftet weit weniger die Befürchtung einer Abstrafung bei kommenden Wahlen durch die hiervon Betroffenen an, als dies etwa bei umweltrechtlichen Eingriffen der Fall wäre. Kaum jemand außerhalb der Fachkreise würde durch unterschiedliche Ansätze der Länder hinsichtlich der Gestaltung ihres Jagdrechtes eine Gefahr für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder die einheitliche Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hierzulande sehen.[34] Überspitzt formuliert, scheint hier das „Schreckgespenst des Partikularismus", welches oftmals bereits als Hemmschuh eigenständiger Länderlösungen identifiziert werden konnte, nur äußerst begrenzt „Angst und Schrecken" zu verbreiten. Vielmehr wird das Jagdwesen als regional verankerte Sachmaterie wahrgenommen, wodurch sich nicht zuletzt auch die anfängliche Bereitschaft in der Bundesstaatskommission, das Jagdwesen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder zuzuordnen, erklären lässt. Insbesondere jener regionale Charakterzug des Jagdwesens würde dieses auch bezüglich einer asymmetrischen Regelung und einer intensiven Nutzung der Abweichungsrechte prädestinieren.[35] Zudem darf auch nicht übersehen werden, dass trotz einer umfangreichen Ausschöpfung der Gesetzgebung des Bundes durch das Bundesjagdgesetz und seine Detailfülle dennoch auch für die Länder ein gewisser Spielraum für eigene Akzentsetzung bereits zu Zeiten der Rahmengesetzgebung bestand. Insofern konnte sich schon vor Einführung der Abweichungsgesetzgebung in Teilen eine eigenständige Verwaltungstradition und Sachwissen sowie eigene Lösungsansätze zu den jeweiligen Freiräumen in den einzelnen Ländern etablieren.

---

32 *Decker, Frank* 2007: Mehr Asymmetrie im deutschen Föderalismus? Die neue Abweichungsgesetzgebung, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 205-223 (S. 221).

33 Diese Einordnung wird wie folgt verstanden: „marginale Gesetze beinhalten lediglich kleinere, formale Änderungen und Anpassungen oder materielle Regelungen ohne direkte Bedeutung für einen größeren Personenkreis.", nach: *König, Thomas/Bräuninger, Thomas* 2005: Gesetzgebung im Föderalismus. Speyer, S. 30. Dieser geringe Kreis direkter Adressaten – in erster Linie Jagdausübungsberechtigte, Grundeigentümer und die zuständigen Behörden - trifft auch auf das Jagdwesen zu. Hierbei sollte dennoch nicht übersehen werden, dass der Kreis indirekt Betroffener sich erheblich ausweiten lässt, zumal insbesondere das Jagdwesen ein zweifellos emotional besetztes Politikfeld darstellt, wodurch dieses zunehmend auch in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gerät.

34 Vgl. *Scharpf, Fritz W.* 2009 (Fn. 14), S. 124.

35 Vgl. *Eppler, Annegret* 2007: Das materielle Abweichungsrecht in der deutschen Umweltpolitik zwischen sachpolitischer Angemessenheit und föderalem Kompensationshandeln, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 238-251 (S. 242).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ebenfalls eigenständiges Länderhandeln im Jagdwesen begünstigen sollte grundsätzlich ein weiterer Faktor, welcher wohl zu Recht bei den übrigen umweltrelevanten Materien der Abweichungsgesetzgebung als Hindernis für den Gebrauch dieser ausgemacht wurde: der starke europarechtliche Einfluss im Bereich der Umweltpolitik. Während der aus der Zeit Jacques Delors als Präsident der Europäischen Kommission her rührende „80-Prozent-Mythos" hinsichtlich des europäischen Einflusses auf die nationale Gesetzgebung für die meisten Politikfelder als widerlegt angesehen werden kann, trifft dieser mittlerweile dennoch in besonderem Maße auf die Umweltpolitik zu.[36] Hierdurch sehen sich die Länder trotz ihres Abweichungsrechtes von Bundesgesetzen in den umweltrelevanten Materien und der daraus folgenden Möglichkeit eigenständigen Agierens verstärkt mit europarechtlichen Vorgaben konfrontiert, welche ihrerseits den Freiraum des Länderhandelns begrenzen. Anders als bei den restlichen umweltrelevanten Sachmaterien gestaltet sich der europarechtliche Einfluss im Falle des Jagdwesens. Zwar tangieren europarechtliche Richtlinien auch das Jagdwesen, dennoch nicht in einem Umfang wie bei den verbleibenden Materien des Rechtes auf Abweichung.[37] Erst im März 2010 betonte die Europäische Kommission in einem Grünbuch, dass Forstpolitik – und in diesem Zusammenhang wird Jagd in Zeiten einer steigenden Beschäftigung mit den Folgen des Klimawandels unweigerlich künftig diskutiert werden[38] – in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten fällt. Hierzu heißt es: „Forstpolitische Maßnahmen fallen in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten. Die Rolle der EU ist dabei beschränkt und im Wesentlichen darauf ausgerichtet, die forstpolitischen Maßnahmen und Programme der Mitgliedsstaaten zu untermauern."[39] Entscheidend hierbei ist, dass Novellierungsrisiken, wie sie etwa von einer nachträglichen Änderung getroffener Regelungen durch anderslautende europäische Bestimmungen ausgehen könnten, für den Bereich des Jagdwesens minimiert werden und somit sich grundsätzlich der „Novellierungsmut" der Bundesländer steigern sollte. Eben diese Einschätzung trifft auch auf die finanziellen Risiken der Länder bei einer etwaigen Jagdgesetznovelle zu. Während Gesetzgebungsinitiativen im Bereich der Umweltpolitik allgemein als relativ kostenträchtig klassifiziert werden,[40] beweist die bisher umfangreichste Landesjagdgesetznovelle in Rheinland-Pfalz, dass diese hohen Kosten der Gesetzgebung nicht auf das Jagdwesen

36 Vgl. *Töller, Anette Elisabeth* 2008: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 39, Nr. 1, S. 3-17.

37 So betonte ein Vertreter der Europäischen Kommission im Rahmen von Gesprächen der Intergruppe „Nachhaltige Jagd" des Europäischen Parlaments, dass für das Jagdwesen keine allgemeine Zuständigkeit der EU besteht. Vgl. Artikel 2010: Union nicht für Wildtiere zuständig, in: *Die Pirsch*, Jg. 62, Nr. 24, S. 8. Vgl. auch *Frank, Gerhard* 1995: Die Jagdgesetzgebung in der EU und ihre Auswirkungen auf das nationale Recht, in: *Deutscher Jagdrechtstag e.V. (Hrsg.)*: Deutscher Jagdrechtstag, Köln, S. 57-78.

38 Dies beweisen bereits jetzt die Debatten zu den Jagdnovellen der Länder und des Bundes.

39 *Europäische Kommission* 2010: Grünbuch. Waldschutz und Waldinformation. Vorbereitung der Wälder auf den Klimawandel, Brüssel, S. 2.

40 Vgl. *König/Bränminger* 2005 (Fn. 34), S. 37.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zutreffen.[41] Zusätzlich wurden Novellierungsrisiken der Länder im Jagdwesen durch den zweimaligen Verzicht der Bundesregierung, initiativ im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung tätig zu werden, reduziert. Von dem Verzicht des Hauptinitiators und erfolgreichsten Initiators von Gesetzen auf Bundesebene[42] musste unmittelbar eine beträchtliche Signalwirkung auch für die Länder ausgehen, wie die entsprechenden Begründungen der Landesjagdgesetze auch deutlich machen. Nicht zuletzt hieraus leitet sich die Erklärung dafür ab, weshalb im Jagdwesen auch kleinere Länder wie Rheinland-Pfalz oder das Saarland Novellierungen unter Einbeziehung des Abweichungsrechtes anstrebten und teils umsetzten; eine Tatsache, welche einst von kritischen Beobachtern der Abweichungsgesetzgebung als äußerst unwahrscheinlich eingestuft wurde.[43]

Für eine Vielzahl der jagdrechtlichen Änderungen im Rahmen der Landesnovellen hätte es nicht der Änderung des Grundgesetzes – also der Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der Überführung in die Abweichungsgesetzgebung – bedurft, da entsprechende Landesaktivitäten auch ohne dies möglich gewesen wären. Dennoch lassen die Gesetzesbegründungen auf ein gesteigertes gesetzgeberisches Selbstbewusstsein der Länder im Jagdwesen im Zuge der Einführung des Abweichungsrechtes durchaus schließen.

Trotz dieser günstigen Grundvoraussetzungen für das Jagdwesen bezüglich der Nutzung der Abweichungsrechte durch die Länder scheint Skepsis hinsichtlich der weiteren Entfaltung dieses neuen Gesetzgebungstypus sowohl mit Blick auf das Jagdwesen, als auch verstärkt bei den verbleibenden umweltrelevanten Materien des Art. 72 Abs. 3 GG als angebracht. Wie gezeigt, nutzen die Länder einerseits zwar ihr neu gewonnenes Recht im Jagdwesen – ein gewisser experimenteller Charakter kann dabei auch nicht abgesprochen werden, – doch ist dahinter weit weniger ein eigenständiges Länderhandeln zu erkennen, als vielmehr eine Einbettung dieser Reformschritte in ein von Bund und Ländern wohl koordiniertes und ausgehandeltes Bett zu sehen, welches letztlich auf eine in weiten Teilen gemeinsame Wahrnehmung dieses Politikfeldes zurückzuführen ist. Sowohl das gemeinsame „Eckpunktepapier" der Länder zur Weiterentwicklung des Jagdwesen[44] – in dessen Grenzen sich alle bisherigen Novellen auch tatsächlich bewegen – als auch die Bund-Länder-Absprachen im Vorfeld der geplanten Bundesjagdgesetznovellierung 2006/2007 machen deutlich, wie präsent die bisher praktizierten Entscheidungsstrukturen in Form einer intensiven horizontalen und vertikalen Koordination der Politikergebnisse im Jagdwesen sind. Im Ergebnis tragen diese weit weniger den geänderten, vergrößerten Spielräumen der Länder nach der Föderalismusreform I in

41 Vgl. *Landtag Rheinland-Pfalz*: Drucksache 15/4341, S. 2.

42 Vgl. *König/Bräuninger* 2005 (Fn. 34), S. 8.

43 Vgl. etwa *Decker* 2007 (Fn. 33), S. 220.

44 2008 erstellten die Fachreferenten der Länder für das Jagdwesen – mit Ausnahme Bayerns, Baden-Württembergs und Sachsens – auf Initiative von Rheinland-Pfalz gemeinsam ein Eckpunktepapier unter dem Titel „Gemeinsame Grundsätze der Länder zur Weiterentwicklung des Jagdrechts in Deutschland". Darin setzten sie sich das Ziel, die Regelungen des Bundesjagdgesetzes als „gemeinsame Klammer" zu erhalten, und einigten sich auf acht Eckpunkte, welche für die Länder bei etwaigen Jagdgesetznovellierungen als Leitfaden dienen sollten.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

diesem Bereich Rechnung und erzeugen letztendlich eine weitgehend bundesweit abgesprochene und einheitliche Jagdpolitik. Die Ursachen hierfür ergeben sich sowohl aus politikfeldeigenen Gründen, als auch aufgrund der Kontinuität der bisher in Deutschland praktizierten und nur schwerlich revidierbaren, kooperativen, vereinheitlich wirkenden Handlungs- und Entscheidungsmuster. Es wird deutlich, wie entscheidend letztlich die „Fachbruderschaften" in diesem Politikfeld immer noch wirken und die Ergebnisse im Sinne einer relativ einheitlichen Lösung determinieren. Wie zu vermuten war, stellen sie somit nach wie vor ein zentrales Hindernis für ein eigenständigeres Handeln einzelner Länder dar. Speziell für das Jagdwesen lässt sich feststellen, dass die Strömungen der Landesjagdgesetznovelle in erster Linie aus dem Umstand heraus resultieren, dass das Bundesjagdgesetz in seiner aktuellen Fassung als nicht mehr den jetzigen Gegebenheiten angepasst und somit, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, seitens einiger Länder als defizitär angesehen wird. Die daraufhin getätigten Novellen über den „Landweg", und hierbei auch die Nutzung der Abweichungsrechte, sind in der Folge de facto weniger Ausdruck eines neuen Selbstbewusstseins der Länder hinsichtlich der Gestaltung ihres Jagdwesens, als vielmehr der Tatsache geschuldet, dass der Bund bisher einen gesetzgeberischen Verzicht ausübte. Somit drängt sich der Eindruck förmlich auf, dass die Länder lediglich zeitlich gesehen einer Bundesnovelle vorgreifen. Diese Bundesnovelle am Horizont sehend, werden sich die Länder zudem kaum außerhalb jenes fachintern abgestimmten Rahmens bewegen, um allzu umfassende, abermalige Änderungen ihrer novellierten Landesgesetze zu vermeiden. Dass eine entsprechende Bundesnovelle angesichts des nach wie vor spürbaren Reformdrucks vorgenommen wird, ist zu vermuten. Hierbei ist davon auszugehen, dass erneut eine enge Kooperation zwischen Bund und Ländern im Vorfeld einsetzen wird, wozu allein der Bund, um etwaigen neuen Abweichungen vorzubeugen, ein erhebliches Interesse haben dürfte. Zusätzlich besteht auf Grund der Zersplitterung der Abweichungskompetenzen weiterhin die Notwendigkeit, sich untereinander auch hinsichtlich anderer Teilmaterien eng zu koordinieren.[45] Im Resultat werden Neuerungen der vorhergehenden Ländernovellen aufgegriffen werden und in ein neues Bundesgesetz eingearbeitet werden. Ein erneutes Abweichen selbst leistungsstarker Länder von der gemeinsam erarbeiteten Bundesregelung, verstärkt durch den weitestgehenden Wegfall der als defizitär betrachteten Bereiche der Jagdgesetzgebung, ist mittel- und sogar längerfristig gesehen kaum mehr zu erwarten. So äußerten bereits im Rahmen der Bundesstaatskommission die Länder Bayern, Bremen und Sachsen-Anhalt die Befürchtung, dass die Verdrängung abweichenden Landesrechtes durch novelliertes Bundesrecht eine faktische Beendigung der gesetzgeberischen Tätigkeit des Landesgesetzgebers bedeuten würde, weil dieser in der Praxis kaum mehr die Anstrengung unternehmen wird, erneut abzuweichen.[46] Insofern ist ein Wettbewerb zwischen Bund und Ländern im Jagdwesen um „das beste Jagdrecht" im

45 Vgl. *Eppler* 2007(Fn. 36), S. 247.

46 Vgl. *Stünker, Joachim* 2007: Zur Entwicklung der Neufassung von Artikel 72 Absatz 2 GG (Erforderlichkeitsklausel) und Artikel 72 Absatz 3 (Abweichungsrechte), in: *Holtschneider/Schön (Hrsg.)*(Fn. 15), S. 91-103 (S. 98).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rahmen der Abweichungsgesetzgebung, wie er etwa von Glaser gesehen wurde,[47] auf Grund der gemeinsamen Novellierungsströmungen und kooperativen Absprachen weder vor, noch nach einer Bundesnovelle als gegeben anzusehen. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass auch die praktische Umsetzung der Abweichungsgesetzgebung eng in das bisherige „unitarisch und kooperative Korsett" Deutschlands eingebettet ist. Den de facto Asymmetrien im Bereich der umweltrelevanten Politik zwischen den Ländern wird zwar durch die Abweichungsgesetzgebung als Form der de jure Asymmetrie formal begegnet. Zu einem tatsächlichen Mehr an Asymmetrie innerhalb des Bundesstaates führt dies allerdings kaum. Vielmehr ist ein Lern- und Rezeptionsprozess bei Bund und Ländern ersichtlich, der letztlich zu Angleichungen führt und im Endeffekt ebenso zentralisierend wirkt, wie dies bei einheitlichen Regelungen der Fall wäre.[48] Die Einschätzung Scharpfs, dass sich die Länder auch weiterhin scheuen werden, umfangreicher ihre neue Kompetenz autonom zu nutzen und weiterhin den Weg der Koordination einschlagen und nicht verlassen werden, trifft somit auch auf das Jagdwesen zu; obwohl sich dieses, wie gezeigt, für ein Mehr an Landesautonomie durchaus anbieten würde. Die Länder konnten somit in den Verhandlungen zur Föderalismusreform zwar zunächst ihre eigenen Gesetzgebungskompetenzen erweitern, die Umsetzung dessen in der politischen Realität aber konterkariert dieses Ergebnis. Wie treffend, insbesondere für das Jagdwesen, erscheint hier der von Scharpf in diesem Zusammenhang geäußerte Satz: „Man kann die Hunde [nun einmal] nicht zum Jagen tragen."[49]

Das erklärte Ziel der Föderalismusreform I, das eigenständige Länderhandeln sowohl in der Beziehung der Länder unter sich, als auch gegenüber dem Bund zu stärken, konnte mit Blick auf das Jagdwesen kaum erreicht werden. Vielmehr zeigt sich, dass die übergreifenden Leitlinien der Novellierungen in diesem Politikfeld auf einem zwischen den Ländern mit Bundesbeteiligung ausgehandeltem Fundament beruhen und somit einer tatsächlichen Steigerung der Eigenständigkeit der Länder sowie einer asymmetrischen Politikgestaltung selbst in dem marginalen Gebiet der Jagdgesetzgebung entgegenstehen. Letztendlich entsteht auch hier der Eindruck, dass die Abweichungsgesetzgebung im Jagdwesen trotz der unzweifelhaft vorhandenen intellektuellen Öffnung gegenüber Elementen asymmetrischen Föderalismus ein neuerliches Beispiel dafür darstellt, wie gering die praktischen Umsetzungschancen selbst für kleinere Reformschritte sind, welche der unitarischen Orientierung in Deutschland entgegenlaufen. Es drängt sich förmlich der Verdacht auf, dass auch das Recht zur Abweichung der Länder von Bundesgesetzen Ausfluss eines „Föderalismus ohne Föderalisten" ist und mit ihm lediglich eine weitere Anekdote im Buch des „symbolischen Föderalismus" der Bundesrepublik Deutschland geschrieben wurde.

47 Vgl. *Glaser, Andreas* 2007: Das Jagdrecht im Spannungsfeld bundesstaatlicher Gesetzgebung. Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Jagdgesetzgebung in Deutschland, in: *Natur und Recht* (NuR), Jg. 29, Nr. 7, S. 439-446 (S. 443).

48 Vgl. *Decker* 2007 (Fn. 33), S. 205.

49 *Scharpf* 2009 (Fn. 14), S. 117.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Föderalismusreform I auf dem Prüfstand: Ein Zwischenbericht über Teilbereiche ihrer Umsetzung

Hans-Peter Schneider

1. Fragestellungen

Die Föderalismusreform I, die am 1. September 2006 in Kraft getreten ist, stellt mit ihren Ergänzungen und Änderungen von 25 Artikeln des Grundgesetzes die am tiefsten greifende und umfangreichste Verfassungsreform seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland dar. Schon kurz nach ihrem Inkrafttreten sprachen Kritiker von einem Fehlschlag oder Missgriff der Bemühungen um mehr Transparenz, Entflechtung von Zuständigkeiten zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen und um Beseitigung von Vetopositionen oder Blockademöglichkeiten im Bundesrat. Andere Beobachter beurteilen die Reform inzwischen eher positiv und halten die vorgenommenen Kompetenzverlagerungen vom Bund auf die Länder durchaus für sachgerecht; sie gefährdeten keineswegs die notwendige Rechtseinheit und Rechtssicherheit im Bundesgebiet. Selbst unter den ehemaligen Sachverständigen der Föderalismuskommission I herrscht darüber Uneinigkeit.[1] Bisher konnten aber weder die Kritiker der Föderalismusreform ihr Scheitern, noch deren Verfechter ihren Erfolg anhand empirischer Fakten oder praktischer Erfahrungen jeweils umfassend belegen oder widerlegen.

Um dieser Ungewissheit abzuhelfen, wird seit August 2008 im „Deutschen Institut für Föderalismusforschung e.V." in Hannover unter dem Titel „Der neue deutsche Bundesstaat. Begleitforschung zur Föderalismusreform I" ein Projekt durchgeführt, das dazu dienen soll herauszufinden, ob und inwieweit die Ziele der Föderalismusreform I in der Staatspraxis bereits verwirklicht oder verfehlt wurden bzw. noch verwirklicht werden können.[2] Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen dabei drei Aspekte: Erstens soll bestimmt werden, ob und inwieweit die Absichten der Urheber, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze zu reduzieren, die gemeinsamen Kompetenzen von Bund und Ländern zu entflechten, die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder zu stärken, die Länder an den finanziellen Lasten des Bundes aus Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union zu beteiligen und die sogenannte Europarechtsfähigkeit des Grundgesetzes zu verbessern, sich haben oder werden verwirklichen lassen. Beispielsweise wird analysiert, wie die Länder mit ihren neu gewonnenen Gesetzgebungskompetenzen umgehen,

1 Vgl. einerseits *Meyer, Hans* 2008: Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik, Berlin; *ders.* 2008: Föderalismusreform. Wie reformfähig ist unser System?, Berlin; *Scharpf, Fritz W.* 2006: Weshalb wurde so wenig erreicht?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50 (2006), S. 6-11; *ders.* 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt a.M.; andererseits *Huber, Peter* 2009: Die Föderalismusreform I: Versuch einer Bewertung, in: Reform an Haupt und Gliedern. Symposium aus Anlass des 65. Geburtstages von Hans-Jürgen Papier, München, S. 25-42.

2 Das Projekt wird von der Fritz Thyssen Stiftung und vom Land Niedersachsen gefördert.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

insbesondere wenn sie von der Möglichkeit Gebrauch machen, von bundesgesetzlichen Regelungen abzuweichen. Zweitens sind die Reformen zu identifizieren, welche sich bewährt haben. Bei anderen Reformen gilt es, den weiteren Änderungs- und Anpassungsbedarf zu bestimmen. Drittens soll vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen danach gefragt werden, welche Folgewirkungen sich für das Gesamtgefüge des deutschen Föderalismus aus den einzelnen Reformmaßnahmen ergeben.

Dieser Ansatz führt zu einer doppelten Fragestellung. Erstens: Entsprechen die Ergebnisse der Reform, wie sie in den 25 Grundgesetzänderungen und im Föderalismusbegleitgesetz zum Ausdruck kommen, aus dem Blickwinkel der verschiedenen Akteure den ursprünglichen Zielen, die zur Einsetzung der Föderalismuskommission I geführt haben? Zweitens: Sind Ergebnisse der Reform durch die nachfolgende Gesetzgebung in Bund und Ländern zutreffend, vollständig und sachgerecht umgesetzt worden? Beide Fragen beziehen sich auf unterschiedliche analytische Ebenen und sind daher methodisch zu trennen. Die Maßstäbe für die Beurteilung des Reformerfolgs als zentralem Erkenntnisinteresse des Projekts sind vor allem aus den Ergebnissen des Reformprozesses zu gewinnen, genauer: aus den Verfassungsänderungen, ihrer Begründung und unmittelbaren Genese (einschließlich der Parlamentsmaterialien) sowie aus dem dazugehörigen Föderalismusreform-Begleitgesetz. Mit anderen Worten: Haupterkenntnisziel des Projekts sind die Art und Weise der Umsetzung der Reform und nicht deren Ursachen, Anlässe oder Absichten, die mit der Einsetzung der Föderalismuskommission verbunden worden sind.

2. Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Länder

Nach drei Jahren intensiver Forschungsarbeit hat sich der Gesamteindruck einer zunehmend regen und breiten Inanspruchnahme der neuen Kompetenzen durch die Länder bestätigt und verfestigt. Das gilt insbesondere für die Materien, die im Projekt wegen ihrer politischen Bedeutung exemplarisch untersucht werden, vor allem für das öffentliche Dienstrecht, das Hochschulrecht, das Recht des Ladenschlusses, das Gaststättenrecht (Nichtraucherschutz), das Versammlungsrecht und das Recht des Strafvollzugs (Strafhaft, Untersuchungshaft, Jugendstrafvollzug), ja neuerdings sogar für das Spielhallenrecht. Von kaum zu überschätzender Bedeutung für die Personalpolitik der Länder ist vor allem die Übertragung der Zuständigkeit für die Besoldung und Versorgung der Beamten, also eines Großteils des öffentlichen Dienstrechts, der viel Steuerungspotential bietet und durchaus auch Wettbewerbselemente enthält. Die Länder haben bisher sowohl von ihren neuen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen, die ihnen mit der Föderalismusreform I zugewiesen worden sind, als nunmehr auch von der neuen Möglichkeit, bei bestimmten Bundesgesetzen abweichende Regelungen zu treffen, in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Neue ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen

Für die neuen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder wurde bis zum Stichtag des 31. August 2011 der gesamte verfügbare Normenbestand flächendeckend für alle Länder und Sachbereiche erfasst und aufgearbeitet. Bei der Durchsicht fällt auf, dass auf einigen Gebieten sämtliche Länder bereits – zum Teil sehr detaillierte – Vollregelungen getroffen haben (z.B. im Beamten- und Richterrecht, im Gaststättenrecht zum Nichtraucherschutz, beim Ladenschluss, beim Strafvollzug (einschließlich des Rechts der Untersuchungshaft und des Jugendstrafvollzugs), sowie von Teilbereichen im Recht des Wohnungswesens und neuerdings auch des Heimrechts), während manche Länder bei bestimmten Materien (z.B. Versammlungsrecht, Recht der Spielhallen, Recht des Schutzes vor verhaltensbezogenem Lärm, Hochschulrecht) noch zu zögern scheinen und in bestimmten Bereichen eigene Regelungen bisher überhaupt nicht ergangen oder in Vorbereitung sind (z.B. bei der Schaustellung von Personen, bei der Flurbereinigung, beim Recht des Siedlungs- und Heimstättenwesens, des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs oder Pachtwesens). Den Gründen für diese Unausgewogenheit wird nachgegangen, wobei für die abschließende Beurteilung des Erfolgs der Föderalismusreform I von besonderem Interesse ist, ob Länder eine bestimmte Kompetenz vor oder während der Kommissionsberatungen zwar nachdrücklich gefordert, aber bisher überhaupt nicht oder nur teilweise in Anspruch genommen haben. Einigen Materien, wie etwa die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG a.F.), scheinen entweder so uninteressant oder politisch so brisant zu sein, dass zuvor schon der Bund auf jede Regelung verzichtet hat und deshalb auch für die Länder kein Anlass besteht, nunmehr tätig zu werden.

2.2 Materielle Abweichungsregelungen

In den ersten beiden Jahren seit Inkrafttreten der Föderalismusreform I war die Neigung der Länder, aufgrund der ihnen gemäß Art. 72 Abs. 3 GG n.F. eingeräumten Befugnis von bestimmten Bundesgesetzen materiell abzuweichen, eher gering. Dies lag zum einen daran, dass ihnen nach Art. 125 b Abs. 2 Satz 3 für einzelne Materien gewisse Karenzzeiten verordnet worden sind. Zum anderen war ihr Deviationsinteresse auch insgesamt nicht besonders groß, sodass schon der Eindruck entstand, sie würden diese Möglichkeit gar nicht wahrnehmen wollen, sondern nur als Droh- und Verhandlungsgegenstand gegenüber dem Bund benutzen. Inzwischen hat die Anzahl solcher Abweichungsregelungen jedoch überraschend stark zugenommen. Dabei geht es offenbar nicht nur um Marginalien, sondern um zentrale Anliegen, bei denen die Länder spezifische Besonderheiten ihrer eigenen Lage oder Befindlichkeit zu verwirklichen imstande sind. In naher Zukunft wird dieser Trend weiter anhalten und sich vermutlich sogar noch verstärken.

In der Sache liegt der Schwerpunkt materieller Abweichungen eindeutig im Umweltrecht, das schon zu Zeiten der Föderalismuskommission zwischen Bund und Ländern besonders umstritten war. Vom Wasserhaushaltsgesetz des Bundes weichen Bayern, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen,

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ab. Vom Bundesnaturschutzgesetz weichen Bayern (mit einer weitgehenden Neuregelung), Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ab. Von sonstigem Umweltrecht des Bundes (einschließlich Umweltverträglichkeitsprüfung) weichen Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ab. Im Hochschulrecht hat – abgesehen vom „Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung" vom 17. Februar 2009, der von allen Ländern ratifiziert worden ist – bisher nur Baden-Württemberg eigene Wege beschritten, und zwar mit zwei Gesetzen „zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich" vom 20. November 2007 (GBl. S. 505) und vom 3. Dezember 2008 (GBl. S. 435). Alle übrigen, im Berichtszeitraum neuen materiellen Abweichungen betreffen Randprobleme (z.B. Schornsteinfegergebühren, offene Vermögensfragen).

3. Umsetzung der Föderalismusreform I durch den Bund

Der Bund hat bisher von den ihm neu übertragenen, ausschließlichen oder veränderten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen nur zum Teil Gebrauch gemacht. Dies lag zum einen daran, dass der Anpassungsdruck für den Bund sehr viel geringer ist als für die Länder, weil selbst bei den auf die Länder übergegangenen Zuständigkeiten Bundesrecht weitergilt, bis es durch Landesrecht ersetzt wird (vgl. Art. 125 a und b GG). Zum anderen führte auch der Regierungswechsel von der „Großen" zur „Schwarz-Gelben" Koalition im Herbst 2009 zu gewissen Verzögerungen. So steht beispielsweise ein Bundesmeldegesetz (wofür der Bund nunmehr nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG ausschließlich zuständig ist) noch immer aus. Allerdings hat die Bundesregierung inzwischen den „Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens (MeldFortG)" beschlossen, am 2. September 2011 dem Bundesrat im Ersten Durchgang zur Stellungnahme zugeleitet (BR-Drs. 524/11), der im Wesentlichen einverstanden war, und nunmehr am 16. November 2011 auch beim Bundestag eingebracht (BT-Drs. 17/7746).

3.1 Neue ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen

Bei den neuen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen ist der Bund bis auf den Bereich „Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen" (Art. 73 Abs. 1 Nr. 13 GG) und die ausstehende Reform des Meldewesens seiner Umsetzungsaufgabe im Wesentlichen gerecht geworden. Die Gesetze dienten jedoch größtenteils zugleich der Umsetzung europäischen oder internationalen Rechts, waren also nicht allein durch die Föderalismusreform I veranlasst. Zu nennen wäre insbesondere das „Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften" vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346), das Kulturgüterrückgabegesetz vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757; ob darüber hinaus ein Bedarf für ein Kulturgüterschutzgesetz besteht, wird zur Zeit noch geprüft. Weitere Neuregelungen auf Bundesebene sind das „Gesetz

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt" vom 25. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3083) oder finden sich im „Gesetz zur Änderung des Waffengesetzes und weiterer Vorschriften" vom 26. März 2008 (BGBl. I S. 426), im „Vierten Gesetz zur Änderung des Sprengstoffgesetzes" vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 2062), im „Gesetz zur Änderung haftungsrechtlicher Vorschriften des Atomgesetzes und zur Änderung sonstiger Rechtsvorschriften" vom 29. August 2008 (BGBl. I S. 1793) und im „Gesetz zu den Pariser Atomhaftungsprotokollen 2004" vom 29. August 2008 (BGBl. II S.902).

Im Zentrum der Umsetzungsaktivitäten des Bundes 2011 standen auf dem Gebiet des Rechts der „Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken" (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG) die verschiedenen Änderungen des Atomgesetzes. Mit dem „11. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes" vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1814) wurden zunächst die Laufzeiten der Kernkraftwerke um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert, am Ziel des Atomausstiegs langfristig aber festgehalten und die Kernenergie zur bloßen „Brückentechnologie" im Übergang zur Energieerzeugung aus erneuerbaren Ressourcen erklärt. Während das „12. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes" vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1817) lediglich der Umsetzung der Richtlinie 2009/71/EURATOM diente, bahnte sich mit der Reaktorkatastrophe von Fukushima ein grundlegender Sinnes- und Politikwechsel an. In verschiedenen Entwürfen eines „13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes" forderten zunächst die Oppositionsfraktionen im Bundestag die Abschaltung älterer Kernkraftwerke, teils sogar den sofortigen Atomausstieg. Gemeinsam mit der Bundesregierung legten schließlich auch die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP am 6. Juni 2011 ihren „Entwurf eines 13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes" (BT-Drs. 17/6070) vor, mit dem das Ziel verfolgt wurde, die Berechtigungen der Kernkraftwerke zum Leistungsbetrieb in jedem Einzelfall zu befristen und dadurch einen stufenweisen Ausstieg aus der Kernenergie bis zum Jahre 2022 zu ermöglichen. Sämtliche Entwürfe sind auf der 117. Plenarsitzung des Bundestages am 30. Juni 2011 abschließend behandelt worden. Dem Gesetzesbeschluss der Regierungsmehrheit stimmte der Bundesrat am 8. Juli 2011 zu, so dass das 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz vom 20. Juli 2011 am 6. August 2011 in Kraft treten konnte (BGBl. I S. 1704).

3.2 Neue bzw. veränderte konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen

Im Vordergrund der Umsetzungsaktivitäten des Bundes auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung stand die neue Zuständigkeit für die Statusrechte und -pflichten der Beamten von Ländern, Gemeinden sowie der Richter der Länder (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG), von der mit der Verabschiedung des Beamtenstatusgesetzes vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010) Gebrauch gemacht wurde. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch das „Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG)" vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), an dem sich die meisten der neuen Landesbeamtengesetze orientieren. Im Bereich der neuen konkurrierenden Zuständigkeiten für das Umweltrecht (Naturschutz und Landschaftspflege [Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG] sowie Wasserhaushalt [Art. 74 Abs. 1 Nr. 32]) hat

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bund nach dem Scheitern eines Umweltgesetzbuchs im Februar 2009 umweltrechtliche Einzelgesetze als Vollregelungen erlassen, von denen die Länder allerdings abweichen können, nämlich das „Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege" vom 29. Juni 2009 (BGBl. I S. 2542) und das „Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts" vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585). Zu erwähnen sind außerdem das „Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt – RGU" vom 11. August 2009 (BGBl. I S. 2723) und das „Gesetz zur Regelung des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung – NISG" vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2433). Schließlich hat der Bund für den Bereich der Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) das – ebenfalls mit einem Abweichungsvorbehalt für die Länder – versehene „Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes – GeROG" vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986) verabschiedet.

Ein Großteil weiterer Gesetze im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung dienten zugleich der Umsetzung europäischen oder internationalen Rechts, waren also nicht allein durch die Föderalismusreform I veranlasst. Zu nennen sind insbesondere das „Gesetz zur Anpassung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Hinblick auf den Vertrag von Lissabon" vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934), das „15. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes" vom 25. Mai 2011 (BGBl. I S. 946), das „2. Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften" vom 27. Juli 2011 (BGBl. I S. 1608) sowie das „Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts" vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212). Im Bundesrat behandelt wurde auf Initiative des Landes Berlin der Antrag eines „Gesetzes zur Änderung des Verbraucherinformationsgesetzes" (BR-Drs. 5/11).

Unmittelbaren Bezug zur Föderalismusreform I hat indes das „10. Gesetz zur Änderung des Immissionsschutzgesetzes" vom 20. Juli 2011 (BGBl. I S. 1474), mit dem der von Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätzen ausgehende Kinderlärm privilegiert wird und als Signal für eine kinderfreundliche Gesellschaft im Regelfall nicht als schädliche Umwelteinwirkung verstanden werden soll. Begründet wird die Bundeskompetenz damit, dass der Lärm von den genannten Einrichtungen ausgeht und nicht von den Kindern, also anlagen- und nicht verhaltensbezogener Lärm ist, dessen Regelung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 n.F. GG in die Zuständigkeit der Länder fällt. Der Bundesgesetzgeber legt jedoch einem weiten Anlagenbegriff im immissionsschutzrechtlichen Sinn zugrunde, demzufolge Emissionen einer Anlage auch dann zugerechnet werden können, wenn sie von Menschen, Tieren oder Pflanzen ausgehen, die in einem funktionellen Zusammenhang mit dem Betrieb der Anlage stehen. Diese Ausweitung vermag freilich umso weniger zu überzeugen, als Spielplätze ausdrücklich nicht dazugerechnet, sondern als Orte eines verhaltensbezogenen Lärms verstanden werden. Da allerdings mit Ausnahme von Berlin, das den Kinderlärm bereits zuvor in § 6 Abs. 1 des „Landes-Immissionsschutzgesetzes Berlin (LImSchG Bln)" vom 3. Februar 2010 (GVBl. S. 38) privilegiert hatte, bisher kein Land von sich aus eine entsprechende Initiative ergriffen hat, liegt die Vermutung nahe, dass sich um eine „ungeliebte" Zuständigkeit handelt und man dem Bund gerne die Verantwortung für die negativen nachbarrechtlichen Auswirkungen überlassen wollte. Nur der Vollständigkeit halber sei noch

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

erwähnt, dass am 13. Dezember 2011 das „3. Gesetz zur Änderung des Gräbergesetzes" vom 6. Dezember 2011 in Kraft getreten ist, mit dem – gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 10 GG – die Kosten der Ruherechtsentschädigung stabilisiert und transparent gestaltet werden (BGBl. I S. 2507).

4. Umsetzung der Föderalismusreform I mit Bezug auf den Bundesrat

Bei der Frage der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen im Bundesrat (Art. 84 Abs. 1 GG) haben sich die Erwartungen der Föderalismuskommission weitgehend erfüllt, und zwar sowohl im Hinblick auf eine deutliche Verringerung ihrer Anzahl als auch in Bezug auf die Häufigkeit formeller Abweichungen von Zustimmungsgesetzen.

4.1 Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen

Für den Zeitraum vom 1. September 2006 (Inkrafttreten der Reformgesetze) bis zum 27. Oktober 2009 wurde ein Anteil von 39% verkündeter Zustimmungsgesetze ermittelt. Dieser Wert liegt nicht nur deutlich unter dem Durchschnittswert von 53% aus den Jahren 1949 bis 2006, sondern auch noch unter der Quote von 41% in der ersten Legislaturperiode von 1949 bis 1953. Damit entspricht der Rückgang zustimmungspflichtiger Gesetze auch in der Höhe den gesetzgeberischen Annahmen. In der Föderalismuskommission I wurde eine Zustimmungsquote von 35 bis 40% angestrebt. Allerdings hat sich seither der Zustimmungsanteil wieder geringfügig erhöht: Zwischen Oktober 2009 und dem 31. Mai 2011 waren von 150 Gesetzesbeschlüssen des Bundestages nach Ansicht des Bundesrates 66 zustimmungspflichtig, was einem Anteil von 44% entspricht. Insgesamt verzeichnet der Bundesrat für die Zeit vom 1. September 2006 bis zum 31. Mai 2011 einen leichten Anstieg der zustimmungspflichtigen Gesetze auf knapp 40%. Ob diese Zunahme darauf zurückzuführen ist, dass seit der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen vom 9. Mai 2010 die neue Schwarz-Gelbe Regierungskoalition „ihre" Mehrheit im Bundesrat verloren hat und dadurch das Zustimmungserfordernis größeres politisches Gewicht bekam, oder ob sie auf einer zunehmenden Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG durch den Bund beruht, muss noch näher geprüft werden.

4.2 Formelle Abweichungsregelungen

Von der Möglichkeit, in Bezug auf die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren von Bundesgesetzen abzuweichen, die weiterhin zustimmungspflichtig bleiben (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG) – sogenanntes formelles Abweichungsrecht –, sind inzwischen 14 Fälle bekannt geworden, nämlich zwei aus Baden-Württemberg und Niedersachsen, je einer aus Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen, zwei aus Sachsen und zwei aus Thüringen. Damit haben sich die Befürchtungen mancher Kritiker, es werde auf diese Weise zu einer starken organisatorischen Zersplitterung bei der Ausführung von Bundesgesetzen kommen, nicht bestätigt.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wenn der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung oder im Hinblick auf entsprechende Organisationsvorgaben der EU formelle Abweichungsregelungen der Länder im Verwaltungsverfahren unterbinden und damit die Zustimmungspflicht in Kauf nehmen will, macht er von der Ausnahmeregelung des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG Gebrauch und erklärt die entsprechenden gesetzlichen Regelungen für abweichungsfest. Dies geschah erstmals im „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union" vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970), mit dem elf Richtlinien der EU aus dem Bereich des Ausländer- und Asylrechts sowie des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger umgesetzt wurden. Die Abweichungsverbote finden sich im Aufenthaltsgesetz (Artikel 1), im Freizügigkeitsgesetz/EU (Artikel 2), im Gesetz über das Ausländerzentralregister (Artikel 4) und im Staatsangehörigkeitsgesetz (Artikel 5). In der Begründung heißt es u.a.: „Grenzen für die Abweichungsrechte der Länder nach Art. 84 Abs. 1 GG können sich auch aus innerstaatlich umgesetztem EU-Recht ableiten, da die Länder hiervon nicht abweichen können. [...] Eine Bindung der Länder an verfahrensrechtliche Regelungen [...] besteht aber auch dann, wenn sie zugleich materiell-rechtlichen Charakter haben (sog. doppelgesichtige Normen). Die Länder würden bei einem Abweichen auch in den materiell-rechtlichen Gehalt der Norm eingreifen, was ihnen aber verwehrt ist".

Das „4. Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisation und der Direktzahlungen" vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2314) ermöglicht in § 42 sogar mit einer bloßen Verordnungsermächtigung, in den darauf gestützten Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln, dass von den darin enthaltenen Vorschriften des Verwaltungsverfahrens bei einer Mengen- und Abgabenregelung durch Landesrecht nicht abgewichen werden kann, wobei die betreffenden, für abweichungsfest erklärten Vorschriften in den Rechtsverordnungen einzeln zu nennen sind. In diesem Fall bestehe ein besonderes Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung, um den Erfolg jener Sachregelungen sicherzustellen. „Anderenfalls könnten die mit den marktordnenden Vorschriften angestrebten Ziele verfehlt werden. Die gleichmäßige Behandlung der Rechtsunterworfenen könnte dabei ebenfalls gefährdet sein". Mit dieser Begründung lässt sich allerdings fast jede Berufung auf einen „Ausnahmefall" im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG durch den Bund rechtfertigen.

Noch weiter geht § 46 in dem von der Bundesregierung vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid" vom 9. Mai 2011 (BT-Drs. 17/5750), wo es ebenfalls heißt: „Von den in diesem Gesetz und auf Grund dieses Gesetzes getroffenen Regelungen des Verwaltungsverfahrens kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden". In der Begründung wird unter Berufung auf die Föderalismuskommission I schlicht festgestellt, dass „Regelungen des Umweltverfahrensrechts [...] regelmäßig einen Ausnahmefall im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 5" darstellten. Zwar wurde in den Beratungen des Umweltausschusses das Abweichungsrecht der Länder für das Planfeststellungsverfahren wiederhergestellt (BT-Drs. 17/6507; vgl. § 46 in Verbindung mit §§ 4 Abs. 1 Satz 5 und 11 Abs. 1 Satz 5). Dennoch droht die Gefahr, dass eine Ausnahmevorschrift auf Dauer leicht zum Regelfall werden könnte und die

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Absicht der Föderalismuskommission I, den Ländern in Bezug auf die Regelung des Verwaltungsverfahrens grundsätzlich ein formelles Abweichungsrecht einzuräumen, in ihr Gegenteil verkehrt wird.

5. Zwischenbilanz

5.1 Neue Gesetzgebungskompetenzen der Länder

Auch wenn ein endgültiges Gesamturteil über die Föderalismusreform I und insbesondere eine differenzierte Evaluation ihrer Umsetzungsergebnisse dem Schlussbericht[3] überlassen bleiben muss, zumal diese Implementation in weiten Bereichen noch nicht abgeschlossen ist, muss schon jetzt der ebenso verbreiteten wie irreführenden Ansicht entgegen getreten werden, dass die Länder nur in marginalen Randbereichen Gesetzgebungsbefugnisse bekommen hätten und der Bund der eigentliche Gewinner gewesen sei. Vielmehr sind den Ländern bei zahlreichen Materien, die bisher im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 GG enthalten waren, neue Kompetenzen zur ausschließlichen Regelung übertragen worden, darunter der Strafvollzug, das Versammlungsrecht, das Ladenschlussrecht, das Heimrecht, das Gaststättenrecht, das Recht der Spielhallen, Messen und Ausstellungen, das Wohnungswesen, der landwirtschaftliche Grundstücksverkehr, das Pacht-, Siedlungs- und Heimstättenwesen, die Flurbereinigung sowie Regelungen über Sport, Freizeit und Lärm. Die Befürchtung, dass auf vielen dieser Gebiete Musterentwürfe erarbeitet würden, um die Einheitlichkeit aufrechtzuerhalten, so dass man bei der Bundeskompetenz auch hätte bleiben können, hat sich nicht bestätigt. Im öffentlichen Dienstrecht ist bei der Besoldung und Versorgung der Beamten in der Höhe der Gehälter bereits eine erhebliche „Spreizung" zu erkennen, innerhalb deren Baden-Württemberg an der Spitze liegt und Berlin das Schlusslicht bildet.

5.2 Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Auf der anderen Seite sind die Kompetenzgewinne des Bundes im Bereich der Gesetzgebung eher von untergeordneter Bedeutung. In den Rang einer ausschließlichen Zuständigkeit wurden aus dem bisherigen Rahmenrecht das Melde- und Ausweiswesen sowie der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland erhoben. Außerdem regelt der Bund künftig das Waffen- und Sprengstoffrecht, die Versorgung der Kriegsbeschädigten und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen sowie die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie nicht mehr wie bisher in konkurrierender, sondern ebenfalls in ausschließlicher Zuständigkeit. Praktisch ändert sich dadurch wenig, weil auf all diesen Gebieten bereits mehr oder weniger lückenloses Bundesrecht

3 Der Schlussbericht des Projekts ist für Ende 2012 geplant. Er wird eine detaillierte Bestandsaufnahme, Analyse und Bewertung aller Umsetzungsergebnisse in Bund und Ländern (nebst Anhang, Datenbank und Bibliographie) enthalten und in der Reihe „Föderalismus-Studien" des DIF beim Nomos Verlag, Baden-Baden, erscheinen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

existiert. Allerdings hat im letzten Berichtsjahr, wie bereits ausgeführt, das Atomrecht dadurch besondere politische Bedeutung gewonnen, dass zunächst die Laufzeit der Atomkraftwerke um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert wurde, dann aber unter dem Eindruck der Reaktorkatastrophe von Fukushima diese Verlängerung geradezu ins Gegenteil umschlug, indem erstens die sofortige Abschaltung der sieben ältesten Kernkraftwerke und des AKW Krümmel verfügt und zweitens ein Ausstiegszenario der übrigen Kernkraftwerke bis 2022 gesetzlich festgeschrieben wurde.

Das gilt auch für weitere Materien der konkurrierenden Gesetzgebung, wie zum Beispiel für das bürgerliche Recht, das Strafrecht, das Arbeits- und Sozialrecht oder das Prozessrecht sowie für das Personenstandswesen, das Vereinsrecht und das Recht der Wirtschaft, die zwar im Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG verbleiben, aber von einer Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG (im Umkehrschluss) ausgenommen werden, weil Bund und Länder hier übereinstimmend von der Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen ausgehen. Abgesehen von der neuen Hauptstadtklausel in Art. 22 Abs. 1 GG, die für Berlin einen finanziellen Ausgleich seiner gesamtstaatlichen Repräsentationslasten vorsieht, erschöpft sich die für den Bund einzig neue (d.h. bisher auch nicht im Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG enthaltene) ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit in der Regelung präventiver Befugnisse des Bundeskriminalamts bei der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus – eine Aufgabe, die von der Wiesbadener Behörde in Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern praktisch aber schon immer wahrgenommen wurde.

Legt man also nur die Gesetzgebungskompetenzen auf Waagschalen, dürfte sich bei einem Vergleich der Verschiebungen zugunsten des Bundes einerseits und der Länder andererseits ein deutliches Übergewicht für die Länder ergeben. Dabei ist allerdings fraglich, ob die Länder ihren Zuwachs an Regelungsbefugnissen auch tatsächlich als Gewinn und nicht eher als Last empfinden. Dafür spricht die große Zahl der bisher nach wie vor nicht oder nur teilweise umgesetzten neuen Landeskompetenzen. Denn mit wachsender Gestaltungsmacht ist stets auch ein Mehr an politischer Verantwortung verbunden, von der keineswegs sicher ist, dass alle Länder bereits ungeduldig darauf warten, sie endlich übernehmen zu können.

5.3 Abweichungsregelungen

Ambivalent sind sogenannte Abweichungsregelungen. Sie stellen zwar Öffnungsklauseln für den Landesgesetzgeber dar, die es ihm ermöglichen, Bundesgesetze zu ändern, zu modifizieren oder zu ergänzen. Solche Abweichungsregelungen finden sich zum einen in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG bei der Behördeneinrichtung und beim Verwaltungsverfahren, wenn es um die Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen geht (sogenanntes formelles Abweichungsrecht). Hier ist also ein Restbestand des ursprünglichen Kompromisses erhalten geblieben. Inzwischen ist die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze von annähernd 60 v.H. auf unter 40 v.H zurückgegangen – darunter vor allem finanzwirksame Gesetze, bei denen die Länder auf die Zustimmungsbedürftigkeit nicht verzichten konnten. Andererseits macht auch der Bund zunehmend von der Ausnah-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

meregelung des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG Gebrauch, der ebenfalls die Zustimmungspflicht des Bundesrates auslöst.

Zum anderen sind jedoch eine ganze Reihe von Zuständigkeiten auch mit einem materiellen Abweichungsrecht für die Länder versehen worden. Hier verlangte der Bund allerdings nach dem Motto „Was dem einen recht ist, muss dem anderen billig sein", nun auch seinerseits wiederum ein Recht zur Rückabweichung von abweichenden Landesgesetzen. Auf diese Weise hat man eine Art „Ping-Pong-System" geschaffen: Nach der „lex posterior"-Regel gilt das jeweils spätere Gesetz, wobei die Länder erneut vom Bund und der Bund wiederum von den Ländern abweichen könnten. Das ist eine zumindest fragwürdige Konstruktion. Sie würde, wenn sie zu jenem „Wechselspiel" zwischen Bund und Ländern führte, nicht nur erhebliche Rechtsunsicherheit schaffen und ist daher rechtsstaatlich bedenklich, sondern dürfte in der Praxis auch nicht funktionieren. Bisher haben die Länder allerdings zunehmend von ihren Abweichungsrechten Gebrauch gemacht, ohne dass der Bund sich veranlasst gesehen hat, anschließend alles wieder zu revidieren. Auch haben die Abweichungsmöglichkeiten der Länder im Bereich des Umweltschutzes nicht, wie befürchtet, bei den Standards zum einem „Weltlauf" nach unten geführt. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass gerade auch das Umweltrecht zunehmend durch Vorgaben aus Brüssel überformt wird.

5.4 Überwiegend positives Fazit

Trotz aller Mängel und partiell berechtigter Kritik wird es mit der beschlossenen Reform zweifellos gelingen, jedenfalls im Bereich der Gesetzgebung Zuständigkeiten sachgerechter zu verteilen, die Gefahr von Übergriffen des Bundes in Regelungsbereiche der Länder zu verringern, die Konzentration der Ausschöpfung von konkurrierenden und früheren Rahmenkompetenzen beim Bund teilweise rückgängig zu machen und damit insgesamt zu einer gewissen Entflechtung, zur klarerer Aufgabenzuweisung und zu mehr Transparenz im Bund-Länder-Verhältnis beizutragen. Sowohl die in ausschließliche Landeskompetenzen überführten Gesetzgebungsbefugnisse als auch die neuen Abweichungsrechte haben das politische und parlamentarische Geschehen in den Ländern neu belebt und die früher viel beklagte Auszehrung der Landtage und die Abwanderung von Zuständigkeiten an den Bund zumindest gestoppt, wenn nicht gar umgekehrt.

Dieses positive Fazit lässt sich freilich nur bedingt auch für die wenigen Neuregelungen auf dem Gebiet der Steuern und Finanzen ziehen. Von den Mischfinanzierungen bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG wurde nur die Zuständigkeit für den Hochschulbau beseitigt und ganz den Ländern übertragen. Es bleibt also wie bisher bei einer gemeinsamen Finanzverantwortung für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Bei der Förderung nach Art. 91 b GG können Bund und Länder nur noch in Fällen überregionaler Bedeutung aufgrund von Vereinbarungen zusammenwirken, soweit es um Einrichtungen und Vorhaben außerhalb von Hochschulen oder um Wissenschaft und Forschung an Hochschulen geht. Ebenfalls gestattet ist dem Bund eine Mitfinanzierung von Vergleichsstudien über die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens (z.B. PISA).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Darüber hinaus wurden dem Bund aber mit einer Art „Kooperationsverbot" in Art. 104 b Abs. 1 Satz 1 (neu) GG jegliche Finanzhilfen an die Länder auf den Gebieten ihrer ausschließlichen Gesetzgebung (z.B. der schulischen Bildung, Kultur oder des Rundfunks) ausdrücklich untersagt. Inzwischen ist diese unsachgemäße Beschränkung im Zuge der Föderalismusreform II abgeschwächt worden und soll demnächst vollständig beseitigt werden. Immerhin hat der Bund den Ländern mit Blick auf Brüssel einen nationalen Stabilitätspakt und eine Pflicht zur Lastentragung bei Verstößen gegen supranationale oder völkerrechtliche Obliegenheiten abgerungen. Allerdings müssen die aus damaliger Sicht weitgehend ausgeklammerten und auch in der Föderalismuskommission II offengebliebenen Probleme des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander in einer Föderalismusreform III noch einmal prinzipiell auf den Prüfstand gestellt werden.

Dennoch lässt sich schon jetzt feststellen, dass mit der Föderalismusreform I trotz oder vielleicht sogar gerade wegen des Fehlens eindeutiger Gewinner oder Verlierer nicht nur ein ernsthafter, sondern auch erfolgreicher Versuch unternommen wurde, die im sogenannten kooperativen Föderalismus miteinander verwobenen Zuständigkeiten von Bund und Ländern ein Stück weit zu entflechten, den Ländern in regionalen und lokalen Politikbereichen größere Gestaltungsmöglichkeiten zu verschaffen sowie die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat deutlich zu reduzieren. Dadurch ist es weitgehend gelungen, die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts vorzubereiten, d.h. transparenter, handlungsfähiger und verantwortlicher zu organisieren, im Ganzen also auch bürgerfreundlicher zu gestalten. Dieser Befund, noch vor zwei Jahren als „bedingt positiv" eingeschätzt, hat sich inzwischen nicht nur bestätigt, sondern weiter erhärtet und verstärkt. Das vorläufige Gesamturteil kann daher heute „überwiegend positiv" lauten.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bildungsfinanzierung im Bundesstaat: Wer bezahlt was, wofür und für wen in der deutschen Bildungsrepublik

Wolfgang Renzsch

Bildungsföderalismus ist ein eigentümliches Thema. Die Landespolitik verteidigt nahezu unisono die Kompetenzen der Länder gegen wirkliche oder vermeintliche Angriffe der Bundespolitik. Die Länder setzten im Rahmen der ersten Föderalismusreform 2006 das sogenannte „Kooperationsverbot" (Art. 104 b Abs. 1 GG) durch, das Finanzhilfen des Bundes an die Länder auf die Bereiche beschränkt, in denen „dieses Grundgesetz ihm [dem Bund] Gesetzgebungsbefugnisse verleiht". Da der Bund in weiten Teilen der Bildungspolitik nicht über Gesetzgebungsrechte verfügt, darf er auch nicht (mehr) finanzieren. Die Problematik dieser Regelung wird z.B. bei der Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes (vom 10. Dezember 2008, BGBl. I 2403 und §§ 24, 24a SGB VIII) – Anspruch eines jeden dreijährigen Kindes auf einen Kindergartenplatz ab 2013 – in der tendenziellen finanziellen Überforderung der Kommunen deutlich. Der politischen Verteidigung von Rechten der Länder steht auf der anderen Seite Unverständnis der Bevölkerung – „Vater versetzt, Kind sitzen geblieben" – gegenüber. Eigentümlich erscheint auch, dass gerade diejenigen Länder, die ihre Rechte am heftigsten verteidigen, die sind, die intern sehr zentralistisch verfahren, z.B. durch das Zentralabitur. Unter diesen Prämissen lohnt es sich, nicht nur die Bildungspolitik selbst, sondern auch die dahinter stehenden Finanzierungsströme sowie die horizontale Lastenverteilung zu betrachten.[1]

Tatsächlich ist wohl vieles im Streit über Bildung und Bildungspolitik auf die im internationalen Vergleich relative Unterfinanzierung[2] der Bildung vom Kindergarten über Schulen bis zu den Universitäten zurückzuführen. Die ubiquitären Klagen darüber richten sich gegen alle Ebenen im Bundesstaat, gegen die Gemeinden, die Träger von Kindergärten und Kitas als auch zuständig für Schulgebäude und die sächliche Ausstattung von Schulen sind, an die Länder als die für Schulen und Universitäten verantwortliche

1 Die Literatur zur Bildungsfinanzierung ist überschaubar. Zu erwähnen für diesen Artikel sind: *Statistisches Bundesamt (StaBA) (Hrsg.)* 2011: Bildungsfinanzbericht, im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2011, unter: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/Bildungsfinanzbericht1023206117004,property=file.pdf (06.03.2012); *StaBA (Hrsg.)* 2011: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2011, unter: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/SharedContent/Oeffentlich/B3/Publikation/Jahrbuch/StatistischesJahrbuch,property=file.pdf (06.03.2012); *Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.)* 2011: Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung. Gutachten von Joachim Wieland und Dieter Dohmen, Berlin, unter: http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/08470.pdf (06.03.2011); *Barz, Heiner (Hrsg.)* 2010: Handbuch Bildungsfinanzierung, Wiesbaden; *Wolf, Frieder* 2008: Bildungsfinanzierung in Deutschland, Wiesbaden.

2 *StaBA* 2011 (Fn. 1), S. 63ff.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 und den Bund, der über Förderorganisationen wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) oder den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) Drittmittel auslobt, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen maßgeblich mitfinanziert und Mittel für Stipendien bereitstellt.

Nach der Statistik des öffentlichen Gesamthaushaltes betrugen die Ausgaben für Schulen, Hochschulen und das übrige Bildungswesen im Jahr 2008 82.576 Millionen Euro und für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen 10.819 Millionen Euro.[3] Die Ausgaben für das Bildungswesen umfassten damit 7,8%, die Ausgaben für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb von Hochschulen 1,0% sämtlicher öffentlicher Ausgaben. Mit nahezu 83 Milliarden Euro für Bildung (und knapp 11 Milliarden Euro für Forschung) ist der Bereich Bildung und Wissenschaft nach der sozialen Sicherung (586.077 Millionen Euro), die allerdings in weiten Teilen beitragsfinanziert ist (Deutsche Rentenversicherung, gesetzliche Kranken- und Unfallversicherungen, Arbeitslosenversicherung) der größte Ausgabenposten des Gesamthaushaltes. Die Zinsausgaben am Kapitalmarkt, also die Kosten für die Kredit- statt Steuerfinanzierung öffentlicher Aufgaben, belief sich 2008 auf 67.360 Millionen Euro. Die Verteidigung rangiert mittlerweile mit knapp 26 Milliarden Euro hinter den Ausgaben für öffentliche Sicherheit (gut 34 Milliarden Euro) und der Wirtschaftsförderung (gut 32 Milliarden Euro).

Diese nach der Systematik der staatlichen und kommunalen Haushalte erhobenen Daten[4] unterzeichnet die tatsächlichen Bildungsausgaben allerdings deutlich. Beispielsweise werden die Hochschulen der Bundeswehr über den Verteidigungsetat des Bundes oder Fachhochschulen der Polizei aus den Landesetats für die Polizei finanziert. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit fallen in den Bereich der sozialen Sicherung. Der Bildungsfinanzbericht des Statistischen Bundesamtes 2011 versucht diese durch die Haushaltssystematik verursachten Verzerrungen zu korrigieren und bezieht zudem auch die privaten Bildungsausgaben, hier vor allem die Ausbildungsausgaben von Unternehmen, mit ein.

Für das Jahr 2008 beläuft sich danach das Bildungsbudget der Bundesrepublik Deutschland nach der ISCED[5]-Gliederung auf 136,3 Milliarden Euro. Hinzu kommen weitere 17,6 Milliarden Euro für die betriebliche Weiterbildung und zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben (Kinderbetreuung, Jugendarbeit, Lehrerfortbildung, Volkshochschulen, Bildungseinrichtungen der Tarifpartner) und 71,4 Milliarden Euro für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung. Zusammengefasst summieren sich diese Ausgaben auf 214,2 Milliarden Euro.[6] Wer bringt wie viel davon auf? Von den 136,3 Milliarden Euro für den Bereich Elementar- bis Hochschulen (ISCED-Bereiche) entfal-

3 *StaBA* 2011 (Fn. 1), S. 569.

4 Ebenda, S. 565.

5 International Standard Classification of Education der Unesco.

6 214,2 Milliarden Euro, nicht 225,3 Milliarden Euro, weil 11,1 Milliarden Euro an Forschungsmitteln der Hochschulen sowohl bei „Hochschulen" als auch bei „Forschung und Entwicklung" verbucht werden; vgl.: *Statistisches Bundesamt (StaBA) (Hrsg.)* 2011 (Fn. 1), Tabelle 2.4-1a, S. 98.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 79,2 Milliarden Euro (58,1%) auf die Länder, 20,0 Milliarden (14,7%) auf die Gemeinden, 13,7 Milliarden (10,0%) auf den Bund und 0,5 Milliarden Euro (0,3%) auf das Ausland – primär handelt es um EU-Mittel. Zu den öffentlichen Ausgaben kommen noch 22,9 Milliarden Euro (16,8%) aus dem privaten Bereich. Für die betriebliche Weiterbildung und zusätzlichen bildungsrelevanten Ausgaben wurden 17,6 Milliarden aufgebracht, davon 9,0 Milliarden Euro (51,1%) aus dem privaten Bereich. Bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Höhe von 66,5 Milliarden Euro dominiert der Anteil des Privatsektors mit 45,0 Milliarden (67,7%), den öffentlichen Anteil von 18,9 Milliarden Euro (28,4%) teilen sich Bund und Länder etwa zu gleichen Teilen (9,5 bzw. 9,3 Milliarden Euro). Nicht übersehen werden darf allerdings, dass die privaten Ausgaben für berufliche Aus- und die betriebliche Weiterbildung sowie für Forschung und Entwicklung steuerlich relevante Ausgaben sind und entsprechend dem jeweiligen Steuersatz durch Steuerausfälle vom Staat mitfinanziert werden. Diese Steuerausfälle werden nicht als öffentliche Bildungsausgaben erfasst. Die sonstigen Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen (Museen, Bibliotheken), für die 4,9 Milliarden Euro verausgabt wurden, können hier vernachlässigt werden.

Die Ausgaben für Aus- und Weiterbildung betrugen damit 2008 in der Abgrenzung des nationalen Bildungsbudgets 6,8% des BIP. Legt man die in internationalen Vergleichen üblichen Zahlen für formale Bildungseinrichtungen zu Grunde, betrugen die Ausgaben 4,8% des BIP. Der Durchschnitt der OECD-Staaten beträgt 5,9%. Bemerkenswert ist zudem, dass andere vergleichbare OECD-Staaten seit 1995 ihre Bildungsausgaben zu Teil kräftig erhöht haben, in Deutschland sanken sie hingegen von 5,1% auf 4,8% des BIP.[7] Selbst wenn man akzeptiert, dass auch der Bildungsbericht die Ausgaben möglicherweise noch unterzeichnet, weil die Versorgungskosten (Pensionen und Renten) für Lehrer und Professoren zu gering angesetzt sind,[8] bleibt das deutsche Bildungsbudget, gemessen am Anteil des BIP, sowohl weit unter dem Durchschnitt der OECD- als auch der EU-Staaten.[9] Die eingangs angesprochene Klage über zu wenig Geld für Bildung ist wohl trotz des großen finanziellen Volumens gerechtfertigt.

Wie ist diese – zumindest im Vergleich mit anderen entwickelten Staaten – Unterfinanzierung zu erklären? Unterstellt man realistisch eine begrenzte Belastbarkeit der Steuerzahler und eine Begrenzung des Staatsanteils am BIP, dann sind für höhere Bildungsausgaben Einsparungen oder Kürzungen in anderen Bereichen erforderlich. Die Bildungsausgaben stehen damit in Konkurrenz zu anderen Staatsausgaben. Privilegiert in dieser Konkurrenz sind die Ausgaben für soziale Sicherung, die von 1998 bis 2008 von 495,2 Milliarden auf 586,1 Milliarden Euro, um 18,4%, angestiegen sind, weil sie über die Beitragsfinanzierung (gesetzliche Krankenkassen, Deutsche Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung) eine steuerunabhängige Finanzierungsgrundlage besitzen und zudem im Zuge des Alterns der Gesellschaft der Bedarf steigt.

7 *Statistisches Bundesamt (StaBA) (Hrsg.)* 2011 (Fn. 1), S. 68.

8 *Wixforth, Jürgen* 2008: Bildungsausgaben höher als angenommen, Wirtschaftsdienst, S. 609-615.

9 *Statistisches Bundesamt (StaBA) (Hrsg.)* 2011 (Fn. 1), S. 69.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ein zweiter wichtiger „Konkurrent" der Bildungsausgaben sind die Zinsausgaben der öffentlichen Hand. Die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte sind zwar in den vergangenen zehn Jahren trotz steigender Staatsverschuldung vor allem wegen ungewöhnlich niedriger Zinssätze insgesamt relativ stabil geblieben (zwischen 64 und 70 Milliarden Euro p.a.), jedoch sind sie in nur geringem Maß gestaltbar. Die öffentlichen Bildungs- und Forschungsausgaben sind abgesehen von den Personalkosten relativ flexibel und in finanziell schwierigen Situationen einfacher zu kürzen als auf langfristigen Rechtsverpflichtungen beruhende Sozial- und Zinsausgaben. Aus dem Umstand der relativen Flexibilität gegenüber anderen Ausgaben erwächst eine erhebliche Vulnerabilität von Bildungsausgaben. In diesem Bereich sind, auch wegen der Verteilung der Ausgaben auf Bund, Länder und Kommunen, Maßnahmen zur Ausgabenkürzung einfacher zu realisieren als in Politikbereichen, die in einer Hand liegen.

Nachteilig für die Finanzierung von Bildung ist zudem der Umstand, dass die Länder als primär für Bildungsfragen zuständige Ebene die finanzpolitisch schwächere sind. Mit Ausnahme der Hebesätze für die (finanziell nicht sonderlich relevante) Grunderwerbsteuer und für einige Kommunalsteuern liegt die Steuergesetzgebung in der Hand des Bundes, der zumindest über im Bundesrat nicht zustimmungspflichtige Steuern autonom entscheiden kann. Eine vergleichbare autonome Finanzierungsquelle fehlt den Ländern, mit der Einführung der „Schuldenbremse" wird ihnen auch der Zugang zum Kapitalmarkt versperrt. Erschwert wird die Lage der Länder dadurch, dass im Wesentlichen sie es sind, die das in Bildungseinrichtungen tätiges Personal beschäftigen. Da Lehrer und Professoren im Regelfall verbeamtet sind, zieht jede Einstellung jahrzehntelange Rechtsverpflichtungen nach sich. Der Bund hingegen finanziert eher zeitlich befristete Aufgaben und beschäftigt weitaus weniger Beamte. Insgesamt ist der Bund damit in seinem Ausgabeverhalten erheblich flexibler.

Schließlich erklärt sich die politische Nachrangigkeit von Bildung und Wissenschaft einschließlich ihrer Finanzierung auch aus dem Umstand, dass der politische Parteienwettbewerb primär auf nationaler, weniger auf Landesebene stattfindet. Bundestagswahlen sind nach wie vor Hauptwahlen, Landtagswahlen Nebenwahlen, die von dem politischen Geschehen auf Bundesebene oftmals stärker beeinflusst werden als von der Landespolitik. Damit genießen bundespolitische Themen auch mehr Aufmerksamkeit als die der Landespolitik. Dies alles zusammen genommen erklärt die relative Unterfinanzierung von Bildung und Wissenschaft. Das erwähnte Kooperationsverbot (Art. 104b Abs. 1 GG), das dem Bund untersagt, Aufgaben, die der alleinigen Gesetzgebung der Länder unterliegen, ist im Interesse einer klaren Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern sinnvoll, jedoch aus fachpolitischer Sinn eher nachteilig.

Zu erklären wären aber auch horizontale Disparitäten im deutschen Bildungssystem. Der wiederholt vorgetragenen Behauptung, der Finanzausgleich sichere auch die Leistungsfähigkeit der finanziell schwächeren Länder im Interesse eines regional gleichwertigen Bildungsangebots,[10] ist zwar grundsätzlich nicht zu widersprechen, aber sie ver-

10 Etwa *Wolf* 2008 (Fn. 1), S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kennt doch, dass im Schulbereich erhebliche Finanzierungsunterschiede bleiben und im Universitätsbereich Ausgaben und spätere Bildungsrenditen regional auseinanderfallen.

Ausgaben der Länder für Schulen

Stellt man die Ausgaben der Länder pro Einwohner für Schulen[11] der Finanzkraft der Länder je Einwohner nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (ohne besondere BEZ)[12] gegenüber, zeigt sich, dass die finanzstarken Länder tendenziell deutlich mehr Geld je Einwohner ausgeben als die finanzschwachen.

Tabelle 1: Ausgaben der Länder für allgemein bildende und berufliche Schulen in Euro pro Einwohner und Finanzkraft nach Finanzausgleich je Einwohner 2008

	Ausgaben für Schulen in Euro je Einwohner	Finanzkraft je Einwohner nach Finanzausgleich
Hamburg	727	4125
Baden-Württemberg	680	3086
Bayern	671	3087
Hessen	657	3147
Rheinland-Pfalz	653	2925
Nordrhein-Westfalen	635	2950
Berlin	633	3884
Insgesamt	**642**	**3066**
Niedersachsen	625	2933
Bremen	624	3894
Thüringen	608	2908
Schleswig-Holstein	582	2929
Sachsen-Anhalt	577	2922
Sachsen	569	2908
Saarland	555	2922
Mecklenburg Vorpommern	543	2934
Brandenburg	513	2928

Quelle: Eigene Darstellung.

Hamburg, das finanzstärkste Land der Bundesrepublik, verzeichnet die höchsten Ausgaben pro Einwohner für Schulen, gefolgt von den drei finanzstarken süddeutschen Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. Überraschend „nur" in der Nähe des Durchschnitts liegen die Stadtstaaten Berlin und Bremen, obwohl sich in ihnen die ag-

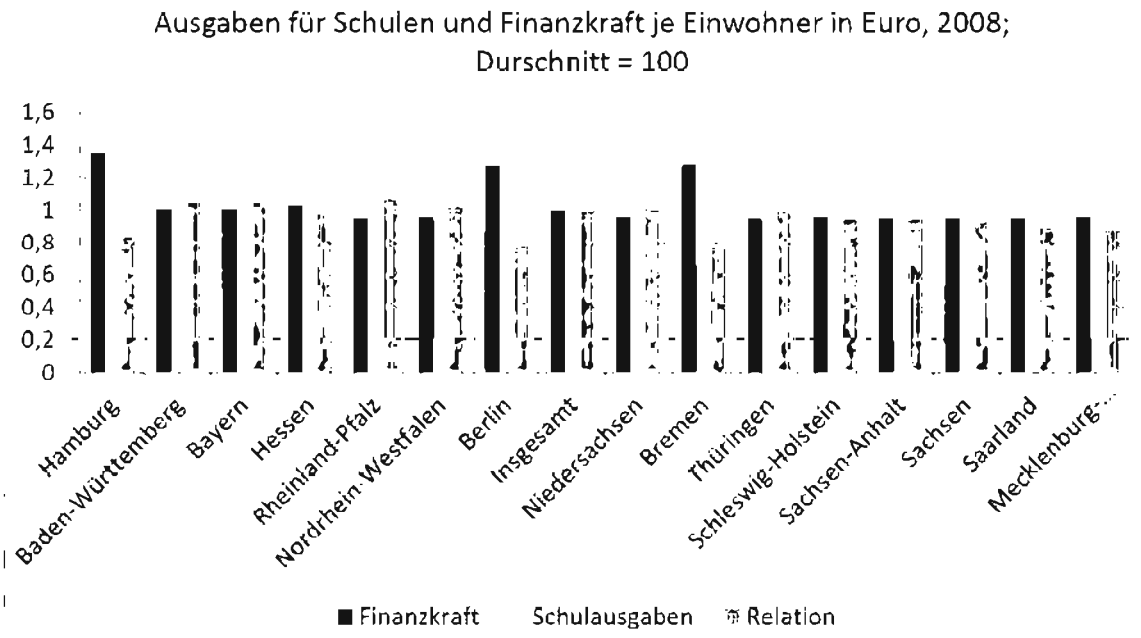
11 *Statistisches Bundesamt (StaBA) (Hrsg.)* 2011 (Fn. 1), Tabellenteil, Tabelle 3.2.

12 http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4320/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/node.html?_nn=true (06.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

glomerationsbedingten schulischen Problemfälle weit stärker konzentrieren als in den Flächenländern und sie zudem aufgrund der Einwohnerwertung im Finanzausgleich über eine deutlich höhere Finanzkraft je Einwohner verfügen. Die Schlusslichter sind mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz die finanzschwachen westdeutschen und ostdeutschen Länder. Bei letzteren sind die Aussagen über die Zusammenhänge von Finanzkraft und Ausgaben für Schulen zu relativieren, weil aufgrund des Einbruchs der Geburtenrate nach der deutschen Einheit die Schülerzahlen extrem rückläufig sind.

Abbildung 1



Quelle: Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Diagramm[13] zeigt in die Länder in der Reihenfolge der Ausgaben für Schulen pro Einwohner. Nimmt man die Stadtstaaten aufgrund ihrer finanziellen Sondersituation (Einwohnerwertung von 1,35 im Länderfinanzausgleich) heraus und beschränkt sich auf die Flächenländer, wird deutlich, dass die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen einen relativ größeren Anteil ihrer (höheren) Einnahmen für Schulen ausgeben als Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern. Die unterschiedlichen Finanzkraftausstattungen der Länder nach Finanzausgleich haben den Effekt, dass – von einigen Ausnahmen abgesehen – die finanzstarken Flächenländer einen proportional größeren Anteil ihrer größeren Finanzkraft, die finanzschwächeren Flächenländer einen proportional kleineren Anteil ihrer geringeren Finanzkraft für Schulen verwenden können. Für die Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen lässt sich dasselbe beobachten: Das „reiche" Hamburg gibt relativ zu seiner größeren Finanzkraft mehr für Schulen aus als die „armen" Stadtstaaten Berlin und Bremen in Relation zu ihrer schwächeren Finanzkraft.

Betrachtet man die Ausgaben pro Schüler, so ergeben sich bei den ostdeutschen Ländern aufgrund des Geburtenknicks nach der deutschen Einheit Verschiebungen, jedoch bleibt das grundsätzliche Bild, dass die Ausgaben eines Landes für Schulen stark von der Finanzkraft eines Landes abhängen, weitgehend unberührt.

13 Für das Diagramm wurde die Finanzkraft der Länder je Einwohner nach Finanzausgleich ohne Sonder-BEZ durch die durchschnittliche Finanzkraft geteilt (Durchschnitt =1), ebenso auch die Ausgaben für Schulen. Anschließend wurde der die Finanzkraft indizierende Quotient durch den Indikator der Ausgaben für Schulen geteilt. Ein Ergebnis größer als 1 zeigt überproportionale Schulausgaben in Relation zur Finanzkraft, ein Wert kleiner als 1 unterproportionale Ausgaben. Es muss darauf hingewiesen werden, dass nach den Vorgaben von § 8 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz die Kommunalsteuern nur zu 64 % berücksichtigt worden sind. Das unterzeichnet die Finanzkraft der kommunalsteuerstarken und unterzeichnet die Finanzkraft der kommunalsteuerschwachen Länder. Diese Verzerrung wird hier nicht weiter beachtet. Die Daten des Diagramms:

Land	Finanzkraft	Schulausgaben	Relation
Hamburg	1,35	1,13	0,84
Baden-Württemberg	1,01	1,06	1,05
Bayern	1,01	1,05	1,04
Hessen	1,03	1,02	0,99
Rheinland-Pfalz	0,95	1,02	1,07
Nordrhein-Westfalen	0,96	0,99	1,03
Berlin	1,27	0,99	0,78
Insgesamt	1	1	1,00
Niedersachsen	0,96	0,97	1,01
Bremen	1,27	0,97	0,76
Thüringen	0,95	0,95	1,00
Schleswig-Holstein	0,96	0,91	0,95
Sachsen-Anhalt	0,95	0,9	0,95
Sachsen	0,95	0,89	0,94
Saarland	0,95	0,86	0,91
Mecklenburg-Vorpommern	0,96	0,85	0,89

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Ausgaben der Länder pro Schüler in allgemein bildenden und beruflichen Schulen in Euro, 2008

Land	Euro	Land	Euro
Hamburg	6.200	Brandenburg	5.000
Thüringen	6.200	Bremen	5.000
Berlin	6.100	Niedersachsen	4.900
Sachsen-Anhalt	5.800	Mecklenburg-Vorpommern	4.800
Sachsen	5.500	Rheinland-Pfalz	4.800
Bayern	5.400	Saarland	4.600
Baden-Württemberg	5.200	Schleswig-Holstein	4.600
Hessen	5.200	Nordrhein-Westfalen	4.500

Quelle: *Statistisches Bundesamt (StaBA) (Hrsg.)* 2011 (Fn. 1), Tabelle 4.2.5-1, S. 110.

Sieht man wegen der besonderen Umstände der Nachwendezeit von Ostdeutschland ab, reflektieren auch die Ausgaben pro Schüler die Finanzkraft der Länder nach Finanzausgleich weitgehend. Bayern ist in der Lage, 800 Euro mehr pro Schüler im Jahr auszugeben als Schleswig-Holstein und immerhin noch 500 Euro mehr als Niedersachsen. Auch wenn nicht Geld unmittelbar mit Qualität gleichgesetzt werden kann, so ist die Annahme, dass unterschiedliche Aufwendungen auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, kaum von der Hand zu weisen. Es ist wohl so, dass die gegenwärtige Finanzverteilung im Bundesstaat im Bereich der Schulen keine Chancengleichheit für alle Teile der Bundesrepublik ermöglicht.

Die Hochschulen

Bei der Finanzierung der Hochschulen (Grundmittel) sind die Umstände etwas anders. Bei diesen Ausgaben pro Einwohner im Jahr 2008 liegen die drei Stadtstaaten deutlich mit knapp 300 oder mehr € an der Spitze. Damit liegen sie um 47%, 30% resp. 21% über dem Durchschnitt. Darin spiegelt sich wider, dass die Stadtstaaten eine deutlich höhere Studierendenquote als die Flächenländer aufweisen: Der Bundesdurchschnitt beträgt 24,7 Studierende pro 1.000 Einwohner, Bremen liegt mit 47,4 Studierenden um 91%, Hamburg mit 40,6 um 65% und Berlin mit 39,4 um 60% über diesem Durchschnitt. Die trotz höherer Studentenzahlen vergleichsweise niedrigeren Aufwendungen Bremens sind vermutlich eine Folge des Fehlens einer Medizinischen Fakultät.

Neben der prominenten Rolle der Stadtstaaten als überregionale Hochschulstandorte belegen die Daten einen bemerkenswerten Aufholprozess der ostdeutschen Länder. Sachsen und Thüringen tätigen nach Hessen die höchsten Aufwendungen je Einwohner, Sachsen erreicht nach Hessen und Nordrhein-Westfalen bereits eine der höchsten Studierendenquoten unter den Flächenländern. Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern bewegen sich beim finanziellen Aufwand im unteren mittleren Bereich, verzeichnen aber eine deutlich bessere Studierendenquote: Sachsen-Anhalt befindet sich auf dem fünften Platz unter den Flächenländern, Mecklenburg-Vorpommern auf dem sechsten. Hier schlagen sich politische Entscheidungen nieder, nämlich durch den Verzicht auf Studiengebühren und die Erhöhung der Attraktivität der Hochschulstandorte

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

junge Menschen ins Land zu holen, um damit der Abwanderung entgegen zu wirken und gut qualifizierte Fachkräfte für die Wirtschaft des Landes vorzuhalten.[14]

Die Schlusslichter Schleswig-Holstein und Brandenburg profitieren dem gegenüber von den benachbarten Stadtstaaten und investieren weniger als die anderen Länder in ihre Hochschulen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass die beiden wirtschaftsstarken süddeutschen Länder Baden-Württemberg und Bayern ihre Hochschulen deutlich unterdurchschnittlich finanzieren und Bayern auch eine merklich unterdurchschnittliche Studierendenquote aufweist.

Tabelle 3: Ausgaben der Länder pro Einwohner für Hochschulen (Grundmittel) in Euro, 2008[15]

Land	€	Quote	Land	€	Quote
Hamburg	361	40,6	Baden-Württemberg	217	24,3
Berlin	320	39,4	Niedersachsen	206	17,6
Bremen	298	47,4	Sachsen-Anhalt	203	21,8
Hessen	259	28,2	Mecklenburg-Vorpommern	202	22,4
Thüringen	238	22,4	Bayern	191	20,7
Sachsen	237	25,6	Rheinland-Pfalz	182	26,6
Saarland	223	21,0	Schleswig-Holstein	146	17,1
Nordrhein-Westfalen	222	27,0	Brandenburg	88	18,6

Quelle: *Statistisches Bundesamt (StaBA) (Hrsg.)* 2011 (Fn. 1), Tabellenteil, Tab 3.3; *StaBA* FS 11, R 4.1, S. 26; *StaBA (Hrsg.)* 2011 (Fn. 1), S. 35.

Insbesondere bei den Hochschulen stellt sich nicht nur die Frage, wer sie finanziert, sondern auch wem sie nützen. Ohne Frage werden Hochschulen auch unter strukturpolitischen Gesichtspunkten gegründet oder ausgebaut. Die Hochschulgründungen der 1970er Jahre in den westdeutschen Ländern verfolgten auch das Interesse, den Strukturwandel zu befördern. Neue Hochschulen in den westlichen Teilen Niedersachsens, im östlichen Bayern oder andernorts sollten strukturschwache Regionen stärken. Die Hochschulgründungen im Ruhrgebiet sollten den Strukturwandel im „Kohlenpott" durch neue und höher qualifizierte Arbeitsplätze flankieren. Hochschulpolitik in den ostdeutschen Ländern hat heute auch den Zweck, dem demographischen Wandel, konkret dem Verlust an jungen Menschen, entgegen zu wirken und die Attraktivität des Standortes zu steigern.

Dieser Seite der Hochschulpolitik stehen negative finanzpolitische Anreize gegenüber. Aus der finanzpolitischen Perspektive ist es am sinnvollsten, die für das Land erforderlichen Hochschulabsolventen aus anderen Ländern zu rekrutieren. Ein zugewanderter Hochschulabsolvent hat das Land nicht mit Ausbildungskosten belastet, besitzt aber im Regelfall einen höher qualifizierten und besser bezahlten Arbeitsplatz, (denn

14 Das Statistische Landesamt Sachsen-Anhalt teilte am 24.02.2012 (Pressemitteilung 15/2012) mit, dass die Wandergewinne an den Hochschulstandorten Halle/Saale und Magdeburg im Oktober 2011 erstmals die Wanderungsverluste und das Geburtendefizit im Lande ausgleichen konnten.

15 Durchschnitt 246 Euro, Studierendenquote WS 2008/09 (Studenten pro 1.000 Einwohner, Durchschnitt 24,7).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sonst käme er nicht) und zahlt nun Steuern. Er ist finanzpolitisch betrachtet der ideale Neubürger. Das Gegenteil davon ist der zuwandernde Student, der seinen ersten Wohnsitz im „Hotel Mama", gelegen in einem anderen Bundesland, beibehält, und der nach dem Studium andernorts arbeitet und Steuern zahlt. Aus der Sicht des Finanzministers belastet dieser Student die Landeskasse mit den Hochschulkosten und gegebenenfalls auch mit dem Landesanteil der Aufwendungen für BaföG (der 35%-Anteil der Länder ist von dem Land zu leisten, in dem der Student studiert, nicht dem, in dem er seinen ersten Wohnsitz hat), dem Land entgeht aber zugleich der einwohnerbezogene Anspruch aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich (zur Zeit ca. 3.000 Euro pro Jahr), weil der erste Wohnsitz nicht im Land des Studienplatzes liegt. Dieses ist kein theoretisches Modell, sondern Realität, insbesondere in Bremen, wo eine große Zahl von Studierenden aus dem niedersächsischen Umland an die Bremer Hochschulen pendelt. Dazu kommt, dass das einzelne Land die Lasten der Grundfinanzierung seiner Hochschulen im Wesentlichen allein zu tragen hat, die eventuelle Bildungsrendite im eigenen Land in Form von höheren Steuereinnahmen über den Länderfinanzausgleich umverteilt würde. Aus finanzpolitischer Sicht ist es also nicht sinnvoll, Studienplätze anzubieten.

Tatsächlich wird man hochschulpolitische Entscheidungen, die nicht immer kohärent erscheinen, aus dem Zusammenwirken eines Interesses an strukturpolitischen Maßnahmen und finanzpolitischen Fehlanreizen erklären müssen. Würde im Rahmen der anstehenden Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine Regelung gefunden, die Spielregeln für ein „race to the top" anstelle eines „race to the bottom" formuliert, die das Bereitstellen von Studienplätzen prämiert oder würden die Länder entlastet, die überdurchschnittliche Lasten für Hochschulen auf sich nehmen, würde die deutsche Hochschullandschaft sicherlich attraktiver werden.

Angesichts dieser sich widerstreitenden landespolitischen Interessen ist auch ein Blick auf die „Akademikerersatzquote"[16] der einzelnen Länder von Interesse. Hierbei

16 Das Konzept der Akademikerersatzquote wurde übernommen *von Erdmann, Vera/Plünnecke, Axel/Riesen, Ilona/Stettes, Oliver* 2011: Bildungsmonitor 2011 – Fortschritte auf dem Weg zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit, Forschungsbericht, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), unter: http://www.insm-bildungsmonitor.de/files/downloads/bildungsmonitor_2011.pdf (01.03.2012). Im Unterschied zu den Berechnungen dieser Studie für 2008 wurden hier die Fachschulabschlüsse der DDR mit einbezogen. Vor dem Hintergrund, dass die Fachschulen der DDR Qualifikationen für vergleichbare Tätigkeiten wie Fachhochschulen vermittelten, erscheint deren Einbeziehung angemessen. Ließe man diese Abschlüsse beiseite, bekäme man im Ergebnis überzeichnete Akademikerersatzquoten für die ostdeutschen Länder. Zur Vergleichbarkeit der Abschlüsse siehe auch *KMK-Beschluss* vom 07.05.1993 (in der Fassung vom 09.03.2001): Feststellung der Gleichwertigkeit von Bildungsabschlüssen – Fachschulabschlüsse, Abschlüsse kirchlicher und sonstiger (öffentlicher) Ausbildungseinrichtungen – im Sinne des Art. 37 Abs. 1 des Einigungsvertrages, sowie BVerwG, Urteil vom 10.12.1997 – 6 C 6.97, 6 C 7.97 und 6 C 10.97. Zugleich wurde aber durch die Beschränkung auf die Alterskohorte 20 bis 45 Jahre der Effekt der DDR-Fachschulen auf das Gesamtbild reduziert. Die Gruppe der bis 45-jährigen erlaubt auch ein zeitnäheres Bild über den Bedarf an akademischen Nachwuchs. Des Weiteren muss auf ein Problem des Mikrozensus, mit dem hier gearbeitet wird, hingewiesen werden. Für die einzelnen Altersgruppen und Qualifikationsstufen werden nur Zahlen ab 5.000 angegeben. Für kleinere Kohorten werden „keine Angaben [gemacht], da Zahlenwert nicht sicher genug". Während es bei den größeren

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

geht es um die Relation zwischen Hochschulabsolventen eines Jahres und dem Anteil von Akademikern an der Bevölkerung. Um nicht die Daten durch die niedrigeren Akademikerquoten bei älteren Menschen zu verzerren und um die Effekte der DDR-Fachschulen zu minimieren, werden nur Akademiker bis zum Alter von 45 Jahren mit einbezogen.

Tabelle 4

Land	Akademische Bevölkerung, bis 45-jährig, 2010	Schätzgrößen unter Berücksichtigung nicht bezifferter Nachweise	Hochschulabsolventen 2010	Ersatzquote in %
Deutschland	4.396.000	4.398.000	361.697	8,2
Baden-Württemberg	596.000	603.000	54.301	9,0
Bayern	713.000	720.000	51.882	7,2
Berlin	334.000	341.000	24.404	7,2
Brandenburg	105.000	127.000	7.647	6,0
Bremen	24.000	51.000	6.036	11,8
Hamburg	155.000	175.000	10.518	6,0
Hessen	373.000	388.000	28.690	7,4
Mecklenburg-Vorpommern	53.000	75.000	5.736	7,6
Niedersachsen	333.000	348.000	28.997	8,3
Nordrhein-Westfalen	849.000	859.000	78.306	9,1
Rheinland-Pfalz	167.000	189.000	16.051	8,5
Saarland	24.000	54.000	2.992	5,5
Sachsen	183.000	200.000	19.828	9,9
Sachsen-Anhalt	85.000	102.000	8.379	8,2
Schleswig-Holstein	99.000	121.000	7.558	6,2
Thüringen	89.000	106.000	10.372	9,8

Quelle: *StaBA* 2010, FS 1, R 4.1.2, Tab. 1.1.4 (MZ10_BAA1-1_D_Laender_Sonderauswertung.xls, vom StaBA am 02.03.2012 zur Verfügung gestellt); *StaBA* 2010, FS 11, R 4.2, PI; eigene Berechnungen.

Der Eindruck der hohen akademischen Ausbildungsleistungen der Stadtstaaten relativ sich hier etwas. Gemessen an der Anzahl von Akademikern im Land bildet nur Bremen

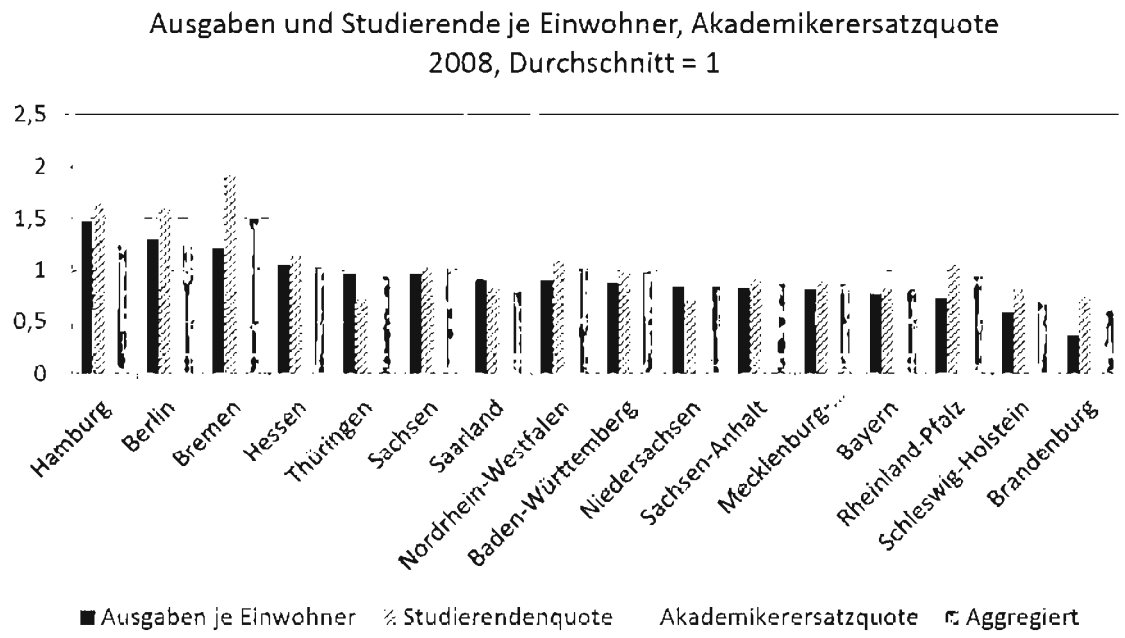
Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen nur für drei oder vier von 20 Kategorien ein unbezifferter Nachweis gegeben wird, sind es bei den kleineren Ländern Bremen 11, Hamburg acht, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein je neun und Saarland 12 unbezifferte Nachweise. Setzt man diese unbezifferten Nachweise gleich Null, wird die Zahl der Personen mit akademischen Abschlüssen in den kleineren Ländern unterzeichnet und die Ersatzquote dieser Länder in verzerrender Weise erhöht. Berechnet man aus den angegebenen Gesamtzahlen und unbezifferten Nachweisen die durchschnittliche nicht nachgewiesene Größe, so liegt diese etwa bei 2.000 bis 3.000 Personen. Um diese Größenordnungen wurden die nachgewiesenen Zahlen für unbezifferte Nachweise erhöht.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

deutlich über den eigenen Ersatzbedarf hinaus aus, während Berlin und Hamburg eher zurückbleiben. Wir wissen aber, dass die Daten aus dem Mikrozensus bei den kleineren Ländern mit größeren Unsicherheiten behaftet sind. Daher ist die Akademikerersatzquote im Fall der kleineren Länder nur begrenzt belastbar. Neben Bremen erzielen gemessen am eigenen Bestand auch Sachsen, Thüringen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg überdurchschnittlich viele Hochschulabschlüsse. Leicht über dem oder am Durchschnitt liegen Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, und Sachsen-Anhalt. Unterdurchschnittlich sind die Beiträge von Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Bayern, Schleswig-Holstein, Brandenburg und dem Saarland. Die vergleichsweise hohe Ersatzquote in den ostdeutschen Ländern beruht nicht allein auf der heutigen Ausbildungsleistung, sondern ist auch auf die geringere Zahl an Hochschulabsolventen in der DDR und deren Nachwirkungen zurückführen. Nach der Verwirklichung der deutschen Einheit näherte sich die Studierendenquote der Menschen dort nur mit zeitlicher Verzögerung der der alten Bundesrepublik an. Hinzu kam, dass ein großer Teil der Studierwilligen nach der Wende einen Studienplatz an einer westdeutschen Hochschule bevorzugte, auch weil die ostdeutschen sich noch in einer Umbruchsituation befanden.

Tatsächlich gibt es keinen eindeutigen Maßstab zur Bewertung der Leistungen und Lasten einzelner Länder für die Ausbildung von Akademikern. Die diskutierten Kriterien Ausgaben pro Einwohner, Studierendenzahl und Akademikerersatzquote geben kein eindeutiges und widerspruchsfreies Bild. Aus diesem Grund wird hier versucht, die verwendeten drei Kriterien mit einander zu verbinden, um zu einem vertretbaren Gesamtbild zu kommen.

Abbildung 2



Quelle: Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Aggregiert man die drei Indizes, erbringen die drei Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin in dieser Reihenfolge die größten Leistungen für die Ausbildung an Hochschulen. Unter den Flächenländern sticht Sachsen vor Hessen und Nordrhein-Westfalen hervor, gefolgt von Baden-Württemberg, Thüringen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt. Mit etwas Abstand folgen Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen. Schlusslichter sind Bayern, die Haushaltsnotlagenländer Saarland und Schleswig-Holstein sowie Brandenburg.

Fazit

Die gegenwärtig praktizierten Formen der Bildungsfinanzierung sind kaum optimal. Geht es um Schulen, spielt für den Aufwand, den ein Land leistet oder besser sich leisten kann, die Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich eine wesentliche Rolle. Die finanzstarken Länder sind in der Lage, einen relativ größeren Anteil ihrer Einnahmen für Schulen zu verwenden als die finanzschwachen. Bei der Hochschulfinanzierung wäre es angezeigt, sie im Rahmen der für das Jahr 2020 anstehenden Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu thematisieren. Das derzeitige Ignorieren von Lasten und Leistungen für diese gesamtstaatliche Aufgabe, das Auseinanderfallen von Leistungen und Renditen sollte korrigiert werden. Denkbar wäre, die Zahl der Studierenden an Hochschulen beim Finanzausgleich unter den Ländern zu berücksichtigen. Sinnvoll wäre eine Steuerverteilungssystem, das Anreize schafft, in Hochschulen zu investieren, nicht eines fortzuführen, das eher das Gegenteil bewirkt.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Beteiligung des Bundesrates bei den Maßnahmen zur Eurostabilisierung

Constanze Burger/Alexandra Zoller

1. Einführung

Die Staatsschuldenkrise hat die EU insgesamt in eine tiefe Krise gestürzt. Es geht nicht mehr nur um den Euro, sondern um Europa insgesamt. Klar ist, dass die bisherige Struktur der EU und die vorhandenen Instrumente in der bestehenden Form unzureichend sind. Wie also soll Europa ertüchtigt werden, um die Herausforderungen zu meistern? Dabei geht es um die Grundfragen der EU. Muss Europa zukünftig eine andere Architektur haben, um vor solchen Krisen besser gewappnet zu sein? Brauchen wir etwa eine (echte) Wirtschafts- und Fiskalunion? Muss dies dann nicht mit einer noch stärkeren demokratischen Legitimation einhergehen?

Grundlegende Entscheidungen dieser Art sind bislang nicht gefallen. Sie könnten vermutlich auch nur in einem Konventsverfahren durch eine Änderung der EU-Verträge erfolgen. Dennoch wurde seit 2010 eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die in erster Linie als Notmaßnahmen zur Eurorettung zu werten sind. Nichtsdestotrotz haben sie erhebliche Folgen für die EU und faktisch auch für ihre innere Architektur. Konkret geht es um das Griechenland-Hilfspaket, den ersten Eurorettungsschirm (EFSF), den permanenten Rettungsschirm (ESM) und um den so genannten Fiskalpakt.

In diesem Beitrag sollen daher einige dieser Maßnahmen unter die Lupe genommen werden und vor allem im Hinblick auf die demokratische Legitimation dieser Maßnahmen die Beteiligung des Bundesrates als zweiter Kammer des nationalen Parlaments untersucht werden. Dies soll unabhängig von der inhaltlichen Beurteilung dieser Maßnahmen erfolgen.

Die Besonderheit der genannten Maßnahmen zur Eurorettung liegt darin, dass sie größtenteils nicht im Rahmen von EU-Vertragsänderungen ergangen sind, sondern – zumindest formal – im Rahmen zwischenstaatlicher Verträge. Dabei ist der Bezug zu den EU-Verträgen deutlich. So betreffen sie im Wesentlichen die Wirtschafts- und Währungsunion; der entscheidende Akteur ist das EU-Organ Europäischer Rat. Der EU-Kommission und dem EuGH kommen maßgebliche Rollen bei der Kontrolle der Einhaltung der Maßnahmen zu. Aufgrund der zwischenstaatlichen Konstruktion bleibt aber das Europäische Parlament bei zentralen Entscheidungen außen vor.

Nach dem in Art. 10 Abs. 2 EUV verfassten so genannten dualen Legitimationsprinzip sind die Bürgerinnen und Bürger auf EU-Ebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat und im Rat von ihren Regierungen vertreten, die wiederum in demokratischer Weise gegenüber ihren na-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tionalen Parlamenten Rechenschaft ablegen müssen.[1] Wenn aber die Legitimation über das Europäische Parlament fehlt, ist es umso wichtiger, dass die nationalen Parlamente hier ihre Kontrollfunktion ausüben können. Die Bundesregierung hat aber die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat, die bei EU-Angelegenheiten nach Art. 23 GG gewährt werden, abgelehnt. Zwar wird der Bundestag etwa bei der EFSF umfangreich beteiligt, allerdings fußt dies allein auf seinem Haushaltsrecht. Eine Beteiligung des Bundestages im Hinblick auf die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten hielt die Bundesregierung nicht für gegeben. Da beim Bundesrat im Gegensatz zum Bundestag die haushaltspolitische Verantwortung nicht in gleicher Weise besteht, war eine Beteiligung des Bundesrates nach der Logik der Bundesregierung folglich überhaupt nicht gegeben. Auch beim dauerhaften Rettungsschirm ESM hat die Bundesregierung eine Anwendung von Art. 23 GG nicht für gegeben erachtet.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat gegenüber der Bundesregierung in mehreren Beschlüssen zu EFSF, ESM und Fiskalpakt[2] unterstrichen, dass die genannten Maßnahmen materiell EU-Maßnahmen gemäß Art. 23 GG sind, auch wenn sie intergouvernemental ergehen. Aus Sicht des Bundesrates werden bei einer Verneinung der europarechtlichen Mitwirkungsrechte des Bundesrates nach Art. 23 GG diese umgangen.

2. Zur Entwicklung der Beteiligungsrechte des Bundesrates

Die aktuelle Frage der Beteiligung des Bundesrates bei der Eurostabilisierung ist ein weiteres Kapitel in der mittlerweile langen Geschichte der „Beteiligungskämpfe" des Bundesrates. Dieser hat erstmals im Vertrag von Maastricht eine Kompensation für die Abgabe von Hoheitsrechten an die EU in Form von substanziellen Mitwirkungsrechten erhalten. Anstelle einer Substanzkompensation für verloren gegangene Rechte an die EU hat der Bundesrat eine Mitwirkungskompensation[3] erhalten. Das heißt, die Länder haben Einfluss auf den Willensbildungsprozess in Deutschland und auf EU-Ebene erhalten. Diese Rechte sind im sogenannten „Europaartikel" in Art. 23 des Grundgesetzes und seinen Ausführungsgesetzen verankert.[4] In der politischen Praxis hat der Europa-

1 Vgl. zum dualen Legitimationskonzept der EU und zur Problematik der Unionsmethode auch *Calliess, Christian* 2012: Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union" zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Jg. 31, Nr. 1, S. 1- 7, (hier S. 2f.).

2 Beschluss des Bundesrates vom 11.02.2011, BR-Drucksache 872/10 (B); Beschluss des Bundesrates vom 18.03.2011, BR-Drucksache 872/10 (B) (2); Beschluss des Bundesrates vom 08.07.2011, BR-Drucksache 369/11 (B); Beschluss des Bundesrates vom 23.09.2011, BR-Drucksache 369/11 (B) (2); Beschluss des Bundesrates (Europakammer) vom 17.01.2012, BR-Drucksache 864/11 (B).

3 Eingehend dazu *Derpa, Ulrich* 2008: Mitwirkung der deutschen Länder in EU-Angelegenheiten – „Mitwirkungskompensation", Entflechtung der Kompetenzen und informelle Netzwerkkooperation von Bund und Ländern in der Europapolitik, in: *Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.)*: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden, S. 148-161, (hier S. 150).

4 Grundgesetz vom 12.03.1993 (BGBl. I 311), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 22.09.2009 (BGBl. I 3026) und Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (EUZBLG) vom

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 immer wieder zu Auslegungsstreitigkeiten über die Anwendbarkeit sowie Art und Umfang der Regelungen zwischen Bund und Ländern geführt.

Eine neue Wendung erhielt die Debatte über die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts[5] zum Vertrag von Lissabon. Dieses hat die Ausgestaltung des Art. 23 GG neu justiert. Das Gericht erklärte das Begleitgesetz, das die Fragen der Ausübung der Rechte des Bundestags und des Bundesrates im Rahmen des Lissabon-Vertrags regelt, für verfassungswidrig. Es befand, „dass dem Bundestag und dem Bundesrat eine besondere „Integrationsverantwortung" im europarechtlichen Willensbildungsprozess obliege. Das Gericht entschied, dass die Fälle, in denen der Lissabon-Vertrag eine Änderung des Primärrechts ohne förmliches Ratifikationsverfahren zulässt oder sonstige vereinfachte Verfahren vorsieht, genauso zu behandeln sind wie eine Übertragung von Hoheitsrechten. Das heißt, dass diese einem vorherigen Zustimmungsgesetz oder Ermächtigung unterliegen. Das Gleiche hat das Bundesverfassungsgericht für bestimmte Brückenklauseln erklärt, wenn also von der Einstimmigkeitsentscheidung auf EU-Ebene auf die Mehrheitsentscheidung übergegangen werden soll oder bei der so genannten Flexibilitätsklausel.[6]

Zur Umsetzung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts mussten Bundestag und Bundesrat in der Sommerpause des Jahres 2009 in aller Eile[7] die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in Form eines oder mehrerer Begleitgesetze umsetzen. Die Länder haben in der Europaministerkonferenz (EMK) früh unter dem Vorsitz Baden-Württembergs erste Positionen hierzu entwickelt. Es wurde eine Verhandlungsgruppe aus den vier Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz beauftragt, die Verhandlungen mit dem Bundestag zu führen. Schon Ende Juli hatte die EMK Eckpunkte für eine Position erarbeitet, die im August in fünf Verhandlungsrunden finalisiert wurden. Ende September konnten drei Gesetze beschlossen werden: Das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG),[8] das Zusammenarbeitsgesetz zwischen Bun-

12.03.1993 (BGBL I 1993 S. 313), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 22.09.2009 (BGBL I 2009 S. 3031).

5 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009; BVerfGE 123, 267ff.

6 Dazu *Schmahl, Stefanie* 2012: Deutschland und die europäische Integration – Grund und Grenzen der verfassungsrechtlichen Regelung unionsbezogener Fragen, in: Bayrisches Verwaltungsblatt (BAyVBl), Heft 1, S. 1-8, (hier S. 6); *Würtenberger, Thomas* 2010: Die Mitwirkung der Bundesländer in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Juristische Arbeitsblätter (JA), Heft 6, S. 406-413 (hier S. 407).

7 Deutschland wollte das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags nicht verzögern. Eine Ratifikation war aber erst möglich, wenn die neuen – verfassungsgemäßen – Begleitgesetze verabschiedet waren. Deshalb sollten die Begleitgesetze im Sommer fertig gestellt werden, damit eine Ratifikation des Lissabon-Vertrags im September 2009 erfolgen konnte.

8 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009 (BGBL I 2009 S. 3022), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 01.12.2009 (BGBL I 2009 S. 3822).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

destag und Bundesregierung (EUZBBG)[9] sowie das geänderte Zusammenarbeitsgesetz zwischen Bund und Ländern (EUZBLG).[10]

3. Ausgestaltung der Beteiligungsrechte des Bundesrates nach Art. 23 GG

Der Bundesrat ist nach Art. 23 GG bei allen EU-Vorhaben nach einem abgestuften Verfahren am innerstaatlichen Willensbildungsprozess zu beteiligen.[11] Zunächst legt Abs. 2 den Grundsatz klar, dass Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Das Vorliegen einer „EU-Angelegenheit" ist damit entscheidend für die Frage, ob der Anwendungsbereich des Art. 23 GG eröffnet ist. Einigkeit besteht darin, dass dieser Begriff weiter zu verstehen ist, als auf die in Art. 23 Abs. 3 GG Bezug genommenen Rechtsetzungsakte der EU (Ratsbeschlüsse, Verordnungen, Richtlinien).[12] Das EUZBLG konkretisiert den Begriff der EU-Angelegenheit in Nr. I. 2. der Anlage zu § 9 EUZBLG mit weiteren Beispielen.[13]

Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG sieht eine qualifizierte Unterrichtungspflicht der Bundesregierung („umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt") vor. In den Absätzen 4 bis 6 von Art. 23 GG geht es um die eigentliche Mitwirkung des Bundesrates im Hinblick auf inhaltliche Festlegungen der Bundesregierung. Gibt der Bundesrat nach Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG eine Stellungnahme in einem Bereich ab, in dem Länderinteressen berührt sein können, ansonsten aber ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betroffen sind, so sind Stellungnahmen der Länder zu „berücksichtigen". Bei Materien, die nach Abs. 5 S. 2 innerstaatlich schwerpunktmäßig in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen würden, die Einrichtung ihrer Behörden oder das Verwaltungsverfahren betreffen, sind Stellungnahmen des Bundesrates „maßgeblich zu berücksichtigen". Das heißt im Kern, dass die Bundesregierung dieser Stellungnahme folgen muss.[14] In Fällen, die innerstaatlich schwerpunktmäßig die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betreffen, besteht sogar das Recht die Verhandlungsführung im Rat auf einen Länderminister zu übertragen. In der Föderalismuskommission wurden diese Fälle ausdrücklich auf Rundfunkangelegenheiten, Schulische Bil-

9 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.03.1993 (BGBl. I 1993 S. 311), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 22.09.2009 (BGBl. I 2009 S. 3026).

10 Siehe hierzu Fn. 4.

11 Vgl. insgesamt zu den Beteiligungsrechten des Bundesrates die Zusammenfassung von *Melin, Patrick* 2011: Die Rolle der deutschen Bundesländer im Europäischen Rechtsetzungsverfahren nach Lissabon, in: Europarecht (EuR), Heft 5, S. 655-682 (hier S. 657 ff.).

12 *Koch, Alexander* 2011, in: *von Arnauld, Alexander/Hufeld, Ulrich (Hrsg.)* 2011: Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen. Abschnitt 9, Rn. 10.

13 Nicht nur EU-Rechtsetzungsvorhaben, sondern auch Grünbücher, Weißbücher, Aktionsprogramme, Mitteilungen, Empfehlungen und Gemischte Beschlüsse und die Vorbereitung und der Abschluss völkerrechtlicher Abkommen sind umfasst. Diese wurden im Zuge der Ausarbeitung der Lissabon-Begleitgesetze neu aufgenommen.

14 Dabei ist allerdings die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 und Kultur[15] konzentriert. Die Einzelheiten sind im Zusammenarbeitsgesetz zwischen Bund und Ländern (EUZBLG) geregelt.

4. Kurzüberblick über zentrale Maßnahmen zur Eurostabilisierung

4.1 Griechenlandhilfe I

Die Europäische Finanzpolitik ist seit dem Frühjahr 2010 geprägt von unterschiedlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der gemeinsamen Währung. Am 23. April 2010 beantragte Griechenland Finanzhilfen der EU und des IWF. Das Land erhielt daraufhin Anfang Mai 2010 koordinierte, bilaterale Kredite des IWF und der Mitgliedstaaten der Eurozone in Höhe von insgesamt 110 Milliarden Euro.[16] Der Anteil der einzelnen Eurostaaten an den Hilfen bemisst sich nach dem EZB-Kapitalanteil des jeweiligen Staates. Auf Deutschland entfallen demnach rund 28%. Zur Umsetzung der Maßnahmen verabschiedeten Bundestag und Bundesrat am 7. Mai 2010 das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (WFStG).

4.2 Befristeter Euro-Rettungsschirms EFSF (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität)

Durch die Einrichtung des befristeten Euro-Rettungsschirms[17] mit einem Volumen von insgesamt 750 Milliarden Euro[18] ebenfalls im Mai 2010 sollte eine „Ansteckung" oder Zahlungsunfähigkeit weiterer Euroländer vermieden und die Stabilität der Eurozone

15 Ursprünglich waren alle Bereiche der im Schwerpunkt ausschließlichen Gesetzgebung der Länder erfasst, also etwa auch das Polizeirecht oder der Hochschulbereich. Die Konzentration und damit die Einengung auf die genannten Bereiche wurde auch von den Ländern begrüßt. In der Vergangenheit war die Übertragung der Verhandlungsführung faktisch meist leer gelaufen. Mit der Konzentration auf enumerativ benannte wichtige Bereiche erhofften sich die Länder eine effektivere Wahrnehmung dieser Rechte. Insgesamt sollte die von der Föderalismuskommission angestrebte Entflechtung von Zuständigkeiten des Bundes und der Länder vorangebracht werden.

16 Vgl. im Einzelnen zum Sachverhalt des Euro-Rettungsschirms und der Griechenlandhilfe: *Calliess, Christian* 2011: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS), Heft 2, S. 213-282 (hier S. 218 ff.).

17 Der Rettungsschirm setzt sich aus einem auf einer EU-Verordnung und Art. 122 Abs. 2 AEUV beruhenden Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM, Volumen 60 Milliarden Euro) und der EFSF, einer auf einer zwischenstaatlichen Vereinbarung beruhenden Zweckgesellschaft zur Gewährung von Darlehen (Volumen 440 Milliarden Euro) zusammen. Die EFSF wird anteilig von den Mitgliedstaaten getragen, sie steht daher nachfolgend im Zentrum des Beitrags. Der Rettungsschirm wird überdies ergänzt durch einen Beitrag des IWF in Höhe von 250 Milliarden Euro, vgl. Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom 09.05.2010.

18 Insgesamt hat der erste Euro-Rettungsschirm einen Umfang von 750 Milliarden Euro. Dieser teilt sich in die EFSF (sie wird getragen durch die Mitgliedstaaten und hat ein Volumen von 440 Milliarden Euro), einen internationalen Beitrag des IWF (250 Milliarden Euro) und 60 Milliarden Euro, die über ein Gemeinschaftsinstrument der EU (EFSM) finanziert werden, auf.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

insgesamt gewahrt werden.[19] Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) fußt auf einer zwischenstaatlichen Vereinbarung und ist als privatrechtlich ausgestaltete Zweckgesellschaft angelegt.[20] Sie stellt unter der Voraussetzung, dass die Stabilität der Eurozone insgesamt gefährdet ist, konditionierte Finanzhilfen und befristete Kreditlinien zur Verfügung. Seit der Ausweitung ihrer Aufgaben im Sommer 2011 vergibt die EFSF auch Darlehen für Staaten zur Rekapitalisierung von Banken und kann am Primär- und Sekundärmarkt intervenieren.[21] Unterstützung kann nach einstimmiger Entscheidung des EFSF-Direktoriums gewährt werden und setzt im Gegenzug die Vereinbarung eines wirtschaftlichen Reform- und Anpassungsprogramms voraus. Die EFSF hat einen starken Bezug zum institutionellen Gefüge der EU. Dies zeigt sich etwa daran, dass die EU-Kommission eine zentrale Rolle bei den Verhandlungen und dem Abschluss der Absichtserklärungen einnimmt. In diesen werden die Auflagen zur Haushaltsdisziplin und wirtschaftspolitische Leitlinien für den antragstellenden Mitgliedstaat festgelegt.[22] Überdies ist der EuGH zuständig für Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten in Angelegenheiten der EFSF.[23]

4.3 ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus)

In Anbetracht der Tatsache, dass nach Griechenland weitere Eurostaaten in Zahlungsschwierigkeiten geraten sind, einigten sich die Staats- und Regierungschefs am 28. und 29. Oktober 2010 darauf, einen ständigen Krisenmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt einzurichten (ESM). Dieser dauerhafte Euro-Rettungsschirm sollte den befristeten Euro-Rettungsschirm (EFSF) Mitte 2013 ablösen und im Primärrecht verankert werden, auch um jede weitere rechtliche Diskussion über die Zulässigkeit von Notfinanzhilfen an Eurostaaten auszuschließen. Auf dem Europäischen Rat am 9. Dezember 2011 wurde jedoch aufgrund der sich mittlerweile weiter verstärkten Spannungen an den Märkten beschlossen, das Inkrafttreten des ESM vorzuziehen. Er soll nun bereits Mitte 2012 in Kraft treten.[24] Der ESM wird ein Volumen von 700 Milliarden Euro[25] haben. Bereits heute gilt jedoch eine Aufstockung des Volumens etwa durch eine Zusammenführung mit den übrigen EFSF-Mitteln als wahr-

19 Irland nahm am 28.11.2010 als erstes Land den Euro-Rettungsschirm in Anspruch (85 Milliarden Euro). Portugal folgte am 07.04.2011 (78 Milliarden Euro).

20 Die Struktur des Euro-Rettungsschirms ist wie folgt: EFSF (sie wird getragen durch die Mitgliedstaaten und hat ein Volumen von 440 Milliarden Euro), einen internationalen Beitrag des IWF (250 Milliarden Euro) und 60 Milliarden Euro, die über ein Gemeinschaftsinstrument der EU (EFSM) finanziert werden.

21 Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Eurozone vom 21.07.2011.

22 Vgl. etwa *EFSF-Rahmenvertrag*: Präambel (2), (3), Ziffer 2 (1) a und 3 (1).

23 Vgl. *EFSF-Rahmenvertrag*, Ziffer 16 (2).

24 Vgl. Präambel und Ziffer 13 der Erklärung der Staats und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 09.12.2011.

25 Davon verteilen sich 620 Milliarden Euro auf Garantien und 80 Milliarden Euro sind eingezahltes Kapital. Deutschland beteiligt sich mit rund 22 Milliarden Euro an dem Kapitalstock und gibt 168 Milliarden Euro Garantien.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

scheinlich. Die mit der Einführung des ESM einhergehende Vertragsänderung[26] wurde auf den EU-Gipfeln am 16./17. Dezember 2010 und 24./25. März 2011 beschlossen. Sie soll im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 AEUV[27] umgesetzt werden und der ESM als intergouvernementales Instrument der Mitgliedstaaten ausgestaltet werden. Im Unterschied zur EFSF sieht der ESM die Beteiligung privater Gläubiger vor. Dafür sollen ab Januar 2013 alle neuen Staatsschuldtitel von Staaten der Eurozone Umschuldungsklauseln erhalten. Mit der Erweiterung der Aufgaben von EFSF und ESM durch die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 21. Juli 2011 wurde auch für den ESM vorgesehen, dass dieser präventive Maßnahmen durchführen kann. Der ESM-Vertrag wurde daraufhin nachverhandelt und angepasst und von Deutschland am 2. Februar 2012 unterzeichnet.

4.4 Präventive Maßnahmen

Flankiert wurde die Einführung der Kriseninstrumente EFSF und ESM durch mehrere Maßnahmen, die der Krisenprävention dienen sollen, wie etwa der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (sog. „six-pack"), dem Euro-Plus-Pakt und verschiedenen EU-Initiativen zur Regulierung der Finanzmärkte. Im Dezember 2011 einigten sich die Staats- und Regierungschefs darüber hinaus auf eine stärkere Koordinierung in den Bereichen der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Diese Beschlüsse wurden aufgrund der Ablehnung Großbritanniens und der Tschechischen Republik nicht durch eine EU-Vertragsänderung, sondern ebenfalls in einem zwischenstaatlichen Vertrag (Fiskalpakt[28]) festgehalten. Dieser wurde von den 25 Staats- und Regierungschefs am 2. März 2012 unterzeichnet. Der Fiskalpakt soll dazu beitragen, dass die Haushaltsdisziplin durch die Einführung von verbindlichen Schuldenbremsen deutlich verbessert und die wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung durch verschiedene Maßnahmen verstärkt wird. Die Gewährung von Hilfen aus dem dauerhaften Eurorettungsschirm ESM wird künftig davon abhängen, dass der Mitgliedstaat, der Hilfe beantragt, den Fiskalpakt ratifiziert und die Schuldenbremse eingeführt hat.

26 Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV soll wie folgt lauten: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen."

27 Hierfür ist nach § 2 IntVG in Umsetzung des Lissabon-Urteils ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 abs. 1 GG erforderlich, siehe oben unter Kapitel 2.

28 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Beteiligung des Bundesrates beim ersten Eurorettungsschirm (EFSF) – der (lange) Weg zur Bund-Länder-Vereinbarung

5.1 Ausgangslage

Die Griechenlandhilfe wurde durch das Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz (WFStG)[29] umgesetzt. Als Einspruchsgesetz waren keine Informations- und Beteiligungsrechte des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 2, 4 GG vorgesehen. Die Umsetzung des privatrechtlich strukturierten EFSF-Rahmenvertrags erfolgte durch das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 (StabMechG),[30] das auf Art. 115 Abs. 1 GG (haushaltsrechtliche Ermächtigung) gestützt war. Auch hier handelte es sich um ein Einspruchsgesetz. Der Bundesrat hat keinen Einspruch erhoben und das Gesetz passieren lassen, allerdings eine umfangreiche Entschließung gefasst und Forderungen an die Bundesregierung gestellt.[31]

5.2 Neue Debatte um parlamentarische Beteiligung im Zuge der Aufgabenerweiterung des Euro-Rettungsschirms

Die Beschlüsse des Sondergipfels der Eurozone vom 21. Juli 2011 zur Erweiterung der Aufgaben der EFSF machten im Sommer 2011 eine Änderung und Anpassung des StabMechG erforderlich.[32] Der Aufgabenbereich der EFSF wurde um mehrere Präventivinstrumente wie etwa die Möglichkeit zur Vergabe von Darlehen zur Bankenrekapitalisierung und zu Sekundärmarktinterventionen erweitert. Vor diesem Hintergrund wurden die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat intensiv politisch diskutiert. Dabei verlangten die Länder, dass der Bundesrat als zweite Kammer entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 23 Abs. 2 GG informiert und beteiligt wird.

Flankiert wurde diese Diskussion über die parlamentarische Beteiligung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Verfassungsbeschwerden gegen die Griechenlandhilfe und den Euro-Rettungsschirm (EFSF) vom 7. September 2011.[33] Beschwerdegegenstand waren die Gesetze von Mai 2010 zur Griechenlandhilfe und dem Euro-Rettungsschirm.[34] Im Urteil stärkte das Gericht die Budgethoheit des Bundestags und beschrieb Mindestanforderungen der parlamentarischen Kontrolle. Es findet sich in dem Urteil allerdings kein Bezug zum Europartikel des Grundgesetzes. Aufgrund des

29 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik, BGBl. I S. 537.

30 BGBl. I, S. 627; Einspruchsgesetz auf Basis von Art. 115 GG.

31 Vgl. BR-Drucksachen 274/10 (B) vom 07.05.2010 und 298/10 (B) vom 21.05.2010.

32 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, BGBl I 2011, S. 1992.

33 BVerfG, Urteil vom 07.09.2011 in den Rechtssachen 2BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10.

34 Vgl. oben unter Kapitel 5.1.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

klar umrissenen Streitgegenstands[35] ist es allerdings auch nicht erstaunlich, dass zu den Beteiligungsrechten des Bundesrates in Bezug auf die EFSF keine Aussagen erfolgten.

5.3 Zentrale Etappen des Gesetzgebungsverfahrens zur Novelle des StabMechG

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Revision des StabMechG führte der federführend zuständige Haushaltsausschuss des Bundestages am 19. September 2011 eine öffentliche Expertenanhörung zum Gesetzentwurf zur Änderung des StabMechG durch, an der die Länder teilnahmen und die Frage der Beteiligungsrechte des Bundesrates bzw. der Anwendbarkeit von Art. 23 GG aufwarfen.

Die Länder hatten zuvor in mehreren Schreiben des Vorsitzenden des EU-Ausschusses des Bundesrates und baden-württembergischen Europaministers Peter Friedrich an Vertreter der Bundesregierung und die Fraktionsvorsitzenden im Bundestag Unterrichtungs- und Beteiligungsrechte des Bundesrates eingefordert. Am 23. September 2011 bekräftigte der Bundesrat dies erneut in einem Beschluss.[36] In den Verhandlungsrunden mit der Bundesregierung hatten die Länder deutlich gemacht, dass sie die EFSF als Angelegenheit der Europäischen Union im Sinn von Art. 23 GG betrachten und die gesetzliche Verankerung entsprechender Unterrichtungs- und Beteiligungsrechte für die Länderkammer eingefordert. Zentrales Anliegen war den Ländern dabei eine umfassende und fortlaufende Unterrichtung zum jeweils frühestmöglichen Zeitpunkt über wichtige Maßnahmen der EFSF (z.B. die Gewährung von Finanzhilfen), damit der Bundesrat hierzu Stellung beziehen und seiner Integrationsverantwortung gerecht werden kann. Die Länder argumentierten, dass es sich bei der EFSF aufgrund der engen Anbindung an das institutionelle Gefüge der EU, dem starken Bezug zu den Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungsunion und dem materiellen Regelungsgehalt um eine Angelegenheit der EU handelt und er damit entsprechend den Vorgaben des Art. 23 GG zu unterrichten und beteiligen ist. Da der Bundesrat darüber hinaus in bestimmten haushaltsrechtlichen Angelegenheiten mitverantwortlich ist und die Mitwirkung der Bundesregierung bei der Einrichtung und der Arbeit des Rettungsschirms erhebliche Auswirkungen für den Bundeshaushalt und damit in der Folge auch für die Länderhaushalte haben kann, sehen die Länder bei der EFSF auch Länderinteressen betroffen und damit Art. 23 Abs. 5 S.1 GG für anwendbar. Die Bundesregierung hingegen zog sich in den Verhandlungen größtenteils auf das sehr formale Argument der privatrechtlichen Struktur der EFSF und seiner Verankerung außerhalb der europäischen Verträge zurück und verneinte das Vorliegen einer EU-Angelegenheit und damit die Anwendbarkeit des Art. 23 GG.

Im Spätsommer 2011 konnten daher in den ersten Entwürfen des StabMechG keine Rechte des Bundesrates verankert werden. Hierfür gab es sowohl von Seiten des Bundestags als auch von der Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess keine Unterstützung. Aufgrund weiterer Verhandlungen zwischen den Fraktionen im Bundestag und

35 Art. 20 Abs. 1, 2, Art. 79 Abs. 3 GG.

36 BR-Drucksache 369/11 (B)(2).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Gespräche mit Vertretern des Bundesrates kam es im abschließenden Entwurf am 29./30. September 2011 in § 5 Abs. 1 Satz 2 StabMechG n.F aber zumindest zu einer Verankerung von Informationsrechten für den Bundestag und den Bundesrat. Damit die Abstufung der Beteiligungsrechte zwischen Bundestag und Bundesrat in Finanzfragen deutlich wurde, wurde dem Bundesrat im StabMechG allerdings nur das grundsätzliche Recht der Unterrichtung zugestanden, wegen der Ausgestaltung aber auf eine untergesetzliche Bund-Ländervereinbarung Bezug genommen, die erst nach Verabschiedung des Gesetzes ausgehandelt werden sollte. § 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 StabMechG regelt: „Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat schriftlich. Einzelheiten bleiben einer untergesetzlichen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten."

5.4 Die Bund-Länder-Vereinbarung

Aufgrund dieser Norm einigten sich die Länder schließlich am 24. Oktober 2011 mit der Bundesregierung auf eine Vereinbarung über die Unterrichtung des Bundesrates durch die Bundesregierung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 StabMechG. Diese Bund-Länder-Vereinbarung regelt, dass die Bundesregierung den Bundesrat in Angelegenheiten der EFSF (bzw. des StabMechG) *umfassend, fortlaufend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt* unterrichtet. Enumerativ aber nicht abschließend aufgezählt werden die Fälle, über die die Bundesregierung den Bundesrat informiert, wie etwa den Abschluss einer Vereinbarung über eine Notmaßnahme der EFSF. Darüber hinaus ist festgehalten, wie die Unterrichtung erfolgen soll, nämlich durch die Übersendung aller der Bundesregierung zur Verfügung stehenden Dokumente.

Insgesamt ist es den Ländern mit der untergesetzlichen Vereinbarung gelungen, dass der Bundesrat im Hinblick auf die Information über Maßnahmen der EFSF weitgehend auf Augenhöhe mit dem Bundestag steht und damit in die Lage versetzt ist, informiert politische Stellungnahmen zu Maßnahmen des befristeten Euro-Rettungsschirms abzugeben. Dies kann durchaus als Erfolg für die Länder bezeichnet werden. Die Bund-Länder-Vereinbarung zur Beteiligung des Bundesrates bei der EFSF trat am 24. Januar 2012 in Kraft. Seither werden entsprechende Dokumente von der Bundesregierung – sofern die geheimschutzrechtlichen Vorschriften dies zulassen – an ein eigens dafür eingerichtetes elektronisches Postfach beim Bundesrat versendet.

6. Ausblick: Beteiligung des Bundesrates beim ESM

Im Hinblick auf die weiteren Beteiligungsrechte der Länderkammer beim dauerhaften Rettungsschirm (ESM) haben die Länder schon sehr frühzeitig nach den entscheidenden Beschlüssen des Europäischen Rates Stellung bezogen. Die Länderkammer hat am 11. Februar, 18. März, 8. Juli und 23. September 2011 Stellung zum ESM und der Frage der Parlamentsbeteiligung genommen.[37] Die Struktur des dauerhaften Rettungsschirms unterscheidet sich insofern zentral von der der EFSF, als der ESM auf Art. 136 Abs. 3

37 Vgl. BR-Drucksachen 872/10 (B), 872/10 (B)2), 369/11 (B), 369/11 (B)(2).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

(neu) AEUV fußt und vor diesem Hintergrund der Ratifikation bedarf, im Gegensatz zur EFSF, die lediglich einer einfachgesetzlichen Ermächtigung bedurfte. Die Länderkammer beschloss einstimmig, dass es sich aus ihrer Sicht auch – und gerade – beim ESM um eine Angelegenheit der EU handelt und daher die Mitwirkungsrechte nach Art. 23 GG gelten. Sie forderte von der Bundesregierung, dass sie Vorschläge zur Regelung der Beteiligungsrechte der Parlamente mit dem Gesetzentwurf zur Umsetzung des ESM vorlegt. Der Bundesrat hat des Weiteren beschlossen, dass er seine Zustimmung zur Ratifikation der Vertragsänderung und des ESM-Vertrags von der Regelung seiner Beteiligungsrechte abhängig macht.

Auch wenn der ESM formal außerhalb der EU-Verträge steht, hat er doch zahlreiche sehr enge Bezüge zum EU-Primärrecht (Verankerung in Art. 136 Abs. 3 AEUV neu) und insbesondere zu den Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungsunion. So sieht ihn die Bundesregierung selbst als Teil eines „Gesamtpakets" zur Stärkung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.[38] Überdies waren der Europäische Rat und die EU-Kommission als Organe der EU maßgeblich bei der Schaffung des ESM beteiligt. Die EU-Kommission behält auch bei der Arbeit des ESM eine ganz maßgebliche Rolle, sie verhandelt die makroökonomischen Anpassungsprogramme und wacht über deren Einhaltung. Gemeinsam mit EZB und IWF führt sie die Schuldentragfähigkeitsanalysen durch. Der ESM wird die Struktur der Wirtschafts- und Währungsunion dauerhaft prägen und verändern. Die Einordnung als Vorhaben der Europäischen Union liegt daher auf der Hand.[39] Nach Ansicht der Bundesregierung handelt es sich hingegen auch beim ESM um keine EU-Angelegenheit, sondern um ein zwischenstaatliches Instrument der Mitgliedstaaten in Form eines völkerrechtlichen Vertrags mit der Folge, dass die Ratifikation gemäß Art. 59 Abs. 2 GG durchzuführen ist und Art. 23 GG nicht anwendbar sei.[40] Dementsprechend sehen auch die Referentenentwürfe zur Umsetzung des ESM keine Beteiligungsrechte der Parlamente vor.

Diese Haltung der Bundesregierung und die entsprechend nicht an den Maßstäben des Art. 23 GG ausgerichtete Unterrichtungspraxis auch gegenüber dem Bundestag war Anlass für die Einleitung eines Organstreitverfahrens der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN gegen die Bundesregierung. Streitgegenstand dieses Verfahrens sind die Rechte des Bundestages aus Art. 23 Abs. 2 GG. Gerügt wird, dass die Bundesregierung es unterlassen hat, den Bundestag unmittelbar vor und nach den entscheidenden Sitzungen des Europäischen Rates umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt und fortlaufend über die Ausgestaltung des ESM zu unterrichten. Das Urteil in dieser Rechtssache wird daher auch entscheidend für die Position des Bundesrates in den weiteren Verhandlungen zu seinen Beteiligungsrechten beim ESM sein.[41]

38 Vgl. etwa Angaben der Bundesregierung: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/03/2011-03-24-esm.html (27.03.2012).

39 Ebenso *Hölscheidt, Sven* 2012: Die Verantwortung des Bundestags für die europäische Integration, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 3, S. 105-111 (hier S. 108).

40 Vgl. zu den verschiedenen Ratifizierungsgrundlagen: *Hölscheidt* 2012 (Fn. 39), S. 107 f.

41 Das Urteil in der Rechtssache 2 BvE 4/11 ergeht nach Fertigstellung dieses Beitrags.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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

Die europäische Integration schreitet in Riesenschritten voran. Es ist jetzt wichtiger denn je, dass die demokratische Legitimation damit Schritt hält. Gerade in Krisenzeiten ist auf den ordentlichen Ablauf der Verfahren zwischen den Verfassungsorganen zu achten. Die immer stärkere Verlagerung von Entscheidungs- und Gestaltungsmacht an die Exekutive, die wir derzeit auf EU-Ebene erleben, ist äußerst problematisch. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass gerade jetzt vielfach direktdemokratische Elemente für europäische Entscheidungen verlangt werden.[42] Die Europäische Union lebt letztlich vom Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger. Vertrauen kann aber nur gewonnen werden, wenn europäische Sachverhalte und Fragestellungen offen und transparent diskutiert werden. Dieser Diskussionsprozess fängt in den nationalen Parlamenten an. Daher ist die umfassende Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat über Vorhaben der Europäischen Union elementar.

Für die EFSF konnte mit Mühe und Not zumindest eine Unterrichtungspflicht der Bundesregierung im Rahmen einer Bund-Länder-Vereinbarung, also mit untergesetzlichem Rang, erreicht werden.

Für den ESM stehen die Verhandlungen jetzt an. Der Bundesrat wird alle Anstrengungen unternehmen, um beim ESM seine Mitwirkungsrechte zu sichern. Vorgesehen ist deshalb eine Expertenanhörung durch den EU-Ausschuss des Bundesrates noch vor dem ersten Durchgang des Gesetzentwurfs. Auch bleibt zu hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem vor der Sommerpause erwarteten Urteil[43] im Sinne des Bundesrates Klarheit schafft.

42 So etwa Außenminister Westerwelle: *Westerwelle, Guido* 2012: Neue Ziele für Europa, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 15.03.2012, S. 7.

43 Das Urteil in der Rechtssache 2 BvE 4/11 ergeht nach Fertigstellung dieses Beitrags.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Bundesverfassungsgericht und Staatsschuldenkrise: Parlamentarisierung und Repolitisierung der „Eurorettung"

Martin Nettesheim

In keinem anderen Land der Euro-Zone sind die zur Euro-Rettung ergriffenen Maßnahmen in solchem Umfang Gegenstand verfassungsrechtlicher Streitigkeit wie in Deutschland. Die deutsche Krisenbewältigungspolitik wird mit Blick auf „Karlsruhe" formuliert, deutsche Regierungsvertreter argumentieren in Verhandlungen immer wieder damit, dass eine Lösung vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nicht akzeptiert würde. Die mündlichen Verhandlungen, in denen über die Zulässigkeit der „Griechenlandhilfe" und die Einrichtung eines parlamentarischen Sondergremiums zur Begleitung der EFSF-Tätigkeit gestritten wurde, waren von weltweitem Medienecho begleitet. Künftige Klagen werden schon angekündigt: So zeichnen sich schon heute Angriffe auf den ESM und den Fiskalvertrag ab. Das BVerfG verschließt sich dem Rechtsschutzbegehren der Antragsteller – teilweise sind es Bürger, teilweise aber auch Amtsträger – nicht, sondern nimmt die Verfahren zum Anlass, das institutionelle Verfassungsrecht weiterzuentwickeln und die deutsche „Rettungspolitik" so auszurichten und zu begrenzen. Der folgende Beitrag ordnet die einschlägigen Entscheidungen des BVerfG ein, unterzieht sie einer Analyse und fragt nach Entwicklungsperspektiven.

1. Der Hintergrund: Strukturwandel politischer Entscheidung in Krisenzeiten

Im Zuge der Staatsschuldenkrise beschleunigt und verschärft sich eine Entwicklung, die im Prozess der Europäischen Integration schon länger zu beobachten war und Anlass zur Sorge geben muss. Es ist ein Strukturwandel zu beobachten, der durch vier Merkmale geprägt ist:

1. Die im Zuge der „Euro-Rettung" ergriffenen Maßnahmen bewegen sich nicht im klassischen „setting" hoheitlicher Entscheidungsfindung. In der Folge der Staatsschuldenkrise geht es für die Mitgliedstaaten der Euro-Zone zunächst und an erster Stelle darum, das Vertrauen potentieller Investoren wiederherzustellen. Sie sind darauf angewiesen, ihre mehr oder weniger große Abhängigkeit von Kreditgewährung befriedigen zu können. Es ist eine Folge jahrzehntelanger Verschuldungspolitik, dass beinahe alle Mitgliedstaaten der Euro-Zone auf eine beständig neue Kreditzufuhr angewiesen sind. Dies setzt eine Vertrauensbeziehung voraus, die in der Folge der Finanz- und Bankenkrise erheblichen Schaden genommen hat. Potentielle Kreditgeber haben das Risiko einer Investition vor allem in die Anliegen der Peripheriestaaten der Euro-Zone neu bewertet.[1] Aufgrund fehlender Wachstumsperspektiven, schlechter demographischer

1 Zu den Ursachen der Krise etwa: *Scharpf, Fritz W.* 2011: Die Eurokrise: Ursachen und Folgerungen, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), Jg. 9, S. 324-337.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Aussichten, einer sich ändernden globalen Wettbewerbslage, der politischen Haftung für ihre instabilen Finanzinstitutionen sowie einer weiterhin ansteigenden Schuldenquote gelangen sie zu einem deutlich negativeren Urteil als vor Krisenausbruch. Zur Vertrauensstärkung sind sog. „Rettungsschirme" entworfen bzw. „Brandmauern" errichtet worden, mit deren Stabilisierungsversprechen der „Markt" für Staatsanleihen zwischen Kreditgebern und interessierten Staaten beruhigt und normalisiert werden soll.[2] Staaten, die keinen nachhaltigen Zugang mehr zu den Kreditmärkten haben, werden durch „Hilfsprogramme" gestützt. Es geht insofern um die Rückgewinnung des Vertrauens[3] in einem Markt, in dem Staaten und private Akteure miteinander kooperieren. Eine zweite Verhandlungsbeziehung besteht zwischen den hilfeleistenden Institutionen und den hilfesuchenden Staaten: Unterstützungsversprechen werden nur gewährt, wenn hilfesuchende Staaten einen Konsolidierungskurs einschlagen und einhalten.[4] Die Stabilisierungswirkung von Hilfsmaßnahmen wird dadurch jedenfalls teilweise konterkariert.

Damit bewegt sich die Krisenbewältigungspolitik nicht mehr im klassischen Rahmen autonomer Gestaltung des politischen Gemeinwesens. Der souveräne Nationalstaat, so die tief in das Verfassungsrecht eingeschriebene Vorstellung, formuliert gemeinwohldienliche Politik autonom. Äußere Zwänge sind zwar unvermeidlich, werden aber in der verfassungsrechtlichen Konzeption ausgeblendet oder mit dem Argument, jedenfalls rechtlich sei immer die Freiheit gegeben, sich diesen Zwängen zu widersetzen, übergangen. Im Prozess der Bewältigung der Staatsschuldenkrise lässt sich diese Blickverengung nicht aufrechterhalten. Zu offensichtlich ist, dass sich unkontrollierte Entwicklungen nur mit Blick auf die Verhaltenserwartungen der „Märkte" und in über- bzw. transnationaler Koordination verhindern lassen. Ein genuin autonomes Vorgehen eines oder auch einzelner Staaten wäre sinnlos. Entscheidungen werden damit nicht autonom gefällt, sondern im Kreis der Mitgliedstaaten oder mit privaten Akteuren ausgehandelt.

2. Es ist aber nicht nur so, dass Krisenbewältigungspolitik im Modus des Verhandelns gemacht wird. Der eröffnete politische Raum wird auch durch Imperative „kolonialisiert" und so vorgeprägt, die eine besondere Rationalität aufweisen – häufig ist von

2 Zur EFSF: EFSF-Rahmenvertrag vom 07.06.2010, unter www.efsf.europa.eu (28.04.2012); Verordnung (EU) Nr. 407/2010 vom 11.05.2010; zum ESM: ESM-Vertrag vom 02.02.2012, unter www.bundesfinanzministerium.de (28.04.2012).

3 Hierzu *Sachverständigenrat* 2011: Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, S. 78-109; *Schön, Stephan/Cortez, Benjamin* 2009: Finanzmarktkrise als Vertrauenskrise - Special Purpose Entities und Ratingagenturen als Ursache für Informationsasymmetrien an den globalen Finanzmärkten, in: IRZ, 2009, Nr. 1, S. 11-17; allgemein: *Hardin, Russell* 2004: Trust and Trustworthiness, New York; *Weingardt, Martin (Hrsg.)* 2011: Vertrauen in der Krise, Baden-Baden; *Schaal, Gary S.* 2004: Vertrauen, Verfassung und Demokratie, Wiesbaden; *Luhmann, Niklas* 2000: Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, 4. Aufl., Stuttgart.

4 So nunmehr auch Art. 136 Abs. 3 S. 2 AEUV n.F.; *Häde, Ulrich* 2011: Art. 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion, in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 66, S. 333-340; *Rathke, Hannes* 2011: Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 III AEUV, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 64, S. 753-760.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Dominanz eines ökomischen Denkens die Rede.[5] In der Krise akzentuiert und verschärft sich so eine Entwicklung, die schon seit längerem zu beobachten ist und teilweise Sorge auslöst. Schon seit langem ist man es gewohnt, dass die EU den Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung des Binnenmarktprojekts eine Handlungsrationalität vorgibt, die mit überkommenen Vorstellungen über die Ordnung eines Lebensbereichs immer wieder kollidiert. Ungeachtet aller Versuche der EU, über die Annahme weiterer Zuständigkeiten diese Rationalität hinter sich zu lassen, steht in ihrem Zentrum (zu Recht) weiterhin die Öffnung und (Re)Strukturierung von Märkten.[6] In geringerem Umfang tragen zu einer Vorprägung des Politischen auch die internationalen Wirtschaftsorganisationen[7] bei. Vor allem aber ist die „Ökonomisierung des Politischen" Folge einer gesellschaftlichen Entscheidung: Im Zuge der Entstehung globaler Märkte[8] wird sich das deutsche Wirtschafts- und Sozialmodell nur dann erhalten lassen, wenn es in jeder Hinsicht auf Effizienz getrimmt wird. Die damit einhergehende „Kolonialisierung" ehemals offener politischer Räume weckt schon seit längerem Unbehagen.[9] In der Schuldenkrise des Euro-Raums hat sie nunmehr aber Züge angenommen, die das Verfassungsrecht unmittelbar herausfordert.[10]

In der Diskussion darüber, welche Strategie zur Restabilisierung der Märkte für Staatsanleihen zu verfolgen ist, füllt diese spezifische Rationalität – dies belegt die

5 *Heidenreich, Felix* 2009: Ökonomismus – eine Selbstgefährdung der Demokratie? Über Legitimation durch Wohlstand, in: *Brodocz, André u.a. (Hrsg.)*: Bedrohungen der Demokratie, Wiesbaden, S. 370-384.

6 *Heidenreich* 2009 (Fn. 5).

7 Mit Blick auf IMF und IBRD: *Gramlich, Ludwig* 2011: Internationale Finanzordnung (IMF und IBRD). Legitimität, Effektivität, Reform, in: *Giegerich, Thomas* (Hrsg.), Internationales Wirtschafts- und Finanzrecht in der Krise, Berlin, S. 71-133; allgemein: *Herdegen, Matthias* 2011: Internationales Wirtschaftsrecht, 9. Aufl., München; *Tietje, Christian* (Hrsg.) 2009: Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin.

8 *Walter, Christian* 2000: Die Folgen der Globalisierung für die Europäische Verfassungsdiskussion, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 115, S. 1-13; *Tietje, Christian* 2003: Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 118, S. 1081-1096; *Ruffert, Matthias* 2004: Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 11.

9 *Stürner, Rolf* 2007: Markt und Wettbewerb über alles?, München; *Krönig, Franz Kaspar* 2007: Die Ökonomisierung der Gesellschaft. Systemtheoretische Perspektiven, Bielefeld; *Reich, Robert* 2008: Superkapitalismus. Wie die Wirtschaft unsere Demokratie untergräbt, Frankfurt a.M./New York; *Lepsius, Oliver* 2010: Über Märkte, Wettbewerb und Gemeinwohl – Plädoyer für einen Paradigmenwechsel, in: *Adolf-Arndt-Kreis (Hrsg.)*: Staat in der Krise – Krise des Staates? Die Wiederentdeckung des Staates, Berlin, S. 25-48.

10 *Schorkopf, Frank* 2011: Gestaltung mit Recht – Prägekraft und Selbststand des Rechts in einer Rechtsgemeinschaft, in: Archiv für öffentliches Recht (AöR), Jg. 136, S. 323-344; *Scharpf, Fritz W.* 2011: Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), Jg. 9, S. 163-198; *Goldmann, Matthias* 2012: The Financial Crisis as a Crisis of Democracy: Towards Prudential Regulation Through Public Reasoning, in: German Law Journal, Jg. 13, i.E.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Entwicklung der letzten zwei Jahre – den politischen Raum beinahe vollständig aus.[11] So wird etwa über die Frage, inwieweit „Solidarität" mit den betroffenen Staaten erforderlich ist,[12] regelmäßig nicht mit Blick auf vorhandene Gesinnungen und Gefühle innerer Verbundenheit der in der Euro-Zone vereinten Menschen diskutiert;[13] ebenso wenig geht man der Frage nach, inwieweit solidarische Hilfe gesinnungs- oder handlungsethisch geboten ist. Vielmehr wird „Solidarität" unter Kosten-Nutzen-Erwägungen abgehandelt. Auch über die – inzwischen atemberaubende – Höhe der Hilfszusagen wird letztlich nur in einem Argumentationsraster verhandelt, in dem es um Kosten-Nutzen-Erwägungen geht: Die „maximalistische" Position fordert, dass die „Rettungsschirme" und „Brandmauern" nur dann das erforderliche Vertrauen stiften und damit wirksam sein könnten, wenn sie so groß seien, dass jeder vernünftige Zweifel an einem Ausfall eines Schuldnerstaats ausgeschlossen werde. Aus dieser Perspektive konterkarieren sich konditionale (oder zu klein bemessene) Programme selbst. Die „minimalistische" Position verweist demgegenüber auf die Notwendigkeit, Sanierungsdruck aufrecht zu erhalten und so dem „moral hazard" entgegen zu wirken. In diesem – beispielhaft herausgegriffenen – Streit argumentiert jede der Positionen ökonomisch-folgenorientiert – und schließt so den politischen Raum. In einer zentralen Frage, in der wesentliche Teile des volkswirtschaftlichen Vermögens durch Hilfszusagen „verpfändet" werden sollen, reduziert sich Politik so auf ein strategisches Verhandlungsspiel, das unter dem Diktat von Folgen-Nutzen-Abwägungen mit kaum greifbaren Marktakteuren ausgetragen wird. Die autonome Formulierung von Gemeinwohlvorstellungen aus dem politischen Prozess heraus verkümmert.[14]

3. Es ist eine unvermeidliche Folge dieser Gegebenheiten, dass sich Entscheidungslagen aus dem staatlichen Raum heraus in supra- oder transnationale Foren verschieben. Auch in diesem Punkt akzentuiert sich eine Entwicklung, die schon länger zu beobachten ist. Sie hat ihre Wurzeln im Prozess der europäischen Integration, punktuell auch in der Einbindung der Bundesrepublik in Institutionen völkerrechtlicher Kooperation. In der Finanzkrise scheint sich diese Abwandlung von Entscheidungslagen nicht nur zu

11 Anschauliche Darstellung der Entwicklung bei: *Calliess, Christian/Schorkopf, Frank* 2012: Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStL), Jg. 71, i.E.

12 *Calliess, Christian* 2011: Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, FCE 01/11, S. 58 ("Solidarität ist ... keine Einbahnstraße"); ähnlich *ders.* 2011: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZEuS), Jg. 14, S. 213-282.

13 So etwa *Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 2011: Die Bedingungen europäischer Solidarität, in: *ders.*, Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, Frankfurt a.M., S. 267.

14 Zur – davon abzugrenzenden – Diskussion über die Handlungsfähigkeit des „Staats": *Schuppert, Gunnar Folke* 2009: Staat als Prozess, Frankfurt a.M./New York, S. 57 ff.; *Mayntz, Renate* 2010: Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats bei der Regulierung der Finanzmärkte, in: Leviathan, Jg. 38, Nr. 2, S. 175-187; *Droege, Michael* 2009: Die Wiederkehr des Staates – Eigentumsfreiheit zwischen privatem Nutzen und sozialisiertem Risiko, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 124, S. 1415-1424.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

beschleunigen, sondern auch eine neue Form anzunehmen. Zwar treten auch die Organe der Europäischen Union (EU) im Prozess der Krisenbekämpfung auf; im ersten Griechenlandprogramm hat die EU einen Teil der Last geschultert. Überwiegend wird die Hilfspolitik in Räumen koordiniert, die außerhalb der genuinen Sphäre der EU liegen. Teilweise koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Hilfsmaßnahmen horizontal; teilweise kommt es zur Errichtung von Hilfsinstitutionen („Mechanismen") außerhalb des institutionellen Systems der EU. Man kann von para-unionalen Institutionen sprechen, die sich zwar nicht unmittelbar auf eine unionsvertragsrechtliche Grundlage stützen können, die aber in so engem Zusammenhang zur EU stehen, dass sie als Akteure eines gemeinsamen Handlungsraums verstanden werden müssen. Die formale Einordnung ihres Gründungsvertrags darf über diese Zusammenhänge nicht hinwegtäuschen.

4. Mit der Strukturveränderung des Politischen geht zugleich eine Verschiebung politischer Macht im grundgesetzlichen Institutionengefüge einher – die entsprechenden Verhandlungen werden von der Gubernative geführt. Eine im EU-System angelegte Gubernativlastigkeit wird in der spezifischen Krisenlage weiter verstärkt und in ihrer legitimationstheoretischen Problematik akzentuiert.

Der Verfassungsstaat durchläuft insofern damit eine Entwicklung, in der zentrale Zukunftsfragen in einer im Wesentlichen ökonomisch determinierten Verhandlungssituation und außerhalb der Räume entschieden werden, in denen nach traditioneller Vorstellung[15] Politik gemacht wird.[16] Zentrale Merkmale demokratischer Verfassungsstaatlichkeit werden dadurch unterlaufen und gefährdet. Verfassungsrecht dient der Stabilisierung und Ordnung des politischen Gemeinwesens. Es verleiht dem politischen Prozess einen institutionellen Körper, gibt ihm Orientierung und hält ihn offen, transparent und responsiv. Im demokratischen Verfassungsstaat wird das Gemeinwohl nicht vorgefunden, sondern von Trägern eines repräsentativen Amts formuliert,[17] die ihre jeweiligen Ideale und Vorstellungen in einem komplexen Zusammenspiel von Steuerungs-, Verfahrens- und Kontrollmechanismen zur Diskussion stellen müssen. Die für

15 Anschaulich etwa: *Kirchhof, Paul* 2010: § 169: Grundrechte und Verfassungsstrukturen der Wirtschaft, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR). Bd. VIII, 3. Aufl., Heidelberg, S. 3-62; *Fehling, Michael/Ruffert, Matthias* 2010: § 23 Perspektiven, in: *Fehling/Ruffert (Hrsg.)* (Fn. 10), S. 1215-1231, Rn. 1 ff.; *Herdegen, Matthias* 2003: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Jg. 62, S. 9-36.

16 Anschauliche Behandlung anderer „Krisenthesen" bei *Schäfer, Armin* 2009: Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, in: dms – der moderne Staat, Jg. 1, S. 159-183.

17 *Isensee, Josef* 2006: § 71: Gemeinwohl im Verfassungsstaat, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Bd. IV, 3. Aufl., Heidelberg, S. 3-80, Rdnr. 89 ff.; *Stolleis, Michael* 2011: Staatslehre zwischen etatistischer Tradition und pluralistischer Öffnung, in: *Appel, Ivo*: Öffentliches Recht im offenen Staat – Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 239-260; *Anderheiden, Michael* 2006: Gemeinwohl in Republik und Union, Tübingen; zum Kontext: *Kriele, Martin* 2003: Einführung in die Staatslehre, 6. Aufl., Stuttgart; *Badura, Peter* 2012: Staatsrecht, 5. Aufl., München.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

demokratisches Regieren kennzeichnende Offenheit der Gemeinwohlkonzeption ist gegenwärtig gefährdet.

2. Die Agenda des BVerfG: Re-Politisierung durch Parlamentarisierung

Die beschriebene innere Entleerung des verfassungsrechtlich errichteten politischen Raums ist inzwischen zum Gegenstand mehrerer verfassungsgerichtlicher Verfahren geworden. Sie war in allgemeiner Form Thema der „Lissabon-Entscheidung" (30.06.2009).[18] Im spezifischen Zusammenhang mit der Finanzkrise ergingen in kurzer Abfolge die Entscheidungen zur Griechenlandhilfe (07.09.2011)[19] und zum „EFSF-Sondergremium" (28.02.2012).[20] Weitere Entscheidungen stehen an oder sind jedenfalls möglich: Im „ESM/Euro-Plus-Pakt"-Verfahren – es geht um die Unterrichtungsrechte des Parlaments nach Art. 23 GG[21] – ist noch keine Entscheidung getroffen worden; die Einleitung eines Verfahrens gegen die Beschränkungen, die der „Fiskalvertrag"[22] freier politischer Entscheidung auferlegt, ist angekündigt. Es lässt sich schon heute feststellen, dass der Schutz des vom Grundgesetz errichteten politischen Raums (vor allem im Parlament) die große Agenda des BVerfG in den frühen Jahren des 21. Jahrhunderts ist.

2.1 Die Verortung des politischen Primärraums in „Berlin"

In der Lissabon-Entscheidung[23] hat das BVerfG bekanntlich eine Konzeption des europäischen Integrationsprozesses entwickelt, der einer weiteren Föderalisierung des Verbunds von EU und Mitgliedstaaten jedenfalls unter der Geltung des Grundgesetzes erhebliche Grenzen zieht. In dieser Entscheidung entwickelt das BVerfG eine Konzeption des Verbunds, der zufolge sich die EU auch in Zukunft – und auch nach weiteren Vertragsänderungsrunden – auf die Mitgliedstaaten stützen und sich über diese legitimieren

18 BVerfGE 123, 267

19 BVerfG Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947 (hierzu etwa *Thym, Daniel* 2011: Anmerkung, in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 66, Nr. 20, S. 1011-1015; *Nettesheim, Martin* 2011: „Euro-Rettung" und Grundgesetz, in: Europarecht (EuR), Jg. 46, Nr. 5, S. 765-784; *Ruffert, Matthias* 2011: Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht - Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011, in: Europarecht (EuR), Jg. 46, Nr., S. 842-855; *Flicker, Michael/Heintz, Veris-Pascal* 2012: Zum verfassungsrechtlichen Schutz des Geldwertes, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 125, Nr. 3, S. 141-144).

20 BVerfG, Urt. vom 28. 2. 2012, 2 BvE 8/11. Beck-Rechtsprechung (BeckRS) 2012, Nr. 47586.

21 BVerfG 2 BvE 4/11 (Organstreitverfahren „ESM/Euro-Plus-Pakt").

22 Vgl. Entwurf der Bundesregierung für ein Zustimmungsgesetz (BR-Drs. 130/12, 7-19) mit Text.

23 BVerfGE 123, 267. Hierzu etwa *Jestaedt, Matthias* 2009: Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah? Verfassungshandwerkliche Anfragen an das Lissabon-Urteil des BVerfG, in: Der Staat, Jg. 48, Nr. 4, S. 497-516 (S. 507 ff.); *Classen, Claus Dieter* 2009: Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliche Prokrustesbett in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 64, Nr. 18, S. 881-889 (S. 884 f.); *Calliess, Christian* 2010: Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Jg. 25, Nr. 1, S. 1-34.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

muss. Sie wird dort – anders als noch in der Maastricht-Entscheidung[24] – als „Staatenverbund" konzipiert, in der die Völker der Mitgliedstaaten die alleinigen Subjekte der demokratischen Legitimation bleiben.[25] In schärferer Akzentuierung wird jüngst von einem „System intergouvernementalen Regierens"[26] gesprochen. Der politische Primärraum muss in „Berlin" verbleiben. EU-Hoheitsgewalt legitimiert sich über Kopplungsinstitutionen, in denen mitgliedstaatliche Amtswalter über EU-Akte entscheiden (Europäischer Rat, Rat). Eine demokratietheoretisch tragende Rolle müssen die EU-Institutionen damit nicht spielen;[27] es geht nur um „Ergänzung" und „Abstützung".[28] Insofern ist es unschädlich, dass dem Europäischen Parlament die Fähigkeit zur genuin demokratischen Legitimationsschöpfung fehlen soll;[29] die Effizienz seines Entscheidungsfindungsprozesses muss nicht über europawahlrechtliche Regelungen sichergestellt werden.[30] Eine Entwicklungsperspektive, die zu politischem und legitimatorischem Selbststand führt, ist der EU unter dem Grundgesetz damit abgeschnitten. In der Konzeption drückt sich ein enormes Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit (und Legitimationskraft) der grundgesetzlichen Kopplungsinstitutionen aus; dies könnte im Lichte der inzwischen in „Brüssel" angesiedelten Machtfülle und die Anwendung des Mehrheitsprinzips eine Überschätzung darstellen.

2.2 Bewahrung des Politischen durch Schutz staatlicher Entscheidungszuständigkeiten

In einem „System intergouvernementalen Regierens" muss den Staaten wesentliche Substanz politischer Entscheidung verbleiben. Das BVerfG zieht der Supranationalisierung von Hoheitsgewalt insofern Grenzen.

2.2.1 Lissabon-Entscheidung: „Verfassungsidentität"

In der Lissabon-Entscheidung wird der Reservebereich mit dem Begriff der „Verfassungsidentität" bezeichnet. Es bleibt allerdings eher unklar, welche Entscheidungssubstanz hierzu zu zählen ist. In der Liste eher disparater Referenzbereiche[31] werden teil-

24 BVerfGE 89, 123.

25 BVerfGE 123, 267, Leitsatz 1.

26 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947 (Griechenlandhilfe) Leitsatz 2b); BVerfG, Urt. vom 28.2.2012, 2 BvE 8/11, Beck-Rechtsprechung (BeckRS) 2012, Nr. 47586 (Sondergremium) Rdnr. 109.

27 Anders Art. 10 EUV, *Ruffert, Matthias* 2011: Art. 10 EUV, Rn. 5, in: *Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.)*: EUV/AEUV, 4. Aufl.; *Nettesheim, Martin* 2012: Art. 10 EUV, Rn. 22, in: *Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.)*: Das Recht der EU.

28 BVerfGE 123, 267 (Lissabon), Rdnr. 262.

29 BVerfGE 123, 267 (Lissabon), Rdnr. 279 ff.

30 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 33 (5%-Sperrklausel im Europawahlgesetz) (mit abweichenden Voten Di Fabio und Mellinghoff).

31 BVerfGE 123, 267 (Lissabon), Rdnr. 252 ff; kritisch etwa *Halberstam, Daniel/Möllers, Christoph* 2009: The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!", in: German Law Journal (GLJ), Jg. 10, Nr. 8, S. 1241-1258 (S. 1249 ff.); *Schönberger, Christoph* 2009: Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones At Sea, in: German Law Journal (GLJ), Jg. 10, Nr. 8, S. 1201-1218 (S. 1205 ff.);

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

weise besonders freiheitsrelevante Bereiche genannt; teilweise werden auch Bereiche genannt, in denen das BVerfG eine besondere, das innere Wesen der politischen Gemeinschaft berührende Qualität zu verorten meint. Eine demokratietheoretische Untermauerung, in deren Kontext die Idee subsidiaritätsorientierter Zuständigkeitsverteilung hätte stehen können, erfolgt allerdings nicht. Das BVerfG beansprucht insofern, den politischen Prozess dadurch zu schützen, dass es wesentliche Lagen aus ihm herausnimmt. Dem Konzept wird über eine Verankerung in Art. 79 Abs. 3 GG die Qualität eines absoluten Trumpfs verliehen, über den sich die grundgesetzlichen Institutionen nicht hinwegsetzen können. Nicht immer wird die demokratische Verantwortung erkannt und eingelöst, die sich argumentativ mit dem Gebrauch eines solchen Trumpfes verbindet; immerhin wird der Anspruch erhoben, mit der Autorität des Verfassungsrechts politische Entscheidungsoptionen endgültig zu verschließen. So soll der Abschluss des ESM-Vertrags die Verfassungsidentität berühren, weil er eine „Transfer-, Haftungs- und Steuerunion" begründe.[32]

2.2.2 „Griechenlandhilfe"-Entscheidung: Budgethoheit

Dieser substanzialistische Schutz politischer Räume wird in der Entscheidung vom 07.09.2011 fortgeführt. Hier ist es die Budgetverantwortung des Gesetzgebers, die im Prozess der „Euro-Rettung" keine übermäßige Einschränkung erfahren soll.[33] Die Budgethoheit des „Deutschen Bundestages"[34] wird in dieser Entscheidung als Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat bezeichnet. Es geht um den Schutz vor Fremdbestimmung und die Bewahrung von Eigenstand. Das Gericht legt dar, dass institutionelle „settings", die budgetär zur Fremdbestimmung führen, unstatthaft sind; insofern wird politischer Handlungsraum für unaufgebbar erklärt. Die Paradoxie, dass politische Handlungsfreiheit durch Beschränkung geschützt werden soll, taucht auch hier wieder auf. Es fällt auf, dass jene (ökonomische) Abwägungsrationalität, deren bedrängenden Einfluss sich das Gericht doch eigentlich entgegen stellen will, die Feder des Gerichts über weite Passagen anleitet. So misst das Gericht etwa der absoluten Höhe möglicher Belastungen wesentliches Gewicht bei. Eine begründete Zuordnung des politischen Werts gegenwärtiger Freiheit (zur Begründung von „Rettungsverpflichtungen") und des Werts künftiger Freiheit (als Schranke für die Begründung zukunftswirksamer Belastungen) unterbleibt demgegenüber.[35] Das vielleicht gewich-

---

Dingemann, Kathrin 2010: Staatsaufgaben in 3D - Eine dreidimensionale Annäherung an die Funktionen des modernen Staates, in: *Calliess, Christian/Paqué, Karl-Heinz (Hrsg.)*: Deutschland in der Europäischen Union im kommenden Jahrzehnt, Köln, S. 73-83.

32 *Kahl, Wolfgang/Glaser, Andreas* 2012: Nicht ohne uns, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.) vom 08.03.2012; anders *Kube, Hanno* 2012: Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, in: Wertpapiermitteilungen- Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankenrecht (WM), Jg. 66, Nr. 6, S. 245-253 (S. 245).

33 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947, LS 3, Rdnr. 125 ff.

34 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947, Rdnr. 122, 125.

35 Ansätze bei *Schorkopf, Frank* 2012: Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staats-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tigste Defizit der Entscheidung liegt im hier interessierenden Zusammenhang darin, dass es sich mit der Bedeutung ökonomischer (Folge-) Zwänge für den Schutz politischer Freiräume nicht auseinandersetzt. Der ökonomische Automatismus, der mit der Aussage „Kein Staat wird fallengelassen" und dem Einstieg in das „Euro-Retten" ausgelöst wurde, war für das Gericht im September 2011 klar erkennbar. Immerhin lag zu diesem Zeitpunkt die deutsche Gesamtbelastung bereits im dreistelligen Milliardenbereich. Gleichwohl beschäftigt sich das Gericht nicht mit der Frage, ob nicht ein „Rettungsschritt" den nächsten erzwingt und so die isolierte Betrachtung einzelner Hilfsmaßnahmen ohne wesentliche Aussagekraft ist. Das Gericht entzieht sich dieser Frage mit einer unverbindlichen Bemerkung.[36] Das ausführliche Bemühen darum, politische Entscheidungsräume abzustecken, steht damit in auffälligem Kontrast zum Unwillen, sich mit Gefährdungsszenarien zu befassen.

2.3 Parlamentarisierung verkoppelnder Entscheidungsprozesse

Es geht dem BVerfG aber nicht nur um die grundsätzliche Bewahrung nationaler Reservebereiche politischen Entscheidens. Es geht auch darum sicherzustellen, dass die Verkoppelung über- bzw. außerstaatlicher Entscheidungsprozesse mit den demokratisch legitimierenden grundgesetzlichen Institutionen hinreichend steuerungsfähig und legitimationsstiftend ist. Das Gericht will Entscheidungen in jene Institutionen (zurück-) verlagern, in denen es verfassungstheoretisch und empirisch Politik am ehesten zu beobachten glaubt. Im Zentrum des politischen Raums steht für das BVerfG das Parlament.[37] Mit einer solchen Verlagerung sollen zugleich die imperialistische Dominanz ökonomischer Rationalität zurückgedrängt und die institutionelle Gubernativlastigkeit der Krisenbewältigungspolitik bekämpft werden. Dem Bundesrat wird – insofern konsequent – in den Entscheidungen keine tragende Bedeutung zugeschrieben.[38]

2.3.1 „Lissabon"-Entscheidung und „Griechenlandhilfe"-Entscheidung

Schon in der Lissabon-Entscheidung kommt die Einschätzung zum Ausdruck, dass die Verkoppelung der Räume über Mechanismen gubernativer Steuerung und Gestaltung je nach Entscheidungslage nicht ausreichen kann. Das BVerfG versucht, durch Anmahnung einer „Integrationsverantwortung" (auch) des Parlaments einen Gegenakzent zu setzen.[39] Die genaue Tragweite dieser „Verantwortung" wird für Konstellationen auto-

rechtslehrer (VVDStRL), Jg. 71, V.3. (i.E.): Nur die über eine Wahlperiode verfügbare Finanzmasse könne für Rettungsprogramme verwendet werden.

36 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947, Rdnr. 136: „Derzeit besteht keine Veranlassung, einen unumkehrbaren Prozess mit nachteiligen Konsequenzen für die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages anzunehmen."

37 Vgl. etwa BVerfGE 123, 267 (Lissabon), Rdnr. 214: „repräsentative Parlamentsherrschaft".

38 Hierzu *Calliess, Christian* 2012: Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union" zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 31, Nr. 1, S. 1-8 (S. 4).

39 Zur gesetzlichen Umsetzung: *Hahn, Jörg-Uwe* 2009: Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz, in: Europäi-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nomer Vertragsänderung und für den Gebrauch der Flexibilitätsklausel nach Art. 352 AEUV ausbuchstabiert; im Übrigen bleibt sie im Unklaren. In der Lissabon-Entscheidung wird die Integrationsverantwortung teils dem Gesetzgeber, teils dem Parlament zugewiesen; das Gericht scheint sich eher an pragmatischen Erwägungen des Zusammenspiels von unionalem und nationalem Entscheidungsprozess als an prinzipiellen Überlegungen zur respektiven Institutionenqualität orientiert zu haben.

Auch in der Entscheidung vom 07.09.2011 macht sich das Bemühen bemerkbar, die Verkoppelung der Räume so zu strukturieren, dass sie den demokratischen Anschauungen entspricht. Dabei bleibt diese Entscheidung aber dürftig und unbefriedigend: Die Verkoppelung supra- bzw. transnationaler Entscheidungslagen in den demokratisch legitimierenden grundgesetzlichen Raum hinein klingt in dieser Entscheidung zwar an, wurde aber nicht systematisch ausgearbeitet. Das Gericht sprach davon, dass der „fortdauernde Einfluss des Bundestages“[40] durch Mitentscheidung des Haushaltsausschusses gesichert werden könne. Die argumentative Brücke zwischen der Budgetverantwortung und der postulierten Möglichkeit der Einflussnahme auf „die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln“[41] wird nicht geschlagen. Eine funktionale Abschichtung von Haushaltsgesetzgeber und Bundestag findet sich nicht, ebenso wenig wie später eine solche zwischen Bundestag und Haushaltsausschuss. Die spezifische funktionale Situation, die bei der Begleitung der Durchführung von Hilfsprogrammen besteht, wird nicht näher in den Blick genommen. Insgesamt, so scheint es, hängen die institutionellen Ausführungen, mit denen eine Rückbindung gubernativer Hilfspolitik in das Parlament hinein unternommen wird, in der Luft. Man mag dies auch pragmatisch erklären: Indem das Gericht in seiner Entscheidung vom 07.09.2012 davon ausgeht, dass der „fortdauernde Einfluss des Bundestages“[42] durch Mitentscheidung des Haushaltsausschusses gesichert werden könne, ließ sich das Gesetz im Wege verfassungskonformer Auslegung „retten“. Die Maßnahmen der „Rettung“ von Griechenland wurden nicht für verfassungswidrig erklärt, die damit verbundenen Folgen vermieden.

2.3.2 Die Entscheidung zum „Sondergremium“ vom 28.02.2012

In der Entscheidung vom 28.02.2012 wendete sich das BVerfG erneut dem Problem zu, inwieweit es im Prozess der Krisenbewältigung einer (Re-)Parlamentarisierung bedarf.

a) Entscheidungsgegenstand

Bekanntlich hatte der Bundesgesetzgeber entschieden, dass es zwar grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundestages liegen solle, die Tätigkeit der EFSF zu begleiten. § 3

sche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Jg. 20, Nr. 21, S. 758-763; *Nettesheim, Martin* 2010: Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, in: NJW, Jg. 63, Nr. 4, S. 177-183; *Daiber, Birgit* 2010: Die Umsetzung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch Bundestag und Bundesrat. Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) Jg. 10, Nr. 7, S. 293-303.

40 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947 Rdnr. 141.

41 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947 LS. 3 c), Rdnr. 128.

42 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947, Rdnr. 141.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abs. 1 des StabMechG n.F[43] sah vor, dass die Bundesregierung „in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität einem Beschlussvorschlag, der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berührt, durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten (darf), nachdem der Deutsche Bundestag hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat." § 3 Abs. 3 S. 1 des Gesetzes sah allerdings die Einrichtung eines „Sondergremiums" vor, das „in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit [...] die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages" wahrnehmen sollte. Das Sondergremium sollte sich aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses zusammensetzen. Die Zahl der Mitglieder entspricht nach § 3 Abs. 3 S. 2 StabMechG n.F. der kleinstmöglichen Menge, die sich ergibt, wenn jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennt und die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden. Dies entspricht gegenwärtig der Zahl neun. Die besondere und früh erkannte[44] Problematik des Gesetzes bestand darin, dass der Übergang der Entscheidungsverantwortung vom Bundestag auf das „Sondergremium" zum politischen Normalfall gemacht wurde. Nach § 3 Abs. 3 S. 3 des Gesetzes sollte die „besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit", die nach § 3 Abs. 3 Abs. 1 des Gesetzes zu einem Zuständigkeitsübergang führte, im Falle von „Notmaßnahmen zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren" nach § 1 Abs. 2 S. 3 des Gesetzes regelmäßig vorliegen. Nach Seite vier dieses Absatzes galt darüber hinaus: „In allen übrigen Fällen kann die Bundesregierung die besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit einer Angelegenheit geltend machen." Damit lag es in der Hand der Bundesregierung, über die Art der parlamentarischen Mitwirkung zu disponieren.

Das BVerfG hielt diese Regelung grundsätzlich für verfassungswidrig. Die Beteiligung eines Sondergremiums wurde nur insofern für zulässig erachtet, als es um die Zustimmung zu Maßnahmen der EFSF geht, mit der sie Staatsanleihen am Sekundärmarkt ankauft. Im Ergebnis ist diese Entscheidung allseitig begrüßt worden. Teilweise wurde von einer „Sternstunde des Parlamentarismus" gesprochen; niemand wollte im Nachhinein wissen, wie es überhaupt zu dieser Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung an der EFSF kam. Auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht kann man am Ergebnis wenig Zweifel haben. Dogmatisch bestehen allerdings Bedenken.

b) Gleichbehandlungsanspruch der Abgeordneten und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

Leider nimmt das BVerfG den in der Entscheidung vom 07.09.2011 angelegten Gedanken, mit der Sicherung demokratischer Selbstbestimmung (in Budgetfragen) zu argumentieren und von dort aus Aussagen für die Zuständigkeitsverteilung von Parlament und Sonderausschuss herzuleiten, nicht wieder auf. Stattdessen wird die Zuständigkeit des Bundestages über einen Gleichbehandlungsanspruch der Abgeordneten begrün-

43 In der Fassung von Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 9. Oktober 2011 (BGBl I S. 1992).

44 *Calliess, Christian.* Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses vom 19.09.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

det.[45] Jeder Abgeordnete habe grundsätzlich den Anspruch, an allen Entscheidungen beteiligt zu sein. Die Entscheidungen eines Sondergremiums stellten eine gleichheitswidrige Benachteiligung der nicht beteiligten („ausgeschlossenen") Abgeordneten dar, die nur bei Vorliegen eines besonderen Grunds überwiegenden Gewichts gerechtfertigt werden könne.

Diese Konstruktion ist in doppelter Hinsicht problematisch. Einerseits erscheint es zweifelhaft, ob sich dem Grundgesetz wirklich die dogmatische Aussage entnehmen lässt, dass alle Teilinstitutionen des Parlaments grundsätzlich das Plenum abbilden müssen. Parlamentarische Spezialisierung und Konzentration ist nicht per se unzulässig und rechtfertigungsbedürftig. Es kommt vielmehr auf die Qualität der jeweiligen Maßnahme an, ob sie im Plenum getroffen werden muss oder auf Teil- bzw. Sondergremien übertragen werden kann. Dies lässt sich nur im Wege der Interpretation des institutionellen Verfassungsrechts bestimmen.[46] Die Zuordnung von Entscheidungen und deren Delegierbarkeit wird nicht über Gleichbehandlungsansprüche, sondern von den Regeln über die Institution des Bundestages determiniert. Der Abgeordnetenstatus umfasst lediglich den Anspruch, dass keine mit diesen Vorgaben unvereinbaren Delegationsentscheidungen getroffen werden; er ist insofern akzessorischer Natur. Den Antragstellern ging es daher nicht um einen Gleichbehandlungsanspruch, sondern um einen Anspruch auf Schutz der in ihrem Status angelegten Kompetenz. Diese Sichtweise lag etwa der Wüppesahl-Entscheidung[47] zugrunde. Der Weg über eine Gleichbehandlungsdogmatik zur Kontrolle von Delegationsentscheidungen dürfte sich als nicht tragfähig erweisen.

Andererseits hat der vom BVerfG verwandte Ansatz eine Determiniertheit innerparlamentarischer Verhältnisse zur Folge, die keinen Raum mehr für gesetzgeberische Entscheidung oder die Organisationsfreiheit des Parlaments kennen kann. Wenn die Einrichtung von Entscheidungsinstitutionen, in denen jeweils die übergroße Anzahl von Abgeordneten nicht mitwirken kann eine rechtfertigungsbedürftige Prima-facie-Verletzung des Gleichheitssatzes bewirkt, kann es angesichts der vom BVerfG in Anspruch genommenen Prüfdichte[48] keine Gestaltungsfreiheit geben. Die Einforderung von Prima-facie-Ergebnisgleichheit ist eine Selbstermächtigung des Gerichts, mit der der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers oder die Organisationsfreiheit des Parlaments – den Bekundungen des Gerichts[49] zuwider – unterlaufen wird.[50]

45 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 495, LS 3, Rdnr. 119.

46 Delegationen sind danach grundsätzlich unzulässig, vgl. *Achterberg, Norbert/Schulte, Martin* 2010: Art. 45c, Rn. 30, in: *Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, Band. 2, München; *Morlok, Martin* 2003: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: VVDStRL Jg. 62, S. 37 (S. 59)).

47 BVerfGE 80, 188.

48 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 495, LS 2, Rdnr. 124.

49 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 495, Rdnr. 117 ff., 139 ff.

50 Das BVerfG zieht aus der formelartigen Erwähnung dieser Freiheit denn auch keine Konsequenzen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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) Chancengleichheit des Zugangs zu Teil- und Sondergremien

Das BVerfG bringt in der Entscheidung vom 28.02.2012 den Anspruch auf Gleichbehandlung noch auf einer zweiten Ebene ins Spiel. Dem Abgeordnetenstatus soll das Recht eingeschrieben sein, wonach bei einer zulässigen Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf ein Teil- oder Sondergremium übertragen wird, dessen tatsächliche Besetzung die Mehrheitsverhältnisse im Parlament abbilden muss.[51] Inhaltlich verbirgt sich dahinter ein Bild politischer Entscheidungsfindung, das die Idee der Vergegenwärtigung des Volks durch proportionale Abbildung des Wahlvolks zu einem konsequenten Ende führt: Das Abbild, das das Volk in der Parlamentszusammensetzung gefunden hat, muss auch in Teil- oder Sondergremien repliziert werden. Dieses „französisch" angehauchte Verständnis lässt (wiederum) für repräsentative Entscheidungsfreiheit in Organisationsfragen keinen Raum. Immerhin ist es dogmatisch stimmig: Die je gleiche Chance eines Abgeordneten auf Vertretung in einem (zulässigerweise eingerichteten) Teil- bzw. Sondergremium wird durch die Entscheidung der Fraktionsspitze, Benennungsrechte zu „übertragen", verändert. Der Anspruch auf grundsätzliche Chancengleichheit im Zugang zu Sondergremien ist dem Abgeordnetenstatus ohne Zweifel eingeschrieben.

d) Differenzierung nach Wesentlichkeit der Entscheidungslage

Die Bemühungen des BVerfG um die Rückverlagerung von Entscheidungen in „besonders politische Räume" müssen nur dort zum Tragen kommen, wo es um genuin politische Lagen geht. Im Kontext der „Rettungsmaßnahmen" wird dies umfassend verstanden. Eine derartige Lage besteht nicht nur dort, wo es um die Gründung und Ausstattung einer Hilfsinstitution geht. Auch die Entscheidung, einen Staat unter einen „Rettungsschirm schlüpfen" zu lassen, weist diese Qualität auf. Das BVerfG geht darüber hinaus davon aus, dass auch in administrativen Tätigkeiten von Hilfsinstitutionen Entscheidungen einer politischen Dimension getroffen werden, die eine parlamentarische Beteiligung erfordern. Es hat in der Entscheidung vom 28.2.2012 den Begriff der „wesentlichen, die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Entscheidung" in umfassender Weise auf die Tätigkeit der EFSF erstreckt. Eine Abgrenzung zum Bereich des Unwesentlichen erfolgte nicht. Eine – noch zu entwickelnde – Dogmatik hätte danach zu differenzieren, wie groß der politische Spielraum ist, den die überstaatliche Gubernativinstitution (im Falle einer Hilfeinstitution) oder der nationale Regierungsvertreter (im Falle einer horizontalen Hilfemaßnahme) hat. Je mehr die Entscheidung durch rechtliche Vorfestlegungen bereits determiniert ist, desto eher ist es hinnehmbar, dass der Bundestag seine Befugnisse delegiert. Je geringer die Budgetimplikationen der konkreten Entscheidung sind, desto eher kann sich der Bundestag eines Teilgremiums bedienen. In Fällen eher untergeordneter oder prädeterminierter Entscheidung in einem rechtlich eingegrenzten Rahmen kann damit auch die

51 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 495, Rdnr. 125 ff. („Grundsatz der Spiegelbildlichkeit").

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Mitwirkung eines Teilgremiums den Legitimationsbedarf erfüllen.[52] Die Erfahrungen mit der Griechenland-Hilfe wecken allerdings Zweifel, ob die Abwicklung eines Programms (z.B. Auszahlung von Tranchen) wirklich so unpolitisch erfolgt, dass ein Teilgremium – so das BVerfG in der Entscheidung vom 07.09.2011 – ausreicht. Insofern spricht manches für einen unaufgedeckten Konflikt zwischen den beiden Entscheidungen.

e) Übertragbarkeit auf para-unionale Entscheidungsmechanismen

Das Ziel der Rückverlagerung von politischer Entscheidungsgewalt in die ihr je „eigene" Sphäre ist nicht auf Lagen beschränkt, in denen es um die Steuerung und Verantwortung genuin unionaler EU-Hoheitsgewalt geht. Es ist insofern nur konsequent, parlamentarische Mitspracherechte auch in Konstellationen zu verlangen, in denen sich die Bundesrepublik para-unionalen Entscheidungsmechanismen unterwirft.[53] Die Entscheidung darüber, inwieweit es des Aufbrechens der Gubernativlastigkeit von Entscheidungsprozessen bedarf, kann nicht von formalen Gestaltungsfragen abhängen, sondern muss inhaltlich beantwortet werden. Bekanntlich ist dies gegenwärtig Gegenstand eines Verfahrens vor dem BVerfG.[54] Das BVerfG sollte die Durchsetzung seiner substanziellen Standards politischer (Mit-)Entscheidung nicht von rechtsförmlichen Organisationsfragen abhängig machen. Das Erfordernis hinreichender Parlamentarisierung greift auch bei einer „Flucht ins Völkerrecht".

3. Kritik der Rechtsprechung

Die Politisierung strukturell gubernativ beherrschter Entscheidungslagen wird vom BVerfG jenseits des Verfassungstextes betrieben. Das Gericht schreibt die zurückhaltende Parlamentarisierung des Integrationsprozesses, die der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahr 1992 in Art. 23 GG formuliert hat, fort und akzentuiert sie neu. Man wird dies nicht grundsätzlich für unzulässig erachten können. Allerdings leidet die Rechtsprechung an einer grundsätzlichen Schwäche, die ihre Wurzel in verfassungstheoretischen Defiziten hat.

3.1 Institutionelle Ordnung und Rechtspositionen

Das BVerfG unternimmt den Versuch, die Restruktuierung institutioneller Zuordnungen über Rechtspositionen vorzunehmen, die dem Individuum (Art. 38 GG) bzw. dem Amtsträger (Gleichbehandlungsanspruch) zugeordnet sind. Es verwendet eine „rechtegestützte" Argumentation, durch die die Bewältigung der Problematik weder angeleitet noch gesteuert, ja noch nicht einmal befruchtet wird. Dem Wahlrecht der Bürger lässt sich kein Kriterium dafür entnehmen, ob das Parlament oder nur der Haushaltsaus-

52 Im einzelnen: *Nettesheim, Martin* 2012: „Integrationsverantwortung" – Verfassungsrechtliche Verklammerung politischer Räume, in: *Pechstein, Matthias (Hrsg.):* Integrationsverantwortung (i.E.).

53 Ausführlich *Calliess* 2012 (Fn. 38), S. 4 f.

54 Siehe oben in der Einleitung.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schuss bei der Durchführung eines Hilfsprogramms mitwirken soll. Im Gleichbehandlungsanspruch der Abgeordneten ist – hierauf ist hingewiesen worden – nicht der Anspruch angelegt, prima facie überall mitentscheiden zu können. Die institutionellen und funktionalen Zusammenhänge einer Parlamentarisierung gubernativer Entscheidungstätigkeit lassen sich so nicht erschließen und ordnen. Es ist ein Ausdruck dieser Schwäche, dass das BVerfG in der Entscheidung vom 28.02.2012 als Schranke des Gleichbehandlungsanspruchs unvermittelt auf funktionale Argumente zurückgreift, die inhaltlich nicht recht passen („Funktionsfähigkeit des Parlaments"[55]), in ihrem Inhalt und ihrer Tragweite in der Luft schweben und dem BVerfG nicht mehr als eine Plausilitätskontrolle der Behauptungen der Regierung ermöglichen. Es mag eine Folge dieser „rechtegestützten" Argumentation sein, dass das BVerfG von „Integrationsverantwortung" spricht, die damit verbundene Pflichtenstellung des jeweiligen Trägers aber bislang völlig unbeachtet lässt. Eine tragfähige und stringente Konzeption der Zuordnung von politischer Entscheidungslage, Institution und Kompetenz lässt sich in den Entscheidungen nicht erkennen.

Diese Beobachtung überrascht nicht. Das BVerfG operiert im staatsorganisatorischen Bereich mit einer erstaunlichen Vielfalt von argumentativen Ansätzen, methodischen Techniken und theoretischem Vorverständnis. In den einschlägigen staatsorganisatorischen Leitentscheidungen (z.B. „Wesentlichkeitsrechtsprechung"[56], „Auslandseinsätze der Bundeswehr"[57]) macht sich diese Vielfalt anschaulich bemerkbar. Sie hat zur Folge, dass es auf diesem Feld immer wieder Unsicherheiten oder Korrekturen der Rechtsprechung gibt (Parteienfinanzierung[58], Bundestagsauflösung[59], genaue Inhalte der „Wesentlichkeitstheorie"). Als Staatsgerichtshof weist das BVerfG ein weniger glänzendes Profil auf als das Grundrechte-Gericht. Die Aufgabe ist allerdings auch anspruchsvoller: Es geht dort nicht lediglich darum, Rechte zuzuschreiben und auf Schrankenebene eine abwägend-vernünftige Kontrolle *ex post* durchzuführen. Vielmehr geht es um die prospektive Entwicklung von Organisations- und Kompetenzmodellen.

3.2 Defizite verfassungsrechtlicher Demokratietheorie

Die argumentativen Schwächen sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass es Staatsrechtswissenschaft und BVerfG bislang nicht gelungen ist, eine dichte und gehaltvolle Theorie demokratisch-repräsentativen Regierens zu entwickeln. Bekanntlich wird das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) im Wesentlichen „input-orientiert" gelesen: Es geht darum, über Legitimationsketten den Volkswillen in den Entscheidungen staatli-

55 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 495, Rdnr. 138.
56 BVerfGE 47, 46 (Sexualkunde); Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1998, S. 2515 (Rechtschreibreform).
57 BVerfGE 90, 286.
58 BVerfGE 20, 56; 85, 264.
59 BVerfGE 62, 1; 114, 107.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

cher Amtsträger in hinreichendem Umfang zur Geltung zu bringen. [60] Damit lässt sich die Übertragung von Hoheitsgewalt auf nicht-amtliche Institutionen abwehren; eine begründete Aussage darüber, wann eine Entscheidung von der Regierung, vom Parlament oder einer Teilinstitution getroffen werden darf, lässt dieses Kettendenken aber nicht zu. Identitäre Demokratietheorie, die das Ziel demokratischen Entscheidens in der Vergegenwärtigung eines Volkswillens sieht, wird tendenziell eine Sehnsucht nach plebiszitärer Entscheidung pflegen; sie wird zudem konzeptionell davon ausgehen, dass in Situationen, in denen das Volk schon nicht selbst entscheiden kann, möglichst das vom Volk unmittelbar gewählte und dieses „abbildende" Organ entscheiden soll. Eine begründete Abgrenzung der Sphären von Parlament und Regierung erlaubt dieser Ansatz aber nicht.

Weiterführend wäre es stattdessen, demokratisches Regieren als repräsentative, gemeinwohlverpflichtete Entscheidungsfindung zu begreifen, in der Input, Verfahrensorganisation und Kontrolle (Responsitivität) in einem je nach Sachbereich hinreichenden Umfang verwirklicht sein müssen.[61] Damit wird ein tragfähiger Argumentations - und Begründungsansatz erschlossen. Es geht dann um die funktionale Analyse von institutionellen „settings". Nicht die „Volksnähe" als solche ist das bei der Verteilung und Zuordnung von Zuständigkeiten maßgebliche Entscheidungskriterium, sondern die mit Blick auf Mitwirkungseffektivierung, Verfahrensgestaltung und Kontrolle optimale Ausgestaltung. Es kommt insofern darauf an, in einer (auch) vergleichenden Analyse zu ermitteln, welches von verschiedenen – jeweils demokratisch legitimen – institutionellen „settings" eine optimale Bewältigung der in Frage stehenden Aufgabe erwarten lässt. Nicht die Realisierung des Volkswillens oder die Optimierung eines identitär konzipierten „Legitimationsniveaus", sondern die jeweilige funktionale Leistungsfähigkeit der in Betracht kommenden Institutionen wäre dann zu ermitteln und zu vergleichen. Auf diesem Weg lässt sich etwa darlegen, dass ein parlamentarisches Sondergremium bei der Begleitung von Hilfsprogrammen funktional regelmäßig nicht an das Parlament(splenum) heranreichen kann.

Nur ein solcher Ansatz bewahrt zugleich davor, sich idealisierenden und irreführenden Vorstellungen über die Leistungsfähigkeit der Mitbeteiligung des Bundestags hinzugeben. Er ermöglicht es, die personalen Verklammerungen, die zwischen Regierung und Parlament bestehen, ebenso wie die Ansiedelung tatsächlicher Entscheidungsmacht

60 Weichenstellend: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 1987: § 22 Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.):* Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Bd. I, 1. Aufl., Heidelberg, S. 887-952; Überblick bei *Voßkuhle, Andreas/Kaiser, Anna-Bettina* 2009: Demokratische Legitimation, in: Juristische Schulung (JuS), Jg. 49, Nr. 9, S. 803; *Morlok, Martin/Hientzsch, Christina* 2011: Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie, in: Juristische Schulung (JuS), Jg. 51, Nr. 1, S. 1; *Pieroth, Bodo* 2010: Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, in: Juristische Schulung (JuS), Jg. 50, Nr. 6, S. 473.

61 Demokratie lässt sich damit – entgegen der einflussreichen Sichtweise Fritz Scharpfs – nicht auf das Zusammenspiel von „input" und „output" reduzieren. Vor allem lässt sich Demokratie nicht als System kommunizierender Röhren begreifen, in dem ein Mehr an „output" Einbußen in der demokratischen Mitwirkung ohne weiteres ausgleichen könnte (im Einzelnen: *Nettesheim* 2012 (Fn. 52)).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Parlament zu berücksichtigen.[62] Er lässt es auch zu, die natürliche Vorhand der Gubernative bei der Formulierung von Krisenmaßnahmen – vor allen in einem überstaatlichen Verhandlungskontext – zu berücksichtigen.[63] Eine derartige funktionale Betrachtung ergibt ein nüchternes, aber nicht hoffnungsloses Bild von den Möglichkeiten, durch die institutionelle Einschaltung des Bundestages politische Macht zu entgouvernementalisieren.

3.3 „Überpolitisierung" des politischen Raums durch das BVerfG

Die beschriebenen Defizite haben einen erheblichen Preis. Das BVerfG bemüht sich um (Re-)Politisierung der Krisenbewältigungsentscheidungen, die andernfalls von der Gubernative unter ökonomisch-marktorientierten Gesichtspunkten ausgehandelt würden. Dabei konkretisiert das Gericht seine Maßstäbe aber immer erst ex post facto in der Schärfe, dass sie tatsächliche Verhaltenssicherheit geben könnten („making up the rules as we go along"[64]). Damit wird die „Eurorettung" auf einer zweiten Ebene – jenseits des „Berliner Raums" – erneut politisiert. Es mag in Karlsruhe stille Wonne auslösen, dass die Rechtswissenschaft zwar darüber spekulieren kann, wann „Rettungsprogramme" die „Verfassungsidentität" berühren, niemand aber dem Gericht in die Karten schauen kann. Die damit verbundenen Unsicherheiten destabilisieren die Wirkung der „Rettungsmaßnahmen" aber erheblich. Zudem lösen sie Folgeentwicklungen aus, die die Richter möglicherweise nicht im Blick haben. So ist etwa die Einschätzung weit verbreitet, dass die EZB zur Flutung der Finanzmärkte mit billigem Geld im Dezember 2011[65] nicht zuletzt dadurch gezwungen wurde, weil das BVerfG durch Anordnung vom 27.10.2011 die Funktionalität wesentlicher Kompetenzen der EFSF faktisch aufhob.[66]

---

62 Hierzu *Herdegen, Matthias* 2003: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtlehrer (VVDStRL), Jg. 62, S. 7; *Morlok, Martin* 2003: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtlehrer (VVDStRL), Jg. 62, S. 32; *Dann, Philipp* 2004: Parlamente im Exekutivföderalismus, Berlin/Heidelberg.

63 Hierzu *Schorkopf, Frank* 2012: Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung. Erscheint in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtlehrer (VVDStRL), Jg. 71, S. V. 1.

64 So der Titel eines Beitrags zum Lissabon-Urteil (mit Fragezeichen) von *Terhechte, Jörg Philipp* 2009 in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Jg. 20, Nr. 20, S. 724-731.

65 Darstellung des Funktionswandels der EZB (Titel) durch: *Berg, Tim Oliver* u.a. 2012 in: Wirtschaftsdienst –Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 92, Nr. 2, S. 79-94; *Sinn, Hans-Werner* 2011: Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB, in: Ifo-Schnelldienst, Jg. 64, Sonderausgabe Juni, S. 1; *Meyer, Dirk* 2011: Unabhängigkeit und Legitimität der EZB im Rahmen der Staatsschuldenkrise, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 64, S. 127-130.

66 *Pache, Timo* 2012: „Döst weiter, Finanzmärkte", in: Financial Times Deutschland (FTD) vom 28.2.2012.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Natürlich betreibt das BVerfG seine Politisierung der Eurorettung mit Verantwortungsgefühl: So hat es etwa die Ultra-vires-Dogmatik in der Entscheidung vom 07.09.2011 *a limine* nicht zur Anwendung gebracht,[67] obgleich Zweifel an der Kompetenzmäßigkeit der EU-Rettungsmaßnahmen auf der Hand lagen.[68] Auch mit den Angriffen auf die EZB hat es sich nicht befasst, obgleich hier wesentliche Gefahren für die Budgethoheit liegen und dies dogmatisch nahe gelegen hätte.[69] In der Logik des Vorgehens des BVerfG liegt es aber, dass diese Zurückhaltung jederzeit aufgegeben werden könnte. Zu beobachten ist insofern, dass das Verfassungsrecht in den Händen des BVerfG im Prozess der „Eurorettung" eine Struktur gewinnt, die dem Vertrauen in seine Qualität und Steuerungswirkung als Recht letztlich Schaden zufügen könnte.[70] Es erscheint insofern nicht ausgeschlossen, dass die vom BVerfG mit besten Intentionen betriebene (Re-)Politisierung der Eurorettungspolitik zugleich unwillentlich die Idee der konstitutionellen „rule of law" beschädigen könnte. Die Krise zwingt insofern zur grundsätzlichen Beschäftigung mit der Rolle des Verfassungsrechts in Entscheidungslagen, in denen sich die Richter des BVerfG aus staatsbürgerlicher Vernunft nur strategisch verhalten können. So wichtig es ist, darauf zu drängen, dass das Verfassungsrecht im Prozess der Krisenbewältigung seine angestammte Rolle zurückgewinnen müsse, so sehr ist es auch an der Zeit, darüber nachzudenken, ob mit einer Überstreckung verfassungsgerichtlicher Steuerungsbemühungen ad hoc, ex post facto und mit Begründungen, die nicht überzeugen können, nicht auch Schaden angerichtet wird.[71] Leider werden die Möglichkeiten und Grenzen verfassungsrechtlicher Steuerung in Krisenzeiten – jenseits der Diskussion um den „Ausnahmezustand"[72] – wenig behandelt.

67 BVerfGE 123, 267 Rdnr. 113 ff.

68 *Häde, Ulrich* 2009: Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Jg. 20, Nr. 12, S. 399-403; *ders.* 2010: Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise, in: Europarecht (EuR), Jg. 45, Nr. 6, S. 854-867; *Frenz, Walter/Ehlenz, Christian* 2010: Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS), Jg. 21, S. 65; *Herrmann, Christoph* 2010: Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Jg. 21, Nr. 11, S. 413-418; *Nettesheim, Martin* 2012: Der Umbau der europäischen Währungsunion: Politische Aktion und rechtliche Grenzen, in: *Kadelbach, Stefan (Hrsg.):* Nach der Finanzkrise: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, Baden-Baden, S. 32; *Hafke, Heinz Christian* 2010: Rechtsbruch oder kreative Interpretation? – Fragen zur „Nothilfe" für strauchelnde Euro-Staaten, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 63, S. 393 (S. 394); *Louis, Jean-Victor* 2010: The no-bailout clause and rescue packages, in: Common Market Law Review (CMLRev.), Jg. 47, Nr. 4, S. 971-986; *Müller-Graff, Peter-Christian* 2011: Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, in: integration, Jg. 34, Nr. 1, S.289-307.

69 Krit. *Nettesheim* 2011 (Fn. 19), S. 769 f.

70 Gegenläufig aber *Schorkopf* 2011 (Fn. 10), S. 323.

71 Zur Möglichkeit, aus Krisen Gewinn zu ziehen: *Wieland, Joachim* 2012: Die Zukunft Europas – Krise als Chance, in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 67, Nr. 5, S. 213-219.

72 *Oppermann, Thomas* 2011: Euro-Stabilisierung durch EU-Notrecht, in: *Bechtold, Stefan* (Hrsg.): Recht, Ordnung und Wettbewerb – Festschrift zum 70. Geburtstag von Wernhard Möschel, Baden-Baden, S. 909-922.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Volksabstimmung als radikale Problemlösung?

Als substanziellen Kern der Demokratie sieht man vielfach die Option an, aus freiem Antrieb neu beginnen zu können.[73] Im Beharren des BVerfG auf der Existenz eines Austrittsrechts aus der EU – inzwischen kodifiziert – kam dies greifbar zum Ausdruck. Die Ökonomisierung des Umfelds, in die das Gemeinwesen eingebettet ist, beschneidet diese Option; in der Staatschuldenkrise erscheint sie nunmehr ganz verloren zu gehen. Dabei verbinden sich zwei Entwicklungslinien:

Einerseits droht eine Entwicklung, in der die Bemühungen des BVerfG um Re-Politisierung durch Parlamentarisierung unterlaufen werden könnten. Die „Rettungspolitik" ist insoweit, wie es um Gewährleistungen und Hilfezahlungen geht, nicht mehr als ein Mittel, um Zeit zu kaufen. Die substanziellen Entscheidungen über die Gestaltung Europas – nicht zuletzt mit Blick auf die Währungsunion – stehen noch aus. Schon heute ist absehbar, dass diese Gestaltung eher ein Weniger als ein Mehr an politischer Selbstbestimmung im staatlichen Raum ermöglichen wird. Die vertragliche Erzwingung von fiskalischer Nachhaltigkeit und Disziplin durch einen Fiskalpakt[74] lässt politische Entscheidungsspielräume – ungeachtet der Zweifel an der Wirksamkeit[75] – ebenso wenig unberührt wie die vertragliche Begründung und Ausgestaltung von Transfersystemen oder gemeinsamer Haftung;[76] gleiches gilt für supranationale Koordinierungs- und Steuerungsmechanismen.[77] Insofern zeichnet sich eine Entwicklung ab, die den Effekt der Bemühungen des BVerfG subkutan aufheben könnte. Denn die Parlamentarisierung greift nur dort, wo überhaupt Handlungsspielräume bestehen.[78]

Andererseits ist klar erkennbar, dass sich der Bundestag den Funktionsgegebenheiten der „Eurorettungspolitik" nicht entziehen wird. Die politischen Kosten und die Wohlstandseinbußen, die mit der Inanspruchnahme dieser – rechtlich existierenden – Option einhergingen, werden allgemein als prohibitiv hoch angesehen. Insofern erzeugen die Versuche des BVerfG, supra- oder transnationale Entscheidungslagen zu parlamentarisieren, auch nur eine begrenzte Wirkung. Sie ändern nichts daran, dass die Gubernative

73 *Marchart, Oliver* 2005: Neu beginnen, Wien, in Anlehnung an Hannah Arendt.

74 Hierzu *Schorkopf, Frank* 2012: Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft (ZSE), Jg. 10, Heft 1, S. 1-29.

75 *Wagschal, Uwe* 2011: Allheilmittel oder Budgetmimikry: Wie wirksam sind Verschuldungsgrenzen zur Haushaltskonsolidierung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft (ZSE), Jg. 9, Nr. 3, S. 352-382.

76 Zu Euro-Bonds: *Müller-Franken, Sebastian* 2012: Eurobonds und Grundgesetz, in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 67, Nr. 5, S.219-225.

77 *Enderlein, Henrik* 2011: Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.)*: Jahrbuch der europäischen Integration 2011, Baden-Baden, S. 37-44.

78 Im Kreis der Verfassungsrichter ist insofern von einem „Ende des Grundgesetzes" die Rede: *Voßkuhle, Andreas* 2011: „Noch mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu", in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS) vom 25.09.2011, S. 36 f.; *Huber, Peter* 2011: „Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes", in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 19.09.2011, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Vorhand ist; sie versetzen das Parlament auch nicht in die Lage autonomer Entscheidung, sondern muten ihm die Billigung andernorts verhandelter Ergebnisse zu. Die Hegemonie eines Diskurses, in dessen Zentrum die alternativlose Verhandlung mit den „Märkten" steht, wird nicht durchbrochen.

In dieser Situation wird in jüngerer Zeit verstärkt über eine scheinbar folgerichtige Option diskutiert: die Entscheidung über die Euro-Rettungspolitik durch Volksabstimmung. Man hofft, auf diese Weise die Bemühungen um „Zurgeltungbringung" des Politischen, die vom BVerfG im Wege institutioneller Neuzuordnungen begonnen hat, radikalisieren zu können. Wenn schon das Parlament sich nicht der Funktionslogik der Krisenbewältigungspolitik zu entziehen vermag, soll das Politische durch eine Volksabstimmung rückgewonnen werden.[79] Zugleich soll so – ein letztes Mal[80] – vor der Aufgabe politischen Selbststands der demokratische Souverän sprechen. In dem Schnittpunkt der beiden Entwicklungspfade soll die Volksabstimmung eine nicht ökonomisch kolonialisierte und damit vermeintlich urwüchsige politische Entscheidung produzieren; sie soll zugleich den Weg in die Zukunft freimachen oder eben auch verschließen. Diesen Hoffnungen und Erwartungen muss mit Skepsis begegnet werden. In der Art, wie die Abstimmungsfrage formuliert wird, würde die Antwort des Volks schon vorgeprägt. Das Volk spräche nicht urwüchsig, sondern als rechtlich verfasste Institution, die über eine von repräsentativen Amtsträgern vorformulierte Frage entscheidet. Der legitimatorische Gewinn, der sich mit diesem Übergang im Entscheidungsmodus verbindet, lässt sich nur situationsabhängig bestimmen.[81] Das Plebiszit mag den Grad der Politisierung einer Entscheidungslage erhöhen; es mündet aber nicht per se in gemeinwohloptimierende Entscheidungen. Ohne die Vorschaltung von Verfahren, die zu einer Aufklärung und Selbst-Überprüfung der Positionen der Abstimmenden führen (Idee der deliberativen Demokratie), stünde am Ende eines solchen Wegs möglicherweise nicht mehr als ein Akt populärer Willkür. Man kann dies als Vollendung, aber auch als Abirrung von Entscheidung im Verfassungsstaat ansehen.

Ein skeptischer Konstitutionalist wird sich dieser Möglichkeit nicht *a limine* verschließen. Er wird vor allem aber darauf dringen, dass die Funktionsfähigkeit des repräsentativen Systems gestärkt wird. Insofern muss es zunächst darum gehen, die Tiefendimension des Phänomens der Kolonialisierung des politischen Raums durch das Ökonomische zu erschließen und hieraus die notwendigen verfassungsrechtlichen Schlussfolgerungen zu ziehen. Dann würde deutlich, dass es sich dabei nicht um eine naturwüchsige oder von außen aufgezwungene Erscheinung handelt. Es ist vielmehr eine Fassung des politischen Kalküls, die im selbstbestimmten Eigeninteresse getroffen worden ist und damit im Verfassungsstaat per se nicht in Frage gestellt werden darf.

79 *Kahl, Wolfgang/Glaser, Andreas* 2012: Nicht ohne uns. in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 08.03.2012: Notwendigkeit der Anordnung einer Volksabstimmung. Hierzu auch (bremsend) *Dreier, Horst* 2011: Ein neues Deutschland. in: Die Zeit vom 20.10.2011; *Pöttering, Hans-Gert* 2012: Wie geht es weiter mit Europa?. in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 17.02.2012.

80 In der Bundesrepublik wäre es auf Bundesebene auch das erste Mal.

81 Hierzu *Schiller, Theo (Hrsg.)* 2003: Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden, sowie die Beiträge in *Feld, Lars u.a. (Hrsg.)*: Jahrbuch für direkte Demokratie, Baden-Baden.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Verfassungsrechtlich kommt es darauf an, dafür zu sorgen, dass dieses Kalkül in aufgeklärter Weise, selbstbestimmt, aber auch verantwortlich verfolgt wird. Insofern geht es dann vor allem um die Verfahrensdimension der Zusammenarbeit von Regierung und Parlament. Krisenbewältigung ist letztlich funktional administrative Tätigkeit; dies muss sich im prozeduralen „setting" der beteiligten Institutionen niederschlagen. Man wird die diesbezügliche Steuerungsfähigkeit des Verfassungsrechts nicht überschätzen dürfen; vor allem handelt es sich um Fragen der politischen Kultur. Angesichts offenkundiger Defizite und Schwierigkeiten (übermäßiger Zeitdruck; Informationsmängel; Fehlinformationen über Folgeplanungen; späte Konfrontation mit ausgehandelten Ergebnissen etc.) wäre das BVerfG jedenfalls punktuell gefordert. Leider hat sich das BVerfG dieser Dimension bislang aber nicht angenommen. Auch in den entsprechenden gesetzlichen Regelungen wird diese Herausforderung bislang nicht angemessen bewältigt.[82] Es ist nicht die Zeit, über Volksabstimmungen nachzudenken, bevor nicht die Möglichkeiten der verfassungsrechtlichen Sicherung und Stärkung des repräsentativen Entscheidungsprozesses ergriffen worden sind. Insofern sind Schritte zur Sicherung der Umkehrbarkeit des beschrittenen Wegs wichtiger als die plebiszitäre Entscheidung über das Endgültige.

82 Hierzu kritisch: *Nettesheim* 2012 (Fn. 52).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4. Europäische Länderberichte

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Überwindung der belgischen Krise? Regierungsbildung nach 540 Tagen

Matthias Chardon

Nach dem Scheitern der belgischen Regierung unter Yves Leterme zeigte das Ergebnis der Föderalwahlen im Juni 2010 zwei große Sieger: auf der frankophonen Seite die Sozialdemokraten des Parti Socialiste (PS) mit 37,6% der Stimmen, auf der flämischen Seite mit 27,8% die Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA), die die Unabhängigkeit Flanderns anstrebt. Die flämischen Christdemokraten (CD&V), die 2007 noch mit der N-VA gemeinsam eine Liste gebildet hatten, mussten eine verheerende Niederlage verkraften. Die N-VA, die zu Beginn ihrer Existenz noch kaum fünf Prozent der Wählerstimmen geholt hatte, ist enorm attraktiv geworden für Wählerinnen und Wähler der CD&V, der Liberalen von Open VLD sowie des rechtsextremen Vlaams Belang.

Tabelle 1: Ergebnis der Wahl zur Abgeordnetenkammer am 13. Juni 2010

Partei	N-VA	CD&V	PS	MR	sp.a	Open VLD	Vlaams Belang	CDH	ecolo	Groen!	LDD	FN	Andere
Belgien gesamt													
Ergebnis	17,4	10,85	13,7	9,28	9,24	8,64	7,76	5,52	4,8	4,38	2,31	0,51	5,61
Vgl. 2007	*18,5*		*+2,84*	*-3,24*	*-1,02*	*-3,19*	*-4,23*	*-0,53*	*-0,31*	*+0,4*	*-1,72*	*-1,45*	*+2,21*
Sitze	27	17	26	18	13	13	12	9	8	5	1	0	1
Vgl. 2007	*+14*		*+6*	*5*	*1*	*5*	*5*	*1*	*+/-0*	*+1*	*-4*	*1*	*+1*
Niederländischsprachige Listen													
Ergebnis	27,8	17,3	—	—	14,6	13,6	12,3	—	—	6,9	3,7	—	3,8
Vgl. 2007	*+15,5*		—	—	*-1,7*	*-5,2*	*-6,7*	—	—	*+0,6*	*-2,8*	—	*+2*
Französischsprachige Listen													
Ergebnis	—	—	37,6	22,2	—	—	—	14,6	12,3	—	—	1,4	8,8
Vgl. 2007	—	—	*+8,1*	*-9*	—	—	—	*-1,2*	*-0,5*	—	—	*-4,2*	*+3,7*

Quelle: http://verkiezingen2010.belgium.be/nl/ (05.05.2011) und http://nl.wikipedia.org/wiki/Belgische_federale_verkiezingen_2010#cite_note-elections2010.belgium.be-1 (25.04.2012).

Nach der Wahl im Juni 2010 gelang es den flämischen und frankophonen Parteien Belgiens trotz vieler Anläufe, mancherlei Dramatik und ernster Rahmenbedingungen wie der Finanzkrise in Europa nicht, eine Regierung zu bilden. Seit Anfang Dezember 2011 gibt es nun wieder eine belgische Regierung. Bis dahin dauerte es 540 Tage – ein wah-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

rer Weltrekord. Der 2010 eigentlich gescheiterte Ministerpräsident Leterme führte fast eineinhalb Jahre eine geschäftsführende Regierung, die zwar die laufenden Angelegenheiten regeln konnte, die aber über keinen ausreichend demokratisch legitimierten Auftrag verfügte, die dringend notwendigen strukturellen Reformen für das Land anzupacken.

Erstmals seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts hat Belgien nun wieder einen Ministerpräsidenten aus dem frankophonen Landesteil, den Sozialdemokraten Elio di Rupo. Die große Wahlsiegerin in Flandern, die N-VA unter ihrem Vorsitzenden Bart de Wever, ist in der Regierung nicht vertreten, und in der Abgeordnetenkammer gibt es für die Regierung keine Mehrheit auf flämischer Seite.[1] Viele der Streitpunkte, die in den vergangenen Jahren im Zentrum der politischen Auseinandersetzung standen, sind – so scheint es – gelöst. Wahl- und Gerichtsbezirk Brüssel-Halle-Vilvoorde sind getrennt, weitere Kompetenzen wurden von der föderalen auf die regionale und gemeinschaftliche Ebene verlagert, die finanzielle Autonomie der föderalen Einheiten wurde gestärkt. Der Preis für diesen Erfolg scheint in Flandern eine N-VA zu sein, die nun von Umfrage zu Umfrage stärker wird. Und die CD&V, die bei den Wahlen 2007 noch zusammen mit der N-VA angetreten war, hat den vollständigen Bruch mit ihrem alten Partner gewagt, wobei unsicher erscheint, ob sich dieser Schritt bei den Wahlen auszahlen wird.

Viele der Punkte, auf die sich die regierenden Parteien[2] geeinigt haben, müssen erst noch umgesetzt werden. Sofern eine Zweidrittelmehrheit im Parlament notwendig ist, kann sich die Regierung auf die Grünen beider Landesteile verlassen. Die Frage ist, ob die Regierung eine für Flamen überzeugende Politik macht, sodass die N-VA zukünftig eventuell an Zuspruch verlieren könnte, oder ob im Gegenteil die N-VA noch stärker wird, sodass der nächste flämische Ministerpräsident Bart de Wever heißt.

Das Regierungsprogramm des Kabinetts di Rupo I

Als Vorsitzender der frankophonen Sozialdemokraten (PS), die bei den Wahlen 2010 die stärkste Partei geworden waren, hatte Elio di Rupo von König Albert II. den Auftrag erhalten, eine Regierung zu bilden. Mit der Vorlage eines Entwurfs für ein Regierungsprogramm im Juli 2011, das alle wichtigen Fragen behandelte, die in den letzten Jahren diskutiert worden waren, begann der eigentliche Prozess der Regierungsbildung. Bis dahin hatten verschiedene andere Politiker Belgiens versucht, zwischen den Parteien zu vermitteln, Handlungsspielräume auszuloten und tragfähige Kompromisse zu schmieden. Darauf baute di Rupos Vorschlag auf. Anfang Dezember 2011 trat dann Elio di

1 In der Vergangenheit hatte man stets darauf geachtet, dass die Regierung in beiden Sprachgruppen des Parlaments eine Mehrheit hat. Die jetzige Regierung verfügt über 96 der 150 Sitze der Abgeordnetenkammer. In der französischen Sprachgruppe zählen 53 von 62 Abgeordneten zu den Regierungsparteien, in der niederländischsprachigen Gruppe sind es aber nur 43 von 88 Abgeordneten.

2 Die regierenden Parteien sind die Sozialdemokraten, die Christdemokraten und die Liberalen aus Wallonien/Brüssel und Flandern (PS und SP.A, CDH und CD&V sowie MR und Open VLD).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rupo vor die Presse und stellte sein Regierungsprogramm vor.[3] Darin enthalten sind praktisch alle Staats- und politischen Reformen, über die seit Jahren diskutiert worden war. Die wichtigsten Punkte umfassen das Folgende:

Reform des belgischen Parlaments

Mit der Föderalisierung Belgiens und der wachsenden Bedeutung der Regionen und Gemeinschaften ging ein Bedeutungsverlust der zweiten Kammer des föderalen Parlaments, des Senats, einher. Darum war es schon lange Ziel der politischen Verantwortlichen, das Zweikammersystem zu reformieren und aus der zweiten Kammer ein Parlament der gliedstaatlichen Einheiten zu machen.[4] In Zukunft wird der Senat der neuen Staatsstruktur angepasst und tatsächlich zu einem Teilstaatenparlament.[5] Er besteht dann aus 50 indirekt gewählten Senatoren (29 Senatoren der niederländischsprachigen Gruppe, 20 der frankophonen Gruppe, ein deutschsprachiger Senator), wobei die parteipolitische Zusammensetzung mit den Wahlergebnissen auf Regionalebene korrespondieren soll. Die Festlegung von Regeln zur Bestimmung der Senatoren etc. bleibt den gliedstaatlichen Einheiten überlassen. Zu diesen 50 Senatoren kommen dann noch zehn kooptierte (sechs niederländischsprachige, vier frankophone), die bestimmt werden anhand der Wahlergebnisse für die föderale Abgeordnetenkammer. Nicht mehr im Senat vertreten sind die Mitglieder der Königsfamilie. Die Aufgaben des reformierten Senats sind eng begrenzt, sie umfassen u.a. die Mitwirkung bei der Änderung der belgischen Verfassung und den so genannten besonderen Gesetzen, die Involvierung der Teilstaaten bei Benennungen etwa für den Staatsrat und den Verfassungsgerichtshof und die Mitwirkung bei der Behandlung der so genannten Interessenkonflikte zwischen den Sprachgruppen.

Eine andere immer wieder diskutierte Frage waren die unterschiedlichen Längen der Legislaturperioden der Parlamente der Regionen und Gemeinschaften (fünf Jahre) und des belgischen Parlaments (vier Jahre).[6] Mit dem wechselnden Wählerwillen über die Jahre und den zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattfindenden Wahlen wurde es immer schwieriger für die Parteien, die Koalitionsbildung auf Teilstaaten- und Gesamtstaatsebene einigermaßen kongruent zu halten. Das Regierungsprogramm sieht nun vor, dass die Abgeordnetenkammer für fünf Jahre gewählt wird und beim Rücktritt der Regierung auch nicht mehr aufgelöst wird.[7] Ab 2014 sollen dann die Wahlen zum Europäischen Parlament und zur Abgeordnetenkammer am selben Tag stattfinden. Etwas unklar ist,

3 *Ontwerpverklaring over het algemeen beleid*, 01.12.2011, unter: http://www.standaard.be/extra/wl/regeerakkoord.pdf (25.04.2012).

4 Vgl. zu dieser Frage etwa *Deschouwer, Kris* 2001: Symmetrie, Kongruenz und Finanzausgleich: Die regionale Ebene in Belgien seit den Wahlen von 1999, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden. S. 203-216.

5 Vgl. *Ontwerpverklaring* (Fn. 3), S. 13f.

6 Vgl. *Deschouwer* 2001 (Fn. 4).

7 Vgl. *Ontwerpsverklaring* (Fn. 3), S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ob auch die Teilstaatenparlamente an diesem Tag gewählt werden. Zumindest müssen sie im selben Jahr stattfinden.

Neben diesen zwei großen Themenbereichen werden im Regierungsprogramm mehrere andere Reformen angekündigt:[8]

- Unter dem Nachfolger Alberts II. sollen nur noch der/die Thronfolger/in, dessen oder deren Ehepartner/in und die Witwe oder der Witwer des Königs oder der Königin eine staatliche Dotation erhalten. Die übrigen Mitglieder der königlichen Familie erhalten eine Entschädigung für die Dienste, die sie für den belgischen Staat übernehmen, z.B. Repräsentationspflichten o.ä.
- Die Wahlgesetze werden so angepasst, dass Kandidaten nicht mehr auf mehreren Listen gleichzeitig stehen können. Die Kandidaten müssen das Mandat, für das sie gewählt wurden, auch annehmen und können nicht mehr einem anderen auf der Liste – wie bislang – das Mandat überlassen.
- Mechanismen des kooperativen Föderalismus (das so genannte Overlegcomité) werden hinsichtlich internationaler Verpflichtungen Belgiens gestärkt, etwa beim europäischen Konvergenzprogramm, für das verschiedene Ebenen Belgiens zuständig sind.
- Die konstitutive Autonomie, also das Recht der gliedstaatlichen Einheiten, sich selbst zu verfassen, wird um einige Kompetenzen erweitert (vor allem zur Frage der Einführung eines regionalen Wahlkreises). Zudem erhalten nun auch die Region Brüssel und die Deutschsprachige Gemeinschaft die konstitutive Autonomie.

Reform des Wahl- und Gerichtsbezirks Brüssel-Halle-Vilvoorde

Das Problem des Wahlkreises Brüssel-Halle-Vilvoorde (BHV) hat in der Vergangenheit zu den heftigsten Auseinandersetzungen zwischen den beiden großen Sprachgruppen Belgiens geführt.[9] Nunmehr soll der Wahlkreis BHV (für die Wahl zur Abgeordnetenkammer und zum Europäischen Parlament) in einen Wahlkreis Brüssel-Hauptstadt, einen Wahlkreis Flämisch-Brabant und einen Wahlkreis Wallonisch-Brabant geteilt werden.[10] Den Bewohnern der sechs Gemeinden mit Spracherleichterungen soll die Möglichkeit gegeben werden, für die Kandidaten des Wahlkreises Brüssel-Hauptstadt zu

8 Vgl. ebenda, S. 12-18.

9 Vgl. *Swenden, Wilfried* 2006: Belgischer Föderalismus 2005: getrennt zusammenleben oder zusammen auseinanderfallen?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 275-287; *Chardon, Matthias* 2008: And now, the end is near? Die politische Dauerkrise in Belgien 2007/2008, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 291-293; *Chardon, Matthias* 2010: Und jetzt? Das Scheitern der belgischen Regierung an einem alten Problem, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 221-233.

10 Vgl. *Ontwerpverklaring* (Fn. 3), S. 19f.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

stimmen (also für frankophone Listen), obwohl sie zum Wahlkreis Flämisch-Brabant gehören, in dem es nur niederländischsprachige Listen gibt. Die Wahlregeln für diese sechs Gemeinden können nur mit besonderer Mehrheit geändert werden (d.h. eine Mehrheit in beiden Sprachgruppen der Kammer).

Sehr detaillierte und komplizierte Regeln finden Anwendung für die Teilung des Gerichtsbezirks Brüssel-Halle-Vilvoorde.[11] Tenor der Regeln ist wie im Wahlbezirk eine deutlichere Trennung nach Sprachgruppen sowie das Bemühen, das Recht zu garantieren, dass jede und jeder in seiner Sprache vor Gericht sprechen kann.

Ein weiterer wichtiger Reformschritt ist die Einführung einer so genannten hauptstädtischen Gemeinschaft, die aus Vertretern der drei regionalen Regierungen besteht, ebenso vertreten sind die Kommunen der alten Provinz Brabant sowie die föderale Regierung.[12] Sinn der Einrichtung ist es, die Aufgaben gemeinsam anzupacken, für die zwar die Regionen zuständig sind, die aber in ihren Auswirkungen über die jeweilige Region hinauswirken. Vor allem soll es um Mobilität, Verkehrssicherheit und Straßen in und rund um Brüssel gehen.

Reformen im Gebiet Brüssels

Auch innerhalb Brüssels soll es zu Veränderungen kommen.[13] Vor allem erhält die Brüsseler Regionalregierung mehr Kompetenzen in den Bereichen Sicherheit und Polizei. In der Vergangenheit wurden immer wieder schwere Defizite in diesen Bereichen und ein hoher Handlungsbedarf festgestellt. Bislang lagen diese Zuständigkeiten fast ausschließlich bei den 19 Gemeinden Brüssels, was eine enorme Zersplitterung zur Folge hatte. Die Regionalregierung soll in Zukunft über koordinierende und überwachende Zuständigkeiten verfügen.

Übertragung von Kompetenzen auf Regionen und Gemeinschaften

Bislang lag es stets im Bemühen derjenigen Parteien, die eine weitere Verlagerung von Kompetenzen wollten, hierdurch Instrumente in die Hand zu bekommen, mit denen die Wirtschaftskraft gestärkt werden kann. Dabei handelt es sich praktisch nur um flämische Parteien. Das Regierungsprogramm sieht nun einige Kompetenzverlagerungen vor, zum Beispiel im Bereich Gesundheit, beim Kindergeld und anderen Familienzulagen, bei der Justiz und im Bereich Verkehr.[14] Am wichtigsten allerdings dürften die neuen Kompetenzen der Regionen für den Arbeitsmarkt sein. Die föderale Ebene behält das Recht, den rechtlichen Rahmen für arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zu setzen. Die Regionen aber erhalten die vollständige Beschluss- und Ausführungskompetenz zur

11 Vgl. ebenda, S. 21-25.

12 Vgl. ebenda, S. 28f.

13 Vgl. ebenda, S. 29-32.

14 Vgl. ebenda, S. 35-57; in Zukunft dürfen die Gemeinschaften Normen festsetzen, denen Krankenhäuser genügen müssen, deren Finanzierung bleibt aber föderale Aufgabe. Deswegen dürfen die Normen auch keine finanziellen Auswirkungen haben.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kontrolle der aktiven und passiven Verfügbarkeit von Arbeitslosen, sowie das Recht, Sanktionen festzulegen. Von der föderalen Ebene zugewiesene Gelder können die Regionen frei zur Gestaltung ihrer arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen gebrauchen – etwa mit Blick auf bestimmte Zielgruppen des Arbeitsmarkts. Auch die Vermittlung von (Langzeit-)Arbeitslosen wird regionalisiert. Entsprechend der neuen Kompetenzverteilung muss auch die belgische Arbeitsverwaltungsbehörde (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening) in ihrer Struktur reformiert werden. Kooperationsstrukturen zwischen der föderalen Arbeitsverwaltung und der (neuen) regionalen Arbeitsvermittlung werden notwendig.

Reformen des Besonderen Finanzierungsgesetzes

Das Besondere Finanzierungsgesetz regelt die Finanzierung der Regionen und Gemeinschaften. Mit der Übertragung materieller Kompetenzen muss auch dieses Gesetz entsprechend geändert werden. Die Regierungsparteien legen im Programm einige Prinzipien fest, nach denen die Finanzierung der Regionen und Gemeinschaften gestaltet sein soll:[15]

- Vermeidung einer illoyalen Konkurrenz zwischen den Regionen;
- Erhaltung der Regeln zur Progressivität der Einkommensteuer;
- keiner der Teilstaaten darf strukturell verarmen;
- die Lebensfähigkeit der föderalen Ebene muss garantiert sein, ebenso die fiskalischen Prärogative mit Blick auf die interpersönliche Redistribution von Finanzmitteln;
- Stärkung der Teilstaaten mit ihren neuen Kompetenzen, wobei die unterschiedlichen Ausgangssituationen berücksichtigt werden müssen;
- Berücksichtigung der besonderen Rolle der Region Hauptstadt Brüssel;
- Berücksichtigung von Bevölkerungs- und Schülerzahlen;
- Erhalt der Solidarität zwischen den Teilstaaten, allerdings ohne gegenteilige Effekte;
- Versicherung der finanziellen Stabilität der Teilstaaten;
- Berücksichtigung aller notwendigen Einsparungen, die alle Teilstaaten umsetzen müssen, um die Haushalte der öffentlichen Hand zu sanieren.

Das Regierungsprogramm enthält sodann komplizierte geänderte Regelungen zur Berechnung der Dotationen von Regionen und Gemeinschaften. Neu ist, dass sich die Teilstaaten finanziell an den Kosten der Pensionen und des Klimaschutzes beteiligen müssen. Ebenfalls neu geregelt sind die Aufschläge, die Regionen auf die föderale Steuer erheben können.[16] Die bislang geltende Grenze von maximal +/- 6,75 % auf die föderale Steuer wird aufgehoben. Dieser Aufschlag ist jedoch nicht gleichzusetzen mit eige-

15 Vgl. ebenda, S. 58.

16 Vgl. ebenda, S. 66-69.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Steuererhebungskompetenzen der Regionen, wie sie v.a. die N-VA fordert, denn die Festsetzung der Steuerbasis erfolgt durch die föderale Ebene.

Sanierung der Staatsfinanzen

Die Notwendigkeit einer Sanierung der Staatsfinanzen in Belgien ist evident. Bis 2007 wies Belgien eine beeindruckende Bilanz der Verminderung der Staatsverschuldung von ehedem 130% des BIP auf etwas mehr als 80% auf. Seit 2007 jedoch steigt die Verschuldung wieder. Zuletzt – auch hervorgerufen durch die Finanzkrise in Europa und die Verstaatlichung der französisch-belgischen Dexia Bank – stieg die Verschuldung wieder auf knapp unter 100%.[17] Die Zinsen für Staatsanleihen stiegen 2011 bis auf fast sechs Prozent. Belgien muss – wie jeder andere Mitgliedstaat der EU – dem Stabilitätsprogramm der EU gerecht werden. In diesem Kontext hat sich Belgien verpflichtet, sein Defizit zunächst auf 2,8% des BIP zu begrenzen und bis 2015 zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen.[18] Im Regierungsprogramm werden Maßnahmen sowohl auf Ausgaben- wie auch auf Einnahmenseite angekündigt. Zu den Maßnahmen auf Ausgabenseite gehören:

- Fünf Prozent weniger Gehalt für Minister und ein gekürztes Budget für deren Kabinette;
- allgemeine Einsparungen bei allen öffentlichen Einrichtungen und Behörden (Personal, Investitionen, Sachmittel);
- Einfrieren der Dotationen für zwei Jahre für das Parlament, den Rechnungshof, den Verfassungsgerichtshof, die königliche Familie etc.;
- Kürzungen im Verteidigungshaushalt;
- zeitlich begrenzte Einsparungen in der Entwicklungszusammenarbeit;
- Einsparungen bei den selbstständigen Staatsbetrieben wie der Eisenbahngesellschaft, der Post etc.;
- Einsparungen im Gesundheits- und Sozialbereich.

Die konkreten Maßnahmen bzw. eine konkrete Berechnung der einzelnen Posten müssen erst nach und nach ausgearbeitet werden. Auf der Einnahmenseite gibt es ebenso einige Vorhaben, mit denen die gesetzten Ziele erreicht werden sollen, dazu gehören:

- Harmonisierung des Steuerabzugs auf Zinsen und Dividenden;
- Einführung eines Solidaritätsbeitrags von vier Prozent auf hohe Einkommen;
- Erhöhung der Steuer auf Aktienoptionen;
- Erhöhung der Steuer auf Börsengeschäfte;
- Änderungen bei der Unternehmensbesteuerung.

17 Vgl. die Daten von Eurostat unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables (25.02.2012).

18 Vgl. *Ontwerpsverklaring* (Fn. 3), S. 74-83.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Darüber hinaus gibt es im Regierungsprogramm weitere Maßnahmen, die weder eindeutig auf die Ausgaben- noch auf die Einnahmenseite gehören. Dazu gehören vor allem Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung im Steuer- und Sozialbereich.

Insgesamt ist der Bereich „Sanierung der Staatsfinanzen" der am wenigsten konkrete, da zwar viele einzelne Punkte benannt werden, in ihrer Ausführung aber vage bleiben bzw. nicht mit einer bestimmten Summe ausgewiesen sind. Ob sich alle Hoffnungen erfüllen, die mit den Maßnahmen verbunden sind, muss sich erst noch zeigen.

Ausblick

Die Regierungsbildung 2011 hat nun auf erste Sicht eine Lösung für zahlreiche Probleme gebracht, die die Politik jahrelang beherrscht haben. Noch einmal hat der „compromis à la belge" funktioniert, auch wenn die flämischen und frankophonen Parteien 540 Tage brauchten, um zu einer Einigung zu kommen. Entscheidend für das recht schnelle Voranschreiten der Verhandlungen nach Vorlage des Entwurfs von Elio di Rupo im Juli 2011 dürften die folgenden Punkte gewesen sein:

1. Die N-VA sagte im Juli 2011 „nein" zum Entwurf di Rupos und schied aus den Verhandlungen zur Regierungsbildung aus. Insofern fehlte auf flämischer Seite die Partei mit den weitestgehenden Forderungen.
2. Die CD&V löste sich daraufhin in einem mutigen Schritt von der alten und engen Verbindung mit der N-VA und erklärte sich bereit, in den Verhandlungen mit den anderen Parteien zu bleiben. Man darf nicht vergessen, dass die flämische Regionalregierung aus CD&V, N-VA und SP.A gebildet wird; deren Zukunft war zumindest für eine kurze Zeit ungewiss.
3. Auch auf frankophoner Seite wurde die in gemeinschaftlichen Fragen radikalste Partei außen vor gelassen. Die nur in Brüssel existente FDF und die frankophonen Liberalen der MR trennten sich.
4. Der externe Druck auf die belgische Politik, nach so langer Zeit endlich zu einer Regierung zu kommen und Reformen anzustoßen, wurde zu groß. Versinnbildlicht wurde dies durch die Verschlechterung des Ratings für Belgien durch Standard & Poor's von AA+ auf AA im November 2011. Die Zinsen für belgische Staatsanleihen stiegen bis auf fast sechs Prozent.

Doch vom Erfolg der zweiten Jahreshälfte 2011 darf man sich nicht täuschen lassen. Die Frage ist, ob es auch in Zukunft wieder relativ schnell zu einer Regierungsbildung nach Föderalwahlen kommen wird. Die N-VA hat sehr deutlich gemacht, dass sie nicht mehr bereit ist, auf den alten Wegen der Kompromissfindung weiterzugehen. Gleichzeitig gewinnt sie seit 2011 immer mehr an Unterstützung. Nach einer Anfang März 2012 durchgeführten Umfrage liegt die N-VA in Flandern mittlerweile bei 38,4%, das sind über zehn Prozent mehr als noch 2010.[19] Die flämischen Grünen gehören ebenfalls zu

19 Vgl. N-VA blijft winnen, in: De Standaard Online vom 12.03.2012.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Gewinnern (8,1%, 2010 6,9%). Christdemokraten (15,7%, 2010 17,3%), Liberale (10,0%, 2010 13,6%) sowie der Vlaams Belang (9,9%, 2010 12,3%) sind hingegen die großen Verlierer. Alle drei dürften Stimmen an die N-VA abgegeben haben. Die Umfrageergebnisse sind ein Hinweis darauf, dass das Erfolgsrezept der N-VA darin besteht, den alten Konflikt um Sprache und nationale Identität zu verbinden mit Fragen der finanziellen und ökonomischen Solidarität. Die meisten Flamen mögen keine Nationalisten im herkömmlichen Sinne sein, doch sie sind es vor dem Hintergrund eines schärfer werdenden internationalen Wettbewerbs der Staaten Leid, den südlichen Landesteil finanziell zu unterstützen, obwohl das bislang zu keinen sichtbar positiven Ergebnissen geführt hat. So verbindet sich die Sorge um den eigenen Wohlstand mit einer starken Tradition der politischen Kultur in Flandern – dem flämischen Nationalismus.

Die Regionalwahlen 2014 sowie die Gemeinderatswahlen 2012 werden zeigen, ob es der N-VA gelingt, diese beeindruckenden Umfrageergebnisse in den Wahlen zu bestätigen. Falls das so sein sollte, wird der nächste flämische Ministerpräsident Bart de Wever heißen. Mit ihm wird es keinen Stillstand in der institutionellen Reformdebatte geben – im Gegenteil. Anfang 2012 hat de Wever klargestellt, dass er bei den Regionalwahlen 2014 die Karte „Konföderation" ausspielen will.[20] Diese bedeutet aus seiner Sicht eine vollständige fiskale Autonomie der Regionen sowie eine Vereinbarung der Landesteile darüber, was überhaupt noch gemeinsam gemacht werden soll. Zu klären sei zudem noch, was das alles für die Zukunft Brüssels heiße. De Wever kündigte an, 2013 dazu nutzen zu wollen, ein vollständiges Konzept einer belgischen Konföderation ausarbeiten zu wollen.

Die N-VA ist stark genug, mit ihren Forderungen die politische Debatte für die nächsten Jahre in Flandern und in ganz Belgien bestimmen und dominieren zu können. Sofern nicht andere, in welcher Form auch immer extreme politische oder wirtschaftliche Ereignisse dominieren, wird nach den lokalen Wahlen in Flandern 2012, spätestens aber 2014, wenn auf Regional- und Föderalebene neue Parlamente gewählt werden, die alte Debatte um den Konflikt der beiden Landesteile wieder alles andere überschatten.

20 Vgl. Wellicht pakten we het fout aan in 2010. Wat willen we? Alle politici op een leefloon?, in: De Standaard Online vom 10.03.2012.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 „System Italien" zwischen Notstandsmaßnahmen und Föderalisierungsvorhaben

*Elisabeth Alber/Carolin Zwilling**

1. Ein Überblick: Herausforderungen durch ein Krisenjahr

Für Italien wird 2011 als das Krisenjahr in Erinnerung bleiben. Neben der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die vor allem die gesamte Eurozone tief erschüttert hat, kamen in Italien große Veränderungen infolge einer politischen Krise der 62. Nachkriegsregierung unter Ministerpräsident Silvio Berlusconi hinzu. Eine Schuldenlast von rund 120% des Bruttoinlandsprodukts[1] – in der Eurozone nur von Griechenlands Staatsschulden, gemessen an der Wirtschaftsleistung, übertroffen – ließ das Vertrauen in die Sparmaßnahmen der Regierung Berlusconi schwinden, bis hin zum Verlust seiner absoluten Parlamentsmehrheit durch die Abkehr der eigenen Parteimitglieder. Letztendlich war es wohl das Zusammenwirken beider Faktoren, die am 12. November 2011 zum Rücktritt des Ministerpräsidenten und damit zum Ende der Mitte-Rechts-Koalition führte sowie zur Entscheidung, eine Fachleuteregierung damit zu beauftragen, Italien aus den Krisen herauszuführen. Anstelle von Neuwahlen[2] beauftragte Staatspräsident Giorgio Napolitano den ehemaligen EU-Kommissar und parteilosen Wirtschaftsexperten Mario Monti mit der Bildung eines neuen Kabinetts für die 63. Nachkriegsregierung. Am 17. und 18. November erhielt seine Regierung von zwölf Fachleuten und ohne Parteipolitiker das Vertrauen der beiden Parlamentskammern,[3] mit breiter Zustimmung von Links bis Rechts in der zersplitterten Parteienlandschaft. Umgehend hat die Regierung unter Ministerpräsident Mario Monti ein Spar- und Steuerpaket sowie ein Liberalisierungs- und Entbürokratisierungsdekret vorgelegt, um die Sparvorgaben der Europäischen Union zu erfüllen und das Vertrauen der Finanzmärkte wieder zurückzugewinnen. Diese Gesetzesinitiativen erhielten allerdings schon bald nicht mehr die anfängliche breite Unterstützung.

Zentrale Frage für die sich entwickelnde föderale Struktur in Italien ist nun, inwieweit sich die rechtlich relevanten Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise, ihrerseits eingebettet in die politischen Veränderungen, auf die Beziehungen zwischen

---

* Im Rahmen eines gemeinsamen Gesamtkonzepts wurden die Kapitel 1, 2 und 5 von Carolin Zwilling und die Kapitel 3.4 und 6 von Elisabeth Alber verfasst.

1 Rund 1.900 Milliarden Euro.

2 Neuwahlen wären die Folge gewesen, wenn sich der Staatspräsident für eine vorzeitige Auflösung der beiden Parlamentskammern entschieden hätte (Art. 88 itVerf). Seine Funktion deckt auch die freie Entscheidung, die Legislaturperiode mit einem neuen Kabinett beenden zu lassen. *De Girolamo, Carlo* 2011: Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0285_de_girolamo.pdf (05.04.2012).

3 Art. 94 itVerf. Zur Bildung einer Regierung und Ernennung durch den Präsidenten siehe ausführlich *Kindler, Peter* 1993: Einführung in das italienische Recht. München, S. 35.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Regierungsebenen auswirken. Die Regionen und ihre zahlreichen Versuche der zunehmenden Emanzipation vom Zentralstaat sind eindeutig in den Hintergrund gerückt. Der langjährige Reformprozess des Finanzföderalismus[4] ist zwar weiter vorangeschritten – aber eher leise und nur mit kleinen Schritten, mit technischen Details an Stelle weitreichender Entscheidungen. Die finanziellen Beziehungen zwischen Staat, Regionen und Gemeinden waren 2011 keinen unerwarteten verfassungsrechtlichen Veränderungen unterworfen, wohl aber einschneidenden Spardekreten und wegweisenden Verfassungsgerichtsentscheidungen. Dennoch scheinen einzelne der jüngsten Krisenmaßnahmen und Sparvorgaben einige der bisherigen Vereinbarungen in Frage stellen zu wollen. Die Herausforderung für die Regionen ist daher, sich gegen notwendige aber zu zentralistisch wirkende Maßnahmen zur Wehr zu setzen.

2. Institutionelle Herausforderungen für den italienischen Parlamentarismus

2011 hat erneut deutlich werden lassen, wie dringend überholungsbedürftig der italienische Parlamentarismus ist. Als Hauptursachen für die notorische Instabilität der nun schon 63 Regierungen in 63 Jahren seit Inkrafttreten der italienischen Verfassung gelten das Fehlen einer konstruktiven Komponente beim Misstrauensantrag[5] und eine nur ineffiziente Sperrklausel gegen die Splitterparteien im Wahlrecht.[6] Diese und unzählige weitere Fragen des Verfassungsgefüges stehen im Zentrum jahrzehntelanger Diskussionen und ständiger Reformvorschläge. Im Folgenden daher ein kurzer Überblick, was 2011 aus institutioneller und verfassungsrechtlicher Sicht besonders hervorgetreten ist und mit den politischen Geschehnissen eng verknüpft war, sowie die aussichtsreichen Eckpunkte eines jüngsten Reformvorschlags.

2.1 Umgehung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens

Vor allem die Mitte-Rechts-Koalition von Ministerpräsident Berlusconi hat sich der Möglichkeit bedient, Gesetzesakte auf verkürztem Wege zu verabschieden. Statt seine Vorschläge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in beide Kammern des Parlaments einzubringen, hat sich seine Regierung – wie schon zahlreiche Regierungen vor ihm – zunehmend der ordentlichen Gesetzen gleichgestellten „normativen Akte mit Gesetzeskraft" bedient. In einigen Legislaturperioden war die Anzahl der Akte mit Gesetzeskraft sogar höher als diejenige der ordentlichen Gesetze.[7] Diese Verfahren waren vom Ver-

4 *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin/Valdesalici, Alice* 2010: Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2010, Baden-Baden, S. 245-259.

5 Art. 94 V itVerf. Ein Misstrauensvotum ist konstruktiv, wenn der Entzug des Vertrauens mit der Wahl einer Nachfolgeregierung verbunden sein muss, vergleichbar mit Artikel 67 I 1 des Grundgesetzes.

6 Auch wenn seit 1994 im Rahmen von Wahlrechtsreformen stabilere Koalitionen entstehen konnten.

7 *De Vergottini, Giuseppe* 2010: Diritto costituzionale, Padova, S. 197.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fassungsgesetzgeber für Situationen mit Ausnahmecharakter eingeführt worden, wie etwa Notstandslagen oder die Delegierung durch das Parlament an die Regierung innerhalb enger Grenzen (Art. 76 und 77 itVerf). Die Regierung Berlusconi hat die Ausnahme jedoch zur Regel werden lassen und praktisch mittels gesetzesvertretenden Dekreten (GvD) regiert. Absicht war in erster Linie, die zahlreichen Abänderungsanträge der Oppositionsparteien, die ihrerseits oft nur Ausdruck einer Blockadehaltung gegenüber der Regierung waren, zu umgehen. Die daraus zwingend resultierende Schwächung der beiden Parlamentskammern, Abgeordnetenhaus und Senat, wurden zunächst stillschweigend hingenommen. 2011 wurde die Kritik aus den Reihen der Parlamentarier jedoch immer lauter und letztendlich sogar aus den Reihen der eigenen Koalitionspartner zu einem der Hauptkritikpunkte an Berlusconis Regierungsstil.

2.2 Regieren mit Hilfe der Vertrauensfrage

Darüber hinaus hat Ministerpräsident Berlusconi das Parlament auch dadurch fortlaufend geschwächt, dass er die Abstimmung über seine Gesetzesinitiativen häufig mit der Vertrauensfrage verbunden hat. Die Verfassung sieht ein solches Instrument nicht vor, nur jenes des Vertrauensentzuges, welches zum Rücktritt der Regierung führt (Misstrauensvotum nach Art. 94 V itVerf). Erst in den 1970er Jahren unter dem Einfluss der Zersplitterung der Parteienlandschaft und der instabil regierenden Mehrparteienkoalitionen wurde in die jeweilige Geschäftsordnung die Möglichkeit der Vertrauensfrage eingeführt.[8] Sinn und Zweck war, in Ausnahmesituationen die Regierbarkeit zu garantieren und ein Scheitern der Regierung an einem einzelnen Gesetzesvorhaben oder sogar nur an der Annahme oder Ablehnung eines einzelnen Abänderungsantrages zu verhindern. Daher wird das normale Abstimmungsverfahren unterbrochen und auf die Sonderregelung für das Misstrauensvotum verwiesen.[9] In allgemeiner Abwägung konnte hierfür eine partielle Schwächung des Parlaments hingenommen werden. Wiederum wurde jedoch die Ausnahme zur Regel: In der Legislaturperiode 2008 bis 2011 ist Ministerpräsident Berlusconi 51 Mal das kalkulierbare Risiko eines drohenden Rücktritts eingegangen und hat die Vertrauensfrage gestellt, um blockierende Abänderungsanträge zu vermeiden und das sofortige Inkrafttreten der Neuregelung zu erreichen.

2.3 Das perfekte Zweikammersystem als Ursache, die Föderalisierung des Senats als Ausweg?

Ein schwaches Parlament ist jedoch kein neues Problem in Italien. Zahlreiche Vorschläge und Reformvorhaben sind z.B. im Rahmen der seit 15 Jahren fortschreitenden Föderalisierungsprozesse eingebracht worden.[10] Zu Beginn schienen alle politischen Kräfte

8 „Questione di fiducia" gemäß Art. 116 GO der Abgeordnetenkammer und Art. 161 GO des Senats.

9 *Bin, Roberto* 2002: Capire la Costituzione, Roma, S. 81 und 193.

10 Für einen umfassenden Überblick siehe *D'Atena, Antonio* 2007: Die zweite Kammer und der Regionalismus in der italienischen Verfassungsdebatte, in: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR), Jg. 62,

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sogar eine wirkliche „föderale" Reform des Senats unterstützen zu wollen.[11] Letztendlich hatte aber keines dieser Vorhaben den erhofften Erfolg.

Inspiriert durch die Geschehnisse des letzten Jahres stehen zu Beginn 2012 neue Vorschläge für eine Verfassungsreform im Zentrum der allgemeinen Diskussion. Die Besonderheit liegt diesmal in der breiten politischen Tragfähigkeit sowie darin, dass man gleichzeitig auch das Wahlrecht reformieren möchte, um die anstehenden Parlamentswahlen 2013 nicht mehr auf der Grundlage des aktuellen Wahlrechts der Berlusconi-Ära durchführen zu müssen. Überraschend einmütig stehen die Spitzenvertreter aller großen Parteien hinter einem gemeinsamen Entwurf,[12] der sich mit der Initiative einer parteienübergreifenden Parlamentariergruppe[13] in beinahe allen Punkten deckt. Darüber hinaus werden auch in der Verfassungsrechtslehre Stimmen laut, die dieselben Aspekte als notwendig für ein Funktionieren der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament einerseits und zwischen den verschiedenen Regierungsebenen andererseits erachten.[14] Einstimmigkeit herrscht vor allem darüber, dass zeitgleich und daher aufeinander abgestimmt eine Reform des Wahlgesetzes durchgeführt werden muss.

Nachdem öffentlich und ausführlich über die inhaltlichen Kritikpunkte schon seit vielen Jahren debattiert wurde, sind es diesmal die Parlamentarier und politischen Parteien selbst, die eine Reform vorantreiben wollen. Die Regierung sei für das Überwinden der Wirtschafts- und Finanzkrise zuständig, Parlament und Parteien für eine Verbesserung des institutionellen Gefüges und daher für das Vermeiden erneuter politischer Krisen.[15] Das wichtigste Argument aus Sicht der Parlamentarier ist, ihre Legitimation als Volksvertreter zurückzugewinnen und endlich die stete Schwächung des Parlaments zu überwinden.[16]

Im Einzelnen herrscht Einhelligkeit darüber, dass erstens die Rolle des Ministerpräsidenten gestärkt werden soll; dies unter anderem durch ein verkürztes Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung seines Regierungsprogramms und vor allem durch die Einführung eines konstruktiven Elements beim Misstrauensvotum nach Vorbild des deutschen Grundgesetzes.[17] Beide Neuerungen sollen helfen zu vermeiden, dass, wie oben dargestellt, häufig nur noch durch Rückgriff auf Regierungsdekrete und Verknüpfung von

S. 259-273. Eine kritische Auseinandersetzung bietet *Ruggiu, Ilenia* 2006: Contro la Camera delle Regioni, Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale, Napoli.

11 *D'Atena* 2007 (Fn. 10), S. 264.

12 Verfassungsgesetzentwurf Nr. 3252 vom 11.04.2012, Änderungen der Verfassung in Bezug auf das Zweikammersystem, die Regierungsform und die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Staat und Regionen, veröffentlicht unter www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm (02.05.2012).

13 Reformentwurf veröffentlicht am 21.03.2012 unter: www.federalismi.it, Nr. 6/2012, (05.04.2012).

14 *Caravita, Beniamino* 2012: Riforme: cosa, come, quando? Un Comitato di redazione per far partire le poche ma necessarie riforme costituzionali, unter: www.federalismi.it, Nr. 3/2012, (05.04.2012); *Pastore, Fulvio* 2012: Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale, unter: www.federalismi.it, Nr. 13/2012, S. 11 (05.04.2012).

15 Reformentwurf (Fn. 14), S. 1; *Caravita* 2012 (Fn. 15), S. 1f.

16 Reformentwurf (Fn. 14), S. 1 und 4.

17 Reformentwurf (Fn. 14), Kapitel 1, insbesondere Spiegelstriche 4 und 7, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Vorlagen mit der Vertrauensfrage regiert werden kann. Der verfassungsrechtlich vorgesehene Normalfall des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens soll wieder an die Stelle der Ausnahme treten. Zweitens sollen die Beziehungen zwischen Staat und Regionen reformiert werden, indem die Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten neu verteilt[18] und eine Klausel mit Geltungsvorrang zugunsten des staatlichen Gesetzgebers nach Vorbild des deutschen Art. 31 GG eingeführt werden.

Drittens soll nach einhelliger Meinung der perfekte Bikameralismus[19] in ein differenziertes Zweikammersystem umgewandelt werden. Fraglich ist allerdings, inwiefern sich Abgeordnetenkammer und Senat künftig unterscheiden sollen; in diesem Punkt weichen die politischen Meinungen deutlich voneinander ab. Die Mehrheit bevorzugt einen föderalen Senat im Sinne einer echten Vertretung der Regionen. Während die Abgeordnetenkammer zum Hauptorgan für die Kontrolle der Regierung und die Gesetzgebung werden soll, käme dem Senat nur mehr eine nachträgliche Kontrollfunktion der Gesetze zu und auch nur, wenn und soweit die Territorialautonomien betroffen sind. Um einer Schwächung der Rolle des Senats entgegen zu wirken, soll in bestimmten grundlegenden Bereichen, wie dem Erlass von Verfassungsgesetzen und Verfassungsänderungen, der Bikameralismus aufrecht erhalten bleiben. Gleichzeitig soll das Wahlgesetz reformiert werden. Nur eine Wahl zur nächsten Legislaturperiode mit neuen Regeln könnte garantieren, dass das neu konstruierte Verfassungsgefüge und im Besonderen die Neuerungen am Parlament auch umgesetzt würden. Eine geplante Reduzierung der Anzahl der Vertreter in Senat und Abgeordnetenkammer[20] kann nur in Kraft treten, wenn auch der Wahlmodus darauf abgestimmt ist. Da es sich beim Wahlgesetz nicht um eine Verfassungsänderung, sondern um ein ordentliches Parlamentsgesetz handelt, werden beide Reformvorhaben getrennt voneinander mit den jeweiligen Verfahrensregeln aber zeitgleich durchgeführt werden müssen. Anscheinend findet derzeit ein gemischtes Verhältniswahlrecht nach deutschem Vorbild große Zustimmung, doch hat die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt, dass eine Reform des Wahlrechts politisch noch schwieriger ist als eine Verfassungsreform.[21] Ein föderaler Senat solle entweder indirekt durch die Abgeordneten der Landtage der Regionen oder direkt und zeitgleich mit der Wahl der Abgeordneten zum Landtag der Regionen gewählt werden.

---

18 Art. 117 ist 2001 mit der Verfassungsreform modifiziert worden und hat erstmals Kompetenzkataloge für die Zuständigkeiten des Staates und der Regionen eingeführt. *Palermo, Francesco* 2007: Italien: Regional- oder Bundesstaat? Jedenfalls asymmetrisch!, in: *Palermo, Francesco/Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth (Hrsg.)*: Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, Baden-Baden, S. 97-108 (hier S. 100).

19 Als Ausdruck des Demokratieprinzips sind beide Kammern mit identischen Rechten und Funktionen ausgestattet; *Kindler* 1993 (Fn. 3), S. 33.

20 Ein Vorschlag lautet um je 20%, ein anderer reduziert die Abgeordneten von 630 auf 500 und die Senatoren von 316 auf 250.

21 Einen detaillierten Überblick bietet *Gamper, Anna (Hrsg.)* 2010: Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel, Wien, das in mehreren Beiträgen die Facetten des italienischen Wahlrechts beleuchtet.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 politisch institutionelle Dynamik im Krisenjahr

2011 war einerseits geprägt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, andererseits durch die politische Krise,[22] deren institutionelle Dynamik den Beginn einer Wende in der italienischen Politik darstellen könnte. Der Verlust der Parlamentsmehrheit führte im November 2011 zum Rücktritt der IV. Regierung Berlusconi[23] und zur Vereidigung der Regierung Monti, dessen Kabinett unter dem Druck der Finanzmärkte sehr schnell und unter Zustimmung aller politischer Parteien mit Ausnahme der Lega Nord gebildet wurde. Die Regierung des Ministerpräsidenten Mario Monti ist nicht aus dem Parlament hervorgegangen, sondern ein Konstrukt, das selbst Notstandscharakter hat. Nicht gewählte Volksvertreter, sondern von außen berufene Fachleute stellen das Kabinett des Ministerpräsidenten, der sich selbst nie einer Parlamentswahl gestellt hat und auch nur wenige Tage vor seiner Beauftragung zum Senator auf Lebenszeit[24] ernannt worden ist. Die Funktionen des Staatspräsidenten in Bezug auf die vorzeitige Auflösung des Parlaments sind in der verfassungsgebenden Versammlung absichtlich sehr flexibel ausgestaltet worden. Daher ist es nun einhellige Meinung, dass er in einer Krisensituation, um eine allgemeine Unregierbarkeit abzuwenden, auch unabhängig entscheiden kann, die Legislaturperiode fortlaufen zu lassen, indem er einen geeigneten Kandidaten mit der Neubildung eines Kabinetts beauftragt. Diese Entscheidungsfreiheit reicht sogar so weit, eine reine Fachleuteregierung aufstellen zu lassen.[25]

Die Figur des italienischen Staatspräsidenten Giorgio Napolitano war ausschlaggebend hinsichtlich der politisch-institutionellen Dynamik im Krisenjahr 2011.[26] Er füllte im Jubiläumsjahr der 150jährigen Einigung Italiens die Rolle des Garanten der Einheit Italiens voll aus,[27] auf supranationaler Ebene in Bezug auf die unionsrechtlichen Ver-

22 Die Regierung Berlusconi war schon mit Altlasten bestückt. *Frau, Matteo* 2011: Le ripetute fasi del rimpasto politico del IV Governo Berlusconi nel corso della XVI legislatura, in: Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Rivista Nr. 2/2011, unter: http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/articolorivista/le-ripetute-fasi-del-rimpasto-politico-del-iv-governo-berlusconi-nel-corso-della-xvi (05.04.2012). Zur Polarisierung als politisches Machtkonzept siehe *Alber, Elisabeth* 2011: Einer für alle, alle für einen? Eine finanzföderalistische Zwischenbilanz rund um das Jubiläum „150 Jahre italienische Staatseinheit", in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2011, Baden-Baden, S. 242-254.

23 Berlusconi selbst betont immer wieder, dass er freiwillig und nicht aufgrund des entzogenen Vertrauens gescheitert ist.

24 Der italienische Staatspräsident kann nach Art. 59 II itVerf fünf herausragende Persönlichkeiten zum Senator auf Lebenszeit ernennen.

25 *De Girolamo* 2011 (Fn. 2), S. 5.

26 *Maccabiani, Nadia* 2012: Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del paese, in: Dalla Crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Rivista Nr. 1/2012, unter: http://www.rivistaaic.it/articolorivista/dalla-crisi-del-iv-governo-berlusconi-alla-formazione-del-i-governo-monti (05.04.2012).

27 Gemäß Art. 87 der itVerf ist der Präsident der Republik das Oberhaupt des Staates und verkörpert die staatliche Einheit. *D'Andrea, Antonio* 2011: Attentato alla Costituzione?, Quali garanzie per i cittadini? Quali poteri del Presidente della Repubblica a garanzia delle istituzioni repubblicane?, in: Fo-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

pflichtungen und auf nationaler Ebene insbesondere hinsichtlich des Übergangs von der Regierung Berlusconi auf die Regierung Monti und der Verabschiedung der Sparpakete. So verwies er immer wieder auf die Dringlichkeit von Reformen zum Haushaltsausgleich und hörte dazu die verhärteten politischen Fronten an. Der Staatspräsident betonte jedoch im Verlauf der Ereignisse mehrmals ausdrücklich, dass er nicht über seine institutionelle Rolle hinausgehen und eine neue Regierung vorschlagen könne, solange die Regierung Berlusconi das notwendige Vertrauen des Parlaments besitze.[28]

Im Spätsommer und Herbst spitzte sich jedoch die Regierungskrise zu und die Konsultations- und Kohäsionsgespräche auf nationaler, aber auch internationaler Ebene nahmen stetig zu, bis es am 12. November 2011 zum Rücktritt des Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi kam. Mit dem Ziel, die Finanzmärkte zu beruhigen, betonte der Staatspräsident schon am 9. November 2011, dass der Rücktritt als sicher galt und vollzogen werde.[29] Noch am Tag des Rücktritts ernannte Staatspräsident Napolitano gemäß Art. 59 II itVerf den Universitätsprofessor und Wirtschaftsfachmann Mario Monti zum Senator auf Lebenszeit und stellte so die Weichen für die Regierung unter Mario Monti.

Die von Berlusconi gegründete Partei „Volk der Freiheit" (PdL) befand sich in einer misslichen Lage: einerseits begrüßte sie die Idee einer Fachleuteregierung unter Mario Monti, da die Partei sich so genügend Zeit verschaffen konnte, um sich für die Wahlen im Jahr 2013 zu rüsten,[30] andererseits befürchtete sie den endgültigen Bruch mit dem bisherigen Koalitionspartner, der Lega Nord. Die Lega Nord stellte sich von vornherein gegen eine politisch-technische Lösung zur Beruhigung der Finanz- und Wirtschaftskrise durch Mario Monti und definierte sich als Oppositionspartei. Am 13. November beauftragte der Staatspräsident Napolitano Mario Monti mit der Regierungsbildung. Dieser bemühte sich im Einvernehmen mit dem Staatspräsidenten Napolitano anfänglich um eine Regierungsbildung unter Einbeziehung von Berufspolitikern. Dieses Unterfangen scheiterte letztendlich an den Parteien selbst. Nach intensiven Konsultationen (u.a. mit den Vertretern der Gebietskörperschaften) erhielt die Regierung, nun ohne Berufspolitiker, am 17. November das Vertrauen des Senats[31] und am Folgetag jenes der Abgeordnetenkammer.[32]

Ministerpräsident Mario Monti verfügt derzeit über eine Mehrheit, wie sie noch keine italienische Regierung der Nachkriegszeit hatte. Die gängige Bezeichnung der neuen

rum di Quaderni Costituzionali, unter: http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/presidente_repubblica/0007_dandrea.pdf (05.04.2012).

28 *Maccabiani, Nadia* 2012 (Fn. 25), S. 15.

29 *Aussendung des Staatspräsidenten*: Dichiarazione del Presidente della Repubblica di fronte alla pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano – 9 novembre 2011, unter: http://www.quirinale.it/qrnw/statico/eventi/crisifinanziaria/crisi.htm (05.04.2012). In Bezug auf diese verfassungsrechtlich fragliche Äußerung siehe *Ruggeri, Antonio* 2011: Art. 94 della Costituzione vivente: „Il Governo deve avere la fiducia dei mercati" (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), unter: www.federalismi.it, Nr. 23/2011 (05.04.2012).

30 Der Thronfolger von Silvio Berlusconi und Chef des Popolo della Libertà (Volk der Freiheit) ist der frühere Justizminister Angelino Alfano.

31 Von 307 anwesenden Senatoren stimmten 306 Senatoren ab (281 mit Ja und 25 mit Nein).

32 In der Abgeordnetenkammer stimmten von 617 Anwesenden 556 mit Ja und 61 mit Nein.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Regierung als „Technokraten- bzw. Techniker-Regierung", zur Betonung des Gegensatzes zu einer Regierung, die aus in Misskredit geratenen Politikern besteht, ist jedoch aus mehreren Gründen unangemessen. Jede Regierung muss letztendlich das Vertrauen der beiden Kammern besitzen (Art. 94 itVerf). Auch handelt es sich beim Regierungsprogramm um ein äußerst politisches Programm, welches das gesamte sozio-ökonomische Modell Italiens auf einen harten Prüfstein stellt.[33] Des Weiteren gilt: je länger der *professore* die Geschicke Italiens lenkt, desto mehr wird auch das italienische Parteiensystem nachhaltig verändert werden. Derzeit dulden die Parteien die Fachleuteregierung, weil sie so nicht selbst die notwendigen unpopulären Reformen durchsetzen und hierfür die Verantwortung übernehmen müssen. Auswahl und Härte der Maßnahmen stellen die Parteien jedoch auf eine harte Probe. Interne Flügelkämpfe kommen auf und die Identität bzw. Programme der jeweiligen Partei werden bei jeder Unterstützung der vorgeschlagenen Maßnahmen aufs Spiel gesetzt (z.B. in Bezug auf die Arbeitsmarktreform, die Anhebung des Renteneintrittsalters und die Liberalisierung des Marktes). Es bleibt abzuwarten, wie lange die Regierung Monti sich halten kann und wie sich die Parteienkonstellation und Koalitionsoptionen nach Monti gestalten werden. Die Entwicklung der politisch-institutionellen Dynamik wird für 2012 ausschlaggebend sein, auch gerade im Hinblick auf das Wahljahr 2013.

4. Die Rolle und Befugnisse der Territorialautonomien im Spannungsfeld zwischen Finanzföderalismusreform und Sparpaketen

Analog zu anderen europäischen Staaten sind auch in Italien die zentralstaatlichen Interventionen historisch ohne Beispiel.[34] Der öffentliche Haushalt soll mittels einer Kombination von Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen konsolidiert werden. 2011 schnürten zunächst die Regierung Berlusconi und dann die Regierung Monti verschiedene Spar- und Reformpakete. So wiederholt das im Dezember 2011 verabschiedete Reformpaket[35] im Wesentlichen die Maßnahmen der vorangegangenen Sparpakete.[36] Bei genauerer Betrachtung lassen die Notstandsmaßnahmen jedoch wenig Hoffnung auf einen Politikwechsel im Sinne redistributiver konzertierter Maßnahmen.[37]

33 *Governo Monti*, 2012: Attività dei primi 100 giorni, unter: http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=66820 (05.04.2012).

34 Die Eckpfeiler der laufenden Reformen sind die Haushaltssanierung, die Wachstums- und Wettbewerbspolitik sowie die Arbeitsmarkt- und Rentensystemreform. In Bezug auf die Arbeitsmarktreform werden nun Entlassungen „aus wirtschaftlichen Gründen" erleichtert sowie verkürzte Gerichtsprozesse und nur noch beschränkte Abfindungen für entlassene Arbeiter vorgesehen. Der bisher relativ weitgehende Kündigungsschutz wird aufgelockert. Im Rentensystem wird das Renteneintrittsalter stufenweise angehoben und dem europäischen Standard angeglichen.

35 Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 201/2011, ratifiziert mit Gesetz Nr. 214/2011.

36 Gesetzesvertretende Dekrete Nr. 98/2011, ratifiziert mit Gesetz Nr. 111/2011 und GvD Nr. 138/2011 ratifiziert mit Gesetz Nr. 148/2011.

37 *Grasse, Alexander* 2012: Italienische Finanzkrise und Börsendemokratie, in: Politische Italien-Forschung (PIFO), Occasional Papers Nr. 13/2012, unter: http://www.uni-giessen.de/cms/fbz/fb03/institute/institut-für-politikwissenschaft/pifo/occasional (05.04.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Sparmaßnahmen stellen nicht nur das gesellschaftliche Modell auf einen harten Prüfstein, sondern auch die Finanzbeziehungen zwischen den Regierungsebenen sowie die Rolle und Befugnisse der lokalen Gebietskörperschaften, wobei deren (Neu)Ordnung bzw. Verringerung der Anzahl von Volksvertretern in deren Organen sowie die Stärkung institutionalisierter Formen der Zusammenarbeit von lokalen Gebietskörperschaften schon seit langer Zeit Themen von zentraler Bedeutung für die allgemeine Staatsreform in Italien sind. Von Interesse ist vor allem die Frage, welche Rolle die Territorialautonomien zukünftig einnehmen werden und inwiefern die finanzföderalistischen Reformen gebremst oder sogar abgeändert wurden. Es gilt zu fragen, ob die derzeitigen Maßnahmen die laufenden (finanz)föderalistischen Reformen aushöhlen. Die Wirkkraft der Notstandsmaßnahmen sollte jedenfalls nicht die Oberhand gewinnen über die Neugliederung und Neuausrichtung des territorialen Pluralismus in der italienischen Rechtsordnung und Politik.

4.1 Neues zur Umsetzung der Finanzföderalismusreform

Nach dem Prinzip der Gebietsbezogenheit der Steuereinnahmen sollen Regionen, Provinzen und Gemeinden mittels der Finanzföderalismusreform[38] in einem größeren Ausmaß Steuern und Abgaben lokal festlegen und erheben können und somit befähigt werden, sich eigenständig zu finanzieren. In Bezug auf die Neuregelung der Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen, Großstädte mit Sonderstatus und Gemeinden) wurden 2011 die noch ausständigen gesetzesvertretenden Dekrete (GvD)[39] erlassen. Es handelt sich dabei um das GvD zum „Gemeindeföderalismus", das in einem ersten Schritt vorsieht, das Aufkommen der gebiets- und liegenschaftsbezogenen Staatssteuern an die Gemeinden zu übertragen und in einem zweiten Schritt, ab 2014, die staatlichen und lokalen Steuern in eine einzige Steuer umzuwandeln (die sog. „*imposta municipale unica*", IMU).[40] Zusätzlich wurde das GvD zur Finanzautonomie

38 Der Finanzföderalismus (*federalismo fiscale*) zielt darauf ab, vom Kriterium der sog. „*spesa storica*" (Ausgabenfortschreibung) abzukommen und jenes des Standardkostenmodells und der Bestimmung der wesentlichen Leistungsstandards (Gesundheit- und Sozialwesen, Bildungswesen) einzuführen. Transferzahlungen vom Zentralstaat an die lokalen Gebietskörperschaften entfallen und Ungleichgewichte werden durch einen Finanzausgleichsfonds aufgefangen. Gemäß Art. 119 itVerf verfügen die Gebietskörperschaften über Finanzautonomie in Bezug auf die Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich. Das Ermächtigungsgesetz Nr. 42/2009 setzt Art. 119 itVerf endlich um. Die autonomen Regionen und Provinzen sind ausgenommen von den allgemeinen Bestimmungen zur Umsetzung des Fiskalföderalismus. Die Finanzbeziehungen zwischen der jeweiligen autonomen Region und dem Staat werden weiterhin bilateral gehandhabt. *Alber/Zwilling/Valdesalici* 2010 (Fn. 4), S. 245-259.

39 Beim Finanzföderalismusgesetz Nr. 42/2009 handelt es sich um eine legislative Ermächtigung an die Regierung, die insgesamt acht Ausführungsgesetze zur Umsetzung der Reform erlässt (gesetzesvertretende Dekrete, Gvd). *Alber/Zwilling/Valdesalici* 2010 (Fn. 4), S. 245-259 (hier S. 250).

40 *Fraenkel-Haeberle, Cristina* 2011: Verfassungsrechtliche Schuldenbremsen und neue Haushaltsregeln in Italien, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2011, S. 255-267 (hier S. 261-262). Die Einführung der IMU wurde gemäß Art. 13 des Gesetzes Nr. 214/2011 in das Jahr 2012 vorverlegt.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Regionen- und Provinzebene und zur Bestimmung der Standardkosten im Gesundheitsbereich erlassen.[41] Den Regionen wird ein Spielraum zur Erhöhung oder Senkung des Steuersatzes der regionalen Zusatzsteuer IRPEF[42] innerhalb vorgeschriebener Maximal- und Mindestsätze eingeräumt. Zusätzlich können Regionen über einkommensdifferenzierte Steuersätze und über Steuerabzüge verfügen. Ab 2013 können die Regionen ebenfalls im Einvernehmen mit den Gemeinden deren Beteiligung an der regionalen Zusatzsteuer IRPEF bestimmen. Den Regionen steht laut GvD auch eine Beteiligung am Steueraufkommen der staatlichen Mehrwertsteuer zu und die Wahl, die Steuersätze der regionalen Wertschöpfungssteuer IRAP zu senken (einschließlich der völligen Abschaffung). Die Regionen dürfen zusätzlich die Beteiligung der Provinzen am regionalen Steueraufkommen festlegen. 2011 wurden auch die GvD zu den Maßnahmen zur Bestrafung bzw. Belohnung der Regionen, Provinzen und Gemeinden[43] und zur Harmonisierung ihrer Haushaltsstrukturen erlassen.[44] Die Harmonisierung der öffentlichen Haushalte gehört ebenso wie die Koordinierung der öffentlichen Finanzen zu den Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 117 III itVerf). Das letztgenannte GvD führt ein allgemeines Buchhaltungswesen ein, welches eine wesentliche Voraussetzung für den Finanzausgleich darstellt. In Bezug auf die Haushaltsstruktur und das Buchhaltungswesen der Staatsverwaltung sieht auch das Ermächtigungsgesetz Nr. 196/2009 vor, eine einheitliche Datenbank zu erschaffen. Die Koordinierung zwischen den gesetzlich vorgesehenen Komitees zur Durchführung der Arbeiten ist jedoch mangelhaft und fußt auf (noch) nicht koordinierten Kriterien.

Der Erlass aller Ausführungsdekrete zum Finanzföderalismus leitet eine äußerst wichtige Phase für Italien ein, da letztendlich gut die Hälfte der öffentlichen Ausgaben dezentral getätigt wird.[45] Die Ausführungsdekrete und die noch ausstehenden Regelungen[46] sollten deshalb auch im Zuge der Notstandsmaßnahmen nicht zweitrangig gehandhabt werden. Des Weiteren sollten sie nicht ausschließlich dem Ziel der Kosteneinsparung dienen, sondern ihr ursprüngliches Ziel, die Übertragung von Verantwortung und die Neuausrichtung der Finanzbeziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Territorialautonomien unter Einbeziehung aller lokalen Gebietskörperschaften nicht aus dem Auge verlieren.

---

41 Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 68/2011. Für eine Analyse zur Berechnung des Standardkostenmodells anhand des Finanz-, Human- und Infrastrukturbedarfs siehe *Alber* 2011 (Fn. 22), S. 242-254 (hier S. 246-251). Für Ausführungen zu den Standardkosten im Gesundheitswesen siehe *Fraenkel-Haeberle* 2011 (Fn. 40), S. 255-267 (hier S. 262-263).

42 Einkommensteuer der natürlichen Personen *(Imposta sul reddito delle persone fisiche)*.

43 Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 149/2011. *Fraenkel-Haeberle* 2011 (Fn. 40), S. 255-267 (263-265).

44 Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 118/2011.

45 *Antonini, Luca* 2009: La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale, in: *Fondazione per la sussidiarietà (Hrsg.):* I quaderni della sussidiarietà, Nr. 7, S. 7.

46 Die Berechnungen zum Standardbedarf hinsichtlich des Übergangs vom Kriterium der Ausgabenfortschreibung zum Standardkostenmodell stehen noch aus. Die Sose-Gesellschaft wurde hiermit gemäß Art. 5 des GvD Nr. 216/2010 beauftragt. Siehe https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/ für aktuelle Informationen zum Stand der Ergebnisse. Ausführlich in *Alber* 2011 (Fn. 22), S. 242-254 (hier S. 246-251).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Sparpakete und der territoriale Pluralismus

Die Maßnahmen zur Überwindung des Krisenjahrs 2011 bremsen die tatsächliche Umsetzung des Finanzföderalismus und fußen nur teilweise auf Prinzipien, die mit jenen des Finanzföderalismus[47] und allgemein mit jenen einer systematischen Neugliederung und Neuausrichtung der Territorialautonomien Hand in Hand gehen. Die verschiedenen Sparpakete orientieren sich fast ausschließlich am Kriterium der dringend notwendigen Kosteneinsparung zur Sanierung des Haushaltes 2013 und vernachlässigen qualitative Aspekte sowie die Tatsache, dass jedem Reformprozess eine systematische Untersuchung der Gesetzgebungszuständigkeiten bzw. eine klare Aufgabenaufteilung zwischen den Regierungsebenen vorangehen sollte.

Zusammenfassend betrachtet beschneiden die Sparpakete[48] die Befugnisse der Territorialautonomien auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. Auf der Ausgabenseite sehen die Sparpakete Begrenzungen für die laufenden Ausgaben der lokalen Gebietskörperschaften vor. Auf der Einnahmenseite beschneiden sie die Steuerautonomie der Territorialautonomien, indem das regionale Steuerwesen einseitig abgeändert, die durch Verfassungsgesetz festgelegten Befugnisse autonomer Regionen und Provinzen ausgehöhlt bzw. umgangen und die vom Gesetzgeber vorgesehenen Mittel für den Finanzausgleichsfonds reduziert werden.

Alle lokalen Gebietskörperschaften sind von den Sparpaketen betroffen. In diesem Sinne sind sowohl Normalstatutsregionen als auch Regionen mit Sonderstatut dazu verpflichtet, den in den Gesetzen vorgegebenen Bestimmungen Folge zu leisten. In Bezug auf die Einführung neuer Steuern oder Steuererhöhungen sei jedoch betont, dass die zusätzlichen Einnahmen ausschließlich dem Zentralstaat zu Gute kommen. Der Zentralstaat ist aber nur für den Zeitraum von fünf Jahren verpflichtet, die Zusatzeinnahmen zur Sanierung des Haushalts einzusetzen.[49] Die Staatskasse profitiert also von den drastischen Maßnahmen, während sich die Territorialautonomien und deren Volksvertretungsorgane für die unpopulären Maßnahmen vor den Bürgern verantworten müssen, ohne dass sie selbst zuvor in angemessener Art und Weise in den Entscheidungsprozess eingebunden waren, anders als bisher nach der Finanzföderalismusreform.[50] Die große Unsicherheit in Bezug auf die finanziellen Ressourcen, die den Territorialautonomien zur Verfügung stehen, steht auch im Widerspruch zum Prinzip einer klar definierten Eigenverantwortung für das Steueraufkommen der einzelnen Gebietskörperschaften.

Die Sparpakete greifen auch tiefgründig in institutionelle Aspekte der Territorialautonomien ein. So ist zukünftig eine geringere Anzahl von Volksvertretern in den Orga-

47 Die Finanzföderalismusreform fußt auf den Prinzipien der Autonomie, Verantwortlichkeit, Koordinierung, Kohärenz und Solidarität.

48 Gesetz Nr. 111/2011, Gesetz Nr. 148/2011 und Gesetz Nr. 214/2011.

49 Artikel 28 Gesetz Nr. 214/2011. Artikel 28 I bis bestätigt auch die Sonderstellung der autonomen Regionen und Provinzen in Bezug auf die Wirkkraft des Gesetzes, welches auch unter dem Namen „Salva Italia" (Rette Italien) bekannt ist. Wie schon für den Finanzföderalismus (Art. 27 des Ermächtigungsgesetzes Nr. 42/2009) gilt das Prinzip der Bilateralität.

50 *Alber/Zwilling/Valdesalici* 2010 (Fn. 4), S. 245-259 (hier S. 250-251).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der Gebietskörperschaften vorgesehen. Die Lehre spricht von „finanzieller Erpressung", betont jedoch auch, dass die durch die Verfassungsreform 2001 zugestandene Autonomie von einigen Normalstatutsregionen nicht im Sinne der staatlichen Rahmenvorschriften genutzt wurde und somit käme dies vor dem Hintergrund der dringenden Kosteneinsparung in direkter Weise einer Legitimierung der harten Maßnahmen und Eingriffe in die Befugnisse der regionalen Ebene gleich.[51]

Bezüglich der Rolle und Befugnisse der Gemeinden steht in Italien eine allgemeine Reform des Kommunalrechts schon seit langer Zeit an.[52] Zur Zeit existieren in Italien 8.094 Gemeinden, davon sind 70% Kleingemeinden mit einer Bevölkerungsanzahl von unter 5.000 Einwohnern.[53] Die Kommunen haben laut Art. 118 itVerf die allgemeine Verwaltungskompetenz und verfügen infolge der letzten größeren Reform über Kompetenzen in sechs sogenannten „grundsätzlichen Wirkungsbereichen".[54] Dabei handelt es sich um allgemeine Verwaltung (insbesondere Meldeamt und Steuerbüro), örtliche Polizei, Schulwesen, Straßen bzw. örtlicher Verkehr, Raumordnung und soziale Dienste.

Analog zu den Volksvertretungsorganen auf regionaler Ebene sieht das Gesetz Nr. 148/2011 eine Verringerung der Mitglieder in den Kommunalorganen und eine Zusammenlegung von Verwaltungsfunktionen im Fall von Kleingemeinden mit einem Bevölkerungsanteil von unter 1.000 Einwohnern vor.[55] Im Unterschied zur regionalen Ebene verfügt der Staat im Fall der Kommunen (sowie Provinzen und Großstädte mit besonderem Status) von Normalstatutsregionen über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane und grundlegende Aufgaben der Gemeinden (Art. 117 II lit p itVerf).[56]

Das GvD Nr. 138/2011 sieht nun vor, dass die Kleingemeinden unter 1.000 Einwohnern stufenweise ihre grundsätzlichen Wirkungsbereiche in Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden unter Nutzung der schon seit 1990 vorgesehenen Kooperationsmöglichkeiten[57] durchführen sollen; dies soll zu einer *de facto* Zusammenlegung meh-

51 *Sterpa, Alessandro* 2011: Il decreto-legge n. 138 del 2011: Riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?, unter: www.federalismi.it, Nr. 16/2011, S. 4. (05.04.2012).

52 Das bisherige organisatorische Modell ist die Einheitsgemeinde; d.h. alle Kommunen haben im Prinzip die gleichen Aufgaben, abgesehen von ihrer Dimension (eine Ausnahme bildet der Sonderstatus der Hauptstadt Rom (Art. 114 itVerf und Ausführungsgesetzgebung im Zusammenhang mit der Finanzföderalismusreform 2009; die seit über 20 Jahren in Art. 114 itVerf ebenfalls vorgesehenen großstädtischen Ballungsräume wurden bisher nicht eingeführt).

53 Erhebung 09.04.2012, siehe unter http://www.comuniverso.it/ (05.04.2012).

54 Legislativdekret Nr. 267/2000.

55 Art. 16 Gesetz Nr. 148/2011.

56 Im Unterschied dazu verfügen die autonomen Regionen und Provinzen über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Ordnung der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Gebietsabgrenzung (so z.B. Art. 4 III der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol).

57 Das Gesetz Nr. 142/1990 führt verschiedene Instrumente für eine Zusammenarbeit zwischen Kommunen ein. Beispielhaft seien die interkommunalen Abkommen (Art. 24) und die Union von Kommunen für funktionale Zusammenarbeit (Art. 26) genannt.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

rerer Kleingemeinden führen. Die materielle Abschaffung[58] der (Klein-)Kommunen durch Pflicht zur Bildung von „Gemeindeverbänden" wirft aus verfassungsrechtlicher Sicht einige bisher ungeklärte Fragen auf, z.B. inwiefern zukünftige „Gemeindeverbände", welche nicht zu den in Art. 114 itVerf aufgezählten Körperschaften gehören, welche „die Republik bilden",[59] mehr Befugnisse innehaben und ausüben (können) als jene Körperschaften, die laut Verfassung ausdrücklich Bestandteile des territorialen Pluralismus sind. Fraglich bleibt auch, wie die Zusammenlegung von Verwaltungsfunktionen in Anwesenheit von geographisch weit auseinanderliegenden (oder gar nicht angrenzenden) Kleingemeinden praktisch funktionieren soll.

Für die mittlere Ebene der Gebietskörperschaften, die Provinzen, sieht das Gesetz Nr. 148/2011 noch drastischere Maßnahmen vor. Die Abschaffung der Provinzen ist seit längerer Zeit Thema der Staatsreform und in den Medien unter den Stichworten „Kosten der Politik" und „überflüssige Institutionen" sehr präsent. Als selbständige Gebietskörperschaften haben die Provinzen nur einen beschränkten Aufgabenbereich, auch wenn sie oft von der Region übertragene Aufgaben ausführen. Vor dem Hintergrund der Kosteneinsparung werden mittels Gesetz Nr. 214/2011 sowohl die Funktionen der Provinzen als auch die Volksvertretungsorgane auf ein Minimum herabgestuft. Die Provinz hat nun nur noch eine allgemeine Lenkungstätigkeit inne und verfügt über Koordinierungsbefugnisse in Bezug auf die Kommunen und im Rahmen des vom staatlichen oder regionalen Gesetzgeber festgelegten Aufgabenbereichs.[60] Je nach Kompetenzbereich werden der Staat und die Regionen die restlichen Befugnisse sowie Humanressourcen nach dem Prinzip der Subsidiarität, der Differenzierung und der Angemessenheit auf die kommunale Ebene übertragen (oder, wo angebracht, auf die Region).[61] Auch in diesem Fall ergeben sich (analog wie zu den Kommunen) Bedenken hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Prinzips der formellen Gleichstellung der italienischen Gebietskörperschaften.[62] Die Tatsache, dass die Provinzen, welche keine gesetzgeberischen Befugnisse innehaben und deren Organe nicht mehr direkt aus dem Volk sondern aus den Volksvertretungsorganen der Kommunen hervorgehen, über Lenkungs- und Koordinierungsbefugnisse verfügen, ist auch aus demokratiepolitischer Sicht bedenklich.[63]

Zusammenfassend betrachtet scheinen die Sparpakete vor dem Hintergrund der Kosteneinsparung bundesstaatliche Prinzipien wie jenes der autonomen Entscheidungshoheit, der demokratischen loyalen Zusammenarbeit und konzertierten Koordinierung zwischen den Regierungsebenen sowie jenes der Subsidiarität auszuhöhlen. Der territoriale politische Pluralismus wird ebenfalls drastisch eingeschränkt. Die Rolle und Be-

58 Die juristische Spitzfindigkeit umgeht Art. 133 der itVerf, demzufolge die Region nach Anhören der betroffenen Bevölkerung mit eigenen Gesetzen in ihrem Gebiet neue Gemeinden errichten sowie ihre Gebietsabgrenzungen und Benennungen abändern kann.

59 Art. 114 itVerf: „Die Gemeinden, die Provinzen, die Großstädte mit besonderem Status, die Regionen und der Staat bilden die Republik."

60 Art. 23 XIV Gesetz Nr. 241/2011.

61 Art. 23 XVIII Gesetz Nr. 241/2011. *Pastore* 2012 (Fn. 14), S. 5-6.

62 Art. 114 itVerf. *Pastore* 2012 (Fn. 14), S. 7.

63 *Pastore* 2012 (Fn. 14), S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

fugnisse der lokalen Gebietskörperschaften werden somit im Sinne der Finanzföderalismusreform eher geschwächt als gestärkt. So nutzen die Regionen ihre Möglichkeit, im Rahmen eines konkreten Normenkontrollverfahrens die Gesetzesinitiativen des Staates vor dem Verfassungsgerichtshof auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen.

5. Die Reaktionen der Regionen

Die Notstandsmaßnahmen allgemein und im Besonderen die Sparpakete der Regierung Berlusconi (GvD Nr. 138/2011 und das Gesetz Nr. 183/2011) und der Regierung Monti (GvD Nr. 201/2011) haben die institutionelle Rolle der Regionen in Frage gestellt. Zahlreiche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einzelner Vorgaben haben dazu geführt, dass das Verfassungsgericht von nahezu allen Regionen angerufen wurde oder noch angerufen werden soll.

Mit der Verfassungsreform 2001 und den darauf basierenden Gesetzen und Ausführungsdekreten des Fiskalföderalismus, insbesondere mit dem Gesetz Nr. 42/2009, sollte das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt und den Territorialautonomien (Gemeinden und Provinzen, aber in ihrem Zuständigkeitsbereich auch den Regionen) der Mechanismus zur Verfügung gestellt werden, sich größtmöglich selbständig zu finanzieren, um die eigenen Kompetenzen wahrnehmen zu können.[64] Diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung, und so auch die Erwartungshaltung aller substaatlichen Ebenen, müsste eigentlich vom Gesetzgeber eingehalten werden. Ganz im Gegenteil ist die Folge der aktuellen Krisenmaßnahmen eine große Unsicherheit in Bezug auf die vereinbarten und noch nicht alle mit Gesetz umgesetzten Finanzierungskanäle, die den Gemeinden und Provinzen der Normalstatutsregionen zur Erfüllung ihrer im Zuge der Verfassungsreform 2001 zugedachten Funktionen zur Verfügung stehen sollen.[65] Eine Sonderrolle nehmen die Regionen mit Autonomiestatut ein und aufgrund jüngster Rechtsprechung die Autonome Region Trentino-Südtirol.

5.1 Regionen mit Normalstatut

Aus Sicht der Normalstatutsregionen stellen sich die Sparpakete als autoritäre Maßnahmen dar, die weder formell noch materiell ihre Rolle im (fiskal)föderalistischen System der jüngsten Verfassungsänderungen respektieren. Weder wurden die Konsultationsmechanismen beachtet, die nach langem Ringen in die Ausführungsdekrete zum Fiskalföderalismus eingefügt worden waren, noch die Vertreter der Territorialautonomien angehört. Die große Eile und der internationale Druck angesichts der hohen Staatsverschuldung mögen politische Rechtfertigungen bieten, aber verfassungsrechtlich bleiben bis zur Klärung durch das Verfassungsgericht große Zweifel. Im Besonde-

64 *Alber/Zwilling/Valdesalici* 2010 (Fn. 4); *Alber* 2011 (Fn. 22), S. 242-254.

65 *Salerno, Giulio* 2011: Che fine farà il federalismo fiscale?, unter: www.federalismi.it, Nr. 25/2011, S. 4 (05.04.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 versucht das GvD Nr. 138/2011, die Vorgabe der EU, 2013 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, durch die Weitergabe der Pflicht zur Kosteneinsparung an die Regionen zu erreichen. Das GvD schreibt wie oben beschrieben in Artikel 14 vor, dass die Anzahl der Vertreter im Regionalrat und in den Gemeinderäten verringert werden sollen. Hiergegen wehren sich alle Regionen, da sie sich in ihrer verfassungsmäßig zustehenden Autonomie eingeschränkt fühlen. Die Regionen sind für den Erlass ihres eigenen Wahlgesetzes zuständig und können mithin im Rahmen des gesamtstaatlichen Wahlrechts auch die Zusammensetzung ihrer Volksvertretungsorgane selbst bestimmen.[66] Dies bestätigt ebenso die jüngste Rechtsprechung des Verfassungsgerichts im Urteil Nr. 188/2011. Der staatliche Gesetzgeber beruft sich hingegen auf seine konkurrierende Zuständigkeit, vergleichbar mit einer Rahmengesetzgebungskompetenz, die grundlegenden Prinzipien für die Koordinierung der Finanzbeziehungen zwischen Staat und Regionen festlegen zu können (Art. 117 III itVerf.).

Noch weiter geht das Sparpaket der Regierung Monti (GvD Nr. 201/2011), welches das Prinzip der autonomen Entscheidungshoheit und der demokratischen loyalen Zusammenarbeit zwischen den Regierungsebenen auszuhöhlen scheint, da es durch die Sparvorgaben zu Lasten der Gemeinden den politischen Pluralismus innerhalb der Volksvertretungsorgane drastisch eingrenzt.[67] Ebenso eingeschränkt wird das Prinzip der Subsidiarität, da das Dekret Verwaltungsfunktionen, die Artikel 118 itVerf der Gemeindeebene zuspricht, allein mit der Begründung der Sparverpflichtungen den Regionen zuordnet.[68]

5.2 Autonome Region Trentino-Südtirol

Aufgrund der bilateral ausgehandelten und im Autonomiestatut[69] verankerten Finanzbeziehungen zwischen dem Staat und der Autonomen Region Trentino-Südtirol sind die von den jeweiligen Autonomen Provinzen Trient und Bozen vor das Verfassungsgericht gebrachten Maßnahmen der Sparpakete gesondert zu betrachten.

Als ersten Schritt hat die Autonome Provinz Bozen (Südtirol) Ende 2011 Klage gegen das Sparpaket der Regierung Berlusconi (GvD 138/2011) erhoben. Das Gesetz sei sowohl formell wie materiell verfassungswidrig. Die einseitige Festlegung der Sparvorgaben ohne die vom Autonomiestatut und der Durchführungsbestimmung zur Finanzautonomie[70] vorgesehenen Konsultationsmechanismen einzuhalten, verstoße eindeutig gegen das Spezialitätsprinzip[71] und die verfassungsimmanente Pflicht zur Verhandlung

66 *Zwilling, Carolin* 2010: Regionales Wahlrecht in Italien: Die Sonderstellung der Autonomen Provinz Bozen – Schranken durch das Spezialitätsprinzip?, in *Gamper* 2010 (Fn. 22), S. 541-557.

67 *Pastore* 2011 (Fn. 14), S. 7.

68 *Pastore* 2011 (Fn. 14), S. 9.

69 In seiner geltenden Fassung als Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670, und umgesetzt und fortentwickelt durch zahlreiche Durchführungsbestimmungen.

70 Art. 75 und 79 Autonomiestatut und Durchführungsbestimmung GvD Nr. 268/1992.

71 *Zwilling, Carolin* 2007: Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, in: *Palermo/Hrbek/Zwilling/Alber (Hrsg.)* (Fn. 18), S. 116-129; *Zwilling, Carolin* 2007: Verfassungsrechtliche Asymmetrie in Italien am Beispiel der Südtiroler Sonder-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 gleicher Augenhöhe.[72] Zur materiellen Verfassungswidrigkeit führe die Tatsache, dass die autonomen Regionen von der Pflicht, sämtliche Mehreinnahmen der durch dieses Dekret geregelten Steueraufkommen (im Bereich der öffentlichen Spiele und der Akzise auf verarbeiteten Tabak) an den Staat abführen müssen, nicht ausdrücklich ausgenommen seien.[73] Lediglich das Autonomiestatut, das Verfassungsrang besitzt, oder eine speziell dafür erlassene Durchführungsbestimmung kann den Beitrag Südtirols am gesamtstaatlichen Steueraufkommen verändern, nicht jedoch ein ordentliches Gesetz.

Als zweiten Schritt plant die Autonome Provinz Bozen – wie auch getrennt davon die Autonome Provinz Trient – im Frühjahr 2012 Klage gegen das Sparpaket der Regierung Monti (GvD Nr. 201/2001) zu erheben. Wiederum rügt die Landesregierung den Verstoß gegen den Verhandlungsgrundsatz wegen der einseitigen Festlegung der Sparmaßnahmen sowie die statutswidrige Mehrbelastung durch einen höheren Anteil am Gesamtsparvolumen. Den bedeutenden Unterschied in der Klagebegründung bringen jedoch zwei jüngste Verfassungsgerichtsurteile[74].

Die Regierung Berlusconi hatte die Haushaltsgesetze 2011 der Provinz Trient und der Provinz Bozen angefochten, da die Regelungen[75] über die Kompetenzen der Autonomen Provinzen hinausgingen. In Ermangelung der noch ausstehenden Durchführungsbestimmung zur Umsetzung eines bilateralen Abkommens zwischen dem Staat und den Autonomen Provinzen von Trient und Bozen, das deren Beteiligung am Finanzföderalismus und die darauf beruhenden Neuverteilungen der Finanzressourcen regelt,[76] im Autonomiestatut müsse noch weiterhin das staatliche Gesetz zur Anwendung kommen. Das Verfassungsgericht hat beide Klagen als unbegründet abgewiesen. Das inhaltliche Hauptargument beruht auf der Annahme, dass dieses bilaterale Abkommen selbst schon Verfassungsrang habe. Die Rechtsgrundlage der angefochtenen Regelungen in den Haushaltsgesetzen (Art. 73 I bis ASt) ist daher rechtmäßig, da sie direkt durch das bilaterale Abkommen abgeändert worden ist[77] und demnach nicht weiterer Durchführungsbestimmungen bedarf.[78]

---

autonomie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007. Baden-Baden, S. 341-354.

72 Daher ebenfalls ausdrücklich aufgenommen in das staatliche Ausführungsdekret zum Finanzföderalismus, Art. 27 des Gesetzes Nr. 42/2009.

73 Siehe die ausführliche Begründung im Wortprotokoll der Landtagssitzung Nr. 119 vom 19.11.2011, http://www.landtag-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/legislaturperiode-14.asp.

74 VerfGE Nr. 323/2011 zur „IRAP" und Nr. 2/2012 zur „IRPEF".

75 Reduktion des regionalen Anteils an der Wertschöpfungssteuer der produzierenden Betriebe „IRAP" im Haushaltsgesetz des Trentino und Reduktion des regionalen Anteils an der Einkommenssteuer natürlicher Personen „IRPEF" im Haushaltsgesetz Südtirols, jeweils gemäß Art. 73 I bis ASt iVm Art. 117 II lit. e und Art. 119 itVerf.

76 Zum sogenannten Mailänder Abkommen siehe ausführlich *Valdesalici, Alice* 2010: L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà, in: *Woelk, Jens (Hrsg.)*: Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà – Profili giuridici e comparati, Bozen, S. 95-114.

77 Art. 2 Absatz 107 lit. c Ziffer 2 des Finanzgesetzes Nr. 191/2009.

78 So auch ständige Rechtsprechung VerfGE 263/2005, 287/2005 und 520/2000.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Folge dieser Urteile ist nun – neben den guten Aussichten auf Erfolg der Klagen gegen die Sparpakete – auf zwei Ebenen zu betrachten. Zum einen begründet die Rechtsprechung eine Asymmetrie in der Asymmetrie: die an sich schon asymmetrische Struktur zwischen den Normalstatutsregionen und jenen mit Autonomiestatut hat sich noch vertieft. Nur das Statut von Friaul-Julisch Venetien sieht eine analoge Regelung vor (Art. 51 III ASt) und kann sich auf diese zukünftig somit als verfassungskonforme Rechtsgrundlage für ähnliche Regelungen berufen. Das Finanzabkommen des Aostatales mit dem Staat sieht ein solches nicht vor und Sardinien und Sizilien haben noch keine neuen Finanzabkommen mit dem Staat getroffen. Zum anderen widerspricht die Rechtsprechung eindeutig jeglichen zentralistischen Versuchen, im Finanzbereich die autonomen Regionen an jene mit Normalstatut im Sinne einer „progressiven Assimilation"[79] angleichen zu wollen.

6. Fazit: Gut Ding will Weile haben

Aus rechtlicher sowie politischer Perspektive ist Italien im Krisenjahr 2011 in eine Phase tiefgreifender Änderungen eingetreten. Zunächst wurde die Rolle der Zentralregierung durch die Krise gestärkt, während die weitere Föderalisierung vorerst ins Stocken geraten ist. Die Föderalisierungsvorhaben werden nichtsdestotrotz als äußerst wichtig eingestuft. Der Rotstift alleine reicht nicht aus, um Italien aus der Krise zu führen. Wichtige institutionelle Reformen sind zwar aufgrund der Notstandsmaßnahmen in den Hintergrund gerückt, haben aber nicht an Relevanz verloren. Die föderalistischen Reformvorhaben sind letztendlich ebenso alt wie die republikanische Staatsform selbst,[80] und die Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt erneut, welche Defizite die Föderalisierung Italiens aufweist. Die Verfassungsreform aus dem Jahre 2001 stellt einen Paradigmenwechsel dar, jedoch ist sie noch nicht im bundesstaatlichen Sinne umgesetzt. Die im Jahre 2009 eingeleiteten Reformen zum Finanzföderalismus sind sicherlich wichtige Bausteine für ein staatsrechtliches föderales Gefüge, jedoch fehlen noch wichtige andere, wie etwa eine wirksame und proportionale Vertretung der Regionen im Senat.

Im letzten Jahr wurden die (Finanz)Föderalismusreformen durch zwei Krisen gebremst: die politische und die wirtschaftliche. Die Überlegenheitsrhetorik der Regierung Berlusconi musste der Nüchternheit der Fachleuteregierung um den *professore* weichen. Letztere soll nun alles richten. Wie lange diese allerdings noch parteiübergreifende Zustimmung genießen wird, muss sich noch herausstellen. Die internationale Resonanz und Akzeptanz ist groß. Dies ist ohne Zweifel auch ein Hauptgrund, warum die Parteien geschlossen hinter den harten Reformen und Sparmaßnahmen stehen. Angesichts des Schuldenbergs braucht Italien eine Regierung, die vertrauenswürdig agiert und Sicherheit vermittelt. Stabilität und Sicherheit sind Grundvoraussetzungen, um auch intern die

79 *Barbera, Matteo* 2011: Regioni: autonomia tributaria „in ordine sparso", in: Forum di Quaderni costituzionali, unter: http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2010/0046_nota_357_2010_barbero.pdf (05.04.2012).

80 *D'Atena* 2007 (Fn. 10), S. 259 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schon lange geplanten aber noch nicht umgesetzten föderalistischen Reformvorhaben zu Ende zu bringen.

Eine Analyse der derzeitigen Lage bestätigt jedoch, dass die Notstandsmaßnahmen und jene zur Föderalisierung Italiens nicht immer harmonisieren und manchmal kaum zu vereinbaren sind. Es bleibt zu hoffen, dass die Notstandsmaßnahmen nur vorübergehend Föderalisierungsvorhaben bremsen und jene nicht in ihren Grundprinzipien treffen. Die Schwäche der Maßnahmen und Reformen zu weiterer Föderalisierung liegt darin, dass sie in ihrer Gesamtheit kein schlüssiges System bilden. Das Konfliktpotential – politisch sowie rechtlich – ist groß. Konflikte zwischen den Regierungsebenen werden weiterhin in zunehmendem Maße vor dem Verfassungsgerichtshof ausgetragen.

Die Beziehungen zwischen den Regierungsebenen wurden im Krisenjahr nicht nur in Bezug auf den Finanzföderalismus, sondern auch in Bezug auf die territoriale Neugliederung (insbesondere die Diskussion um die Abschaffung der Provinzen) auf die Probe gestellt. Italiens Föderalismus läuft auch aus diesem Grund auf Sparflamme. Darüber sollte auch die Tatsache, dass inzwischen die grundlegenden Kriterien des Finanzföderalismus und der Zusammenarbeit zwischen den Regierungsebenen in gesetzlichen Bestimmungen verankert bzw. durch den Verfassungsgerichtshof bestätigt wurden, nicht hinweg täuschen.

Offen bleibt, was nach Überwindung der schlimmsten Notlage geschehen wird. Die Regierung Monti könnte der Inbegriff eines Systemwechsels hin zu einer „Dritten Republik" sein.[81] Dies hängt vor allem von zwei Aspekten ab: einerseits von der Wirkkraft und Nachhaltigkeit der von der Regierung durchgesetzten Reformen und andererseits von der auf die Regierung Monti folgende politischen (und föderalen?) Kultur. Die nächsten italienischen Parlamentswahlen werden voraussichtlich im Frühjahr 2013 stattfinden. Strukturelle und institutionelle Reformen sollten bis dahin nachhaltig, im Einvernehmen mit allen territorialen Akteuren und koordiniert mit den schon erlassenen GvD umgesetzt sein. Nur so kann vermieden werden, dass sich nach 2013 das „System Italien" als dasselbe erweist wie bisher, angeführt von Chamäleon-Koalitionen und tagestaktischen Bündnissen ohne klares Gravitationszentrum, das die ausständigen Föderalisierungsreformen in Italien entschlossen vorantreibt.

81 Die erste Republik war geprägt durch die Führung der Christdemokraten. Der Korruptionsskandal Tangentopoli 1992/93 führte zum Zusammenbruch des gesamten Parteiensystems und leitete die Ära Berlusconi ein, der bis 2011 viermal der Regierung vorstand.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Landeshauptleutekonferenz: Vom Schatten in die Sonne?

Peter Bußjäger

1. Einleitung

Das Paradox der österreichischen Landeshauptleutekonferenz (hohe politische Vetospielermacht trotz nicht vorhandener verfassungsrechtlicher Verankerung bei gleichzeitiger schwacher föderaler Rechtsposition der österreichischen Länder) gilt in internationaler Perspektive als eines der wesentlichsten Merkmale des österreichischen Föderalismus.[1] Der Verfasser des vorliegenden Beitrags hat sich im Jahre 2003 mit der Landeshauptleutekonferenz unter dem Titel „Föderalismus durch Macht im Schatten" näher auseinander gesetzt.[2] Der dem Beitrag von Karl Weber aus dem Jahre 1992 entliehene Begriff „Macht im Schatten"[3] war auf das Wirken der Landeshauptleutekonferenz im Schatten der für die Vertretung der Länderinteressen von der Bundesverfassung an sich vorgesehenen Institution, dem Bundesrat, gemünzt. Der Begriff kennzeichnet sehr gut ein Verständnis, das die Landeshauptleutekonferenz als eine im Informellen agierende Institution versteht, die auch nur selten an das Licht der Öffentlichkeit tritt. In der medialen Wahrnehmung scheint die Landeshauptleutekonferenz in den letzten Jahren dessen ungeachtet eine immer bedeutsamere Rolle zu spielen, was sich vor allem im Umfang der Berichterstattung über die jeweiligen Treffen der Landeshauptleute äußert. Verschiedene Kommentatoren sehen die Landeshauptleutekonferenz mehr oder weniger scherzhaft bereits als die de-facto-Bundesregierung bzw. eine Nebenregierung Österreichs.[4] Dies lässt es gerechtfertigt erscheinen, die These von der Macht „im Schatten" zu überprüfen und zu fragen, ob tatsächlich noch von einer bloßen Schattenexistenz der Landeshauptleutekonferenz gesprochen werden kann.

Der vorliegende Beitrag wird sich daher mit der Frage auseinandersetzen, welche Rolle die Landeshauptleutekonferenz im aktuellen Föderalismus in Österreich spielt und ob dies nicht zu einer Neubewertung der Meinung des Autors führen muss, die noch vor

1 Vgl. dazu *Karlhofer, Ferdinand* 2010: A federation without federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen, in: *Bußjäger, Peter (Hrsg.)*: Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Wien, S. 131-145 (S. 131-132).

2 *Bußjäger, Peter* 2003: Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptleutekonferenz, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden, S. 79-99 (S. 79).

3 *Weber, Karl* 1992: Macht im Schatten, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 21, Nr. 4, S. 405 – 418 (S. 405).

4 Vgl. etwa die Glosse „Landeshauptleutekonferenz", in: Die Presse vom 25.11.2010, unter: http://diepresse.com/home/meinung/pizzicato/613044/Landeshauptleutekonferenz?from=suche.intern.portal (25.11.2010), oder *Trappl, Robert* 2010: Weg mit der Regierung, alle Macht den Landesfürsten!, in: Der Standard vom 05.11.2010; siehe auch *Welan, Manfried* 2011: Verfassung. Aphorismen und Assoziationen. Wien, S. 33.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wenigen Jahren vertreten wurde. Dabei soll auch eine Einschätzung der künftigen Entwicklung vorgenommen werden.

2. Die Bewertung der Landeshauptleutekonferenz in der bisherigen Literatur

Bisherige Bewertungen der Landeshauptleutekonferenz in der politikwissenschaftlichen und verfassungsrechtlichen Literatur betonten die Informalität dieser Zusammenkunft, die sich im Grunde auf keine verfassungsrechtliche Verankerung stützen kann.[5] Allgemein wurde die Landeshauptleutekonferenz als ein Organ verstanden, das dazu diente, das Versagen des Bundesrates bei der Durchsetzung von Länderinteressen zu kompensieren.[6] Dieser ist bekanntlich rechtlich zu schwach und politisch ein Appendix des Nationalrates, der ersten Kammer des Parlaments, sodass er von den Ländern nicht als Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen genützt werden kann. An seiner Stelle bildete daher die Landeshauptleutekonferenz die wichtigste Institution, über die von den Ländern Einfluss auf die Bundespolitik ausgeübt werden konnte.[7] Kritisch wurde die mangelnde Transparenz der Entscheidungsfindung der Landeshauptleutekonferenz bewertet,[8] ebenso wie die Ausblendung der Legislativen aus dem Entscheidungsprozess problematisiert wurde.[9] Damit in Zusammenhang steht auch die Kritik, dass durch den Verhandlungsföderalismus auf der exekutiven Ebene die Länderexekutiven zu Lasten der Landtage geschwächt würden.[10]

Betont wurde die Rolle der Landeshauptleutekonferenz als Veto-Player bei der Entscheidungsfindung auf Bundesebene, wobei die Bewertungen wohl dazu tendierten, den tatsächlichen Einfluss der Landeshauptleutekonferenz als solcher insgesamt zu überschätzen und zu sehr von den Konstellationen des jeweiligen Einzelfalls und seiner parteipolitischen Implikationen zu abstrahieren. Schließlich muss ins Kalkül gezogen werden, dass die Länder in den letzten Jahrzehnten seit dem EU-Beitritt auch schmerzliche Kompetenzverluste gegenüber der Bundesebene in Kauf nehmen mussten, was nicht zu

5 Es gibt freilich verschiedene Rechtsnormen, die bei der Entsendung von Ländervertretern in bestimmte Kommissionen an gemeinsame Vorschläge der Landeshauptleute anknüpfen, wodurch die Landeshauptleutekonferenz de-facto institutionalisiert wird, so etwa Art. 59b Abs. 1 der Bundesverfassung (B-VG).

6 *Weber* 1992 (Fn. 3), S. 409; *Bußjäger* 2003 (Fn. 2), S. 91-92.

7 *Fallend, Franz* 2003: Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven? Die Bund-Länder-Verhandlungen über die Länderförderungsprogramme und die Bundesstaatsreform in Österreich seit 1945, in: *Dachs, Herbert (Hrsg.)*: Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat, Wien, S. 17-68 (S. 49).

8 *Bußjäger* 2003 (Fn. 2), S. 96-97.

9 Ebenda, S. 97-98.

10 *Fallend* 2003 (Fn. 7), S. 57; *Fallend, Franz* 2006: Bund-Länder-Beziehungen, in: *Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.)*: Politik in Österreich: Das Handbuch, Wien, S. 1024-1040 (S. 1035).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

erklären wäre, wenn die Landeshauptleutekonferenz ein de-facto-Vetorecht aufweisen würde.[11]

3. Neue Entwicklungen

3.1 Mediale Wahrnehmung

Die mediale Aufmerksamkeit gegenüber der Landeshauptleutekonferenz hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. In deren Zusammenhang wird auch häufig die Bezeichnung „Landesfürsten" in abwertender Weise gebraucht.[12] Dabei ist allerdings anzumerken, dass diese Bezeichnung keineswegs den österreichischen Landeshauptleuten vorbehalten ist, auch in Deutschland wird den Ministerpräsidenten gelegentlich die Ehre einer solchen Benennung zuteil.[13]

Im Fokus des Medieninteresses steht besonders der oder die jeweilige Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz, was der betreffenden Person einen gewissen Bekanntheitsgrad auch außerhalb des jeweiligen Landes garantiert.[14] Nicht zuletzt aus diesem Grund ist der Landeshauptmann bzw. die Landeshauptfrau jene Institution des österreichischen Föderalismus, die das höchste Prestige genießt.[15] Dieser Befund wird beispielsweise dadurch unterstrichen, dass mittlerweile „informelle" Zusammenkünfte einzelner Landeshauptleute außerhalb ihrer ordentlichen Tagungen, die ja bekanntlich ebenfalls rechtlich informell sind, am Rande eines Sportereignisses, wie eines Weltcup-Schirennens in Schladming, erhebliche politische Aufmerksamkeit erlangen können, wenn bei dieser Gelegenheit gerade aktuelle Themen der Bundespolitik (!) behandelt werden.[16] Wenn schon solche „atmosphärischen Treffen" von Bedeutung sind, wie sehr mag dies dann erst für die regulären Treffen aller Landeshauptleute im Rahmen ihrer ordentlichen Konferenzen gelten?[17] Die Anwesenheit von Mitgliedern der Bundesregie-

11 Beispiele sind etwa das Vergaberecht, für welches 2002 eine umfassende legislative Regelungskompetenz des Bundes begründet (Art 14b B-VG), der Tierschutz, für welchen 2004 eine Bundeskompetenz begründet wurde (Art. 11 Abs. 1 Z. 8 B-VG).

12 Siehe dazu auch *Ritterband, Charles E.*: 2010: Dem Österreichischen auf der Spur. Erfahrungen eines NZZ-Korrespondenten, Wien/Köln/Weimar, S. 256.

13 Siehe dazu auch *Karlhofer* 2010 (Fn. 1), S. 133.

14 Siehe etwa folgende Beispiele: Pühringer übernahm Vorsitz der LH-Konferenz, in: Die Kleine Zeitung vom 03.01.2011; Salzburg übernimmt Vorsitz in LH-Konferenz, in: Die Kleine Zeitung vom 29.06.2011.

15 Vgl. *Karlhofer, Ferdinand* 2011a: Gestaltungskraft und Vetomacht. Funktion und Praxis der Landeshauptleutekonferenz, in: *Bußjäger, Peter/Rosner, Andreas (Hrsg.)*: Im Interesse der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer, S. 311-326 (S. 313).

16 Siehe etwa Der Standard vom 25.01.2011, unter: http://derstandard.at/1326503619302/Landeschefs-empfehlen-Bund-Sparkurs (25.01.2011).

17 Vgl. etwa: LH-Konferenz am Donnerstag in Kärnten, in: Die Kleine Zeitung vom 15.05.2010; Landeshauptleute diskutieren über Bildung und Finanzen, in: Der Standard vom 20.05.2010; LH-Konferenz, Stabilitätspakt wird überarbeitet, in: Der Standard vom 24.11.2010; Landeshauptleute-Konferenz, Landeschefs diskutieren über Budget und Schule, in: Der Standard vom 24.11.2010.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 bei diesen Treffen, wenn es um wichtige Entscheidungen ihr jeweiliges Ressort betreffend geht, verleiht den Konferenzen eine zusätzliche Bedeutung.

Tatsächlich werden mittlerweile auch die Vorsitzwechsel in der Landeshauptleutekonferenz von den Akteuren in einer Weise inszeniert, die bis zu den Boulevardmedien durchdringt.[18] Und auch die Frage, wie lange der Vorsitz in der Landeshauptleutekonferenz dauern soll (derzeit jeweils sechs Monate) wird öffentlich diskutiert.[19] Dies erfolgt zweifellos unter der Prämisse, dass damit die Funktion des Vorsitzes weiter gestärkt werden und dem oder der jeweiligen Vorsitzenden die Chance geben soll, bestimmte Projekte nachhaltig weiter zu verfolgen.

3.2 Vetomacht in den intergouvernementalen Beziehungen Österreichs

In früheren Befunden wurde die Vetomacht der Landeshauptleutekonferenz als eines der auffälligsten Merkmale dieser informellen Länderkoordination formuliert.[20] Daran hat sich wenig geändert: Es gab auch durchaus augenfällige Erfolge. Die Bundesregierung scheiterte in den vergangenen Jahren in verschiedenen Fragen am offen artikulierten Veto der Landeshauptleute, wie etwa im Bereich einer „österreichischen Lösung" in der Energiepolitik durch die Fusion der OMV Aktiengesellschaft und dem Verbund-Konzern.[21] Einen ähnlichen Fall bildete die Diskussion um das konfliktträchtige und unpopuläre Bleiberecht von abgewiesenen Asylwerbern aus humanitären Gründen. Hier lehnten die Landeshauptleute erfolgreich ab, in dieser Angelegenheit Entscheidungskompetenz zu erhalten.[22] Auch war es – zwar nicht ausschließlich, aber doch zu einem wesentlichen Teil – die Vetomacht der Landeshauptleute, die verhinderte, dass der Österreich-Konvent im Jahre 2005 mit einem für die Länder äußerst problematischen Ergebnis endete.

Andererseits trifft auch weiterhin der Befund zu, dass die Landeshauptleutekonferenz zwar, solange sie geschlossen auftritt, weiterhin aus ihrer Sicht nachteilige Projekte der Bundesregierung verhindern und sich auch über „Machtworte" eines Bundeskanzlers hinwegsetzen kann.[23] Sie ist andererseits aber auch nicht in der Lage, der Bundesregierung ihre Modelle aufzuzwingen. Die Folge sind unerfreuliche Pattsituationen, die einen Stillstand der Politik bewirken. Dies kann besonders gut am Beispiel der geplanten Neuorganisation der Schulverwaltung in Österreich, die von einem partiellen Nebenei-

18 Vgl. etwa: Vorsitzwechsel. Landeshauptleute: Burgstaller will Bildungsreform, in: Die Krone vom 29.06.2011. Die sogenannten Qualitätszeitungen widmen sich ohnehin immer wieder diesem Thema: vgl.: Salzburg übernimmt Vorsitz der Landeshauptleute, in: Der Standard vom 29.06.201; Pühringer neuer Vorsitzender der Landeshauptleute, in: Der Standard vom 03.01.2011.

19 Landeshauptleute-Konferenz: Burgstaller will Vorsitz verlängern, in: Der Standard vom 12.07.2011.

20 *Bußjäger* 2003 (Fn. 2), S. 85.

21 Siehe auch *Fallend, Franz* 2010: Vom Konsens zum Konflikt? Treibende Kräfte, Entscheidungsmuster und aktuelle Entwicklungen der Bund-Länder-Beziehungen in Österreich, in: *Bußjäger, Peter (Hrsg.)*: Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Wien, S. 1-17 (S. 10-11).

22 *Karlhofer* 2011a (Fn. 15), S. 320.

23 Landeshauptleute nehmen Faymanns Machtwort locker, in: Die Krone vom 24.11.2010.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nander der Schulverwaltung des Bundes und der Länder geprägt ist, dargestellt werden: Während die zuständige Bundesministerin Schmied das Modell einer Zentralisierung der gesamten Schulverwaltung beim Bund durch Einrichtungen allgemein zuständiger Bildungsdirektionen des Bundes in den Ländern präferiert, boten die Landeshauptleute als Gegenmodell die Eingliederung der Schulverwaltung des Bundes in die Organisation der Landesverwaltung an, wenngleich mit Steuerungsrechten des Bundes.[24] Diese Vorschläge wurden von der Bundesregierung nicht akzeptiert, sodass das Resultat die beschriebene Pattsituation war.[25] Die Pläne der Länder wurden zumindest vorerst allerdings, wohl auch durch ein uneinheitliches Auftreten der Landeshauptleutekonferenz selbst, zunichte gemacht. Insbesondere über die damit im Grunde gar nicht zusammenhängende Frage, ob sämtliche Lehrer zu Landesbediensteten werden sollten, entwickelte sich eine heftige Auseinandersetzung innerhalb der Landeshauptleutekonferenz, welche von vornherein bewirkte, dass die Länderposition gegenüber dem Bund nicht durchzusetzen war.[26] Der Umstand, dass die Landeshauptleutekonferenz nicht aus ihrer Rolle als Veto-Player herausgefunden hat, als ihre Vorstöße beim Bund erfolglos blieben, hat dieser auch das Image einer Blockadeinstitution und eines „Verhinderungskartells" zugetragen. Wenig durchgedrungen ist demgegenüber die Tatsache, dass in vielen Fällen die Länder dem Bund Reformvorschläge unterbreitet haben, die von den Bundesministerien jedoch nicht oder nur halbherzig weiterverfolgt wurden.[27] Im Grunde stehen sich im bundesstaatlichen Verhältnis daher zumindest zwei Veto-Player gegenüber. Da die Länder notorisch mit ihren Landeshauptleuten identifiziert werden, führt die der Landeshauptleutekonferenz zu Recht oder Unrecht unterstellte Blockade-Haltung auch einem medialen „Bashing" gegenüber ersteren, was sich durch Verweis auf zahlreiche Kommentare bestätigen lässt.[28]

Eine qualitative Analyse, inwieweit sich die Vetomacht der Landeshauptleutekonferenz in den letzten Jahren verändert hat, ist vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt. Es gibt praktisch nur „weiche" Indikatoren, wie etwa die öffentliche Wahrnehmung. Tatsa-

24 Vgl. *Institut für Föderalismus (Hrsg.)* 2009: 34. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2008), S. 27-31; Schulreform: Landeschef Sausgruber fordert mehr ‚Spielraum' vom Bund, in: Die Presse vom 14.10.2010.

25 Siehe dazu auch *Karlhofer* 2011a (Fn. 15), S. 321.

26 Vgl. zur Diskussion in den Medien: Pröll bringt sein Lehrer-Papier nicht durch, in: Der Standard vom 06.09.2010; Streit um Lehrer. Landeshauptleute pfeifen Erwin Pröll zurück, in: Der Standard vom 15.10.2010; Landeshauptleute-Konferenz. Voves schlägt Kompromiss bei Lehrerdebatte vor, in: Der Standard vom 24.11.2010; Lehrer-Streit: Länder wollen Verländerung, in: Die Kleine Zeitung vom 06.09.2010; Länder: neuer Disput um Schulkompetenz, in: Die Presse vom 14.10.2010.

27 Ein Beispiel sind die 300 Deregulierungsvorschläge, welche die Länder dem Bund im Jahr 2010 unterbreiteten. Diese Liste wird vom Bund eher zögerlich abgearbeitet. 2011 wurden 38 Maßnahmen umgesetzt, für 2012 sind 164 vorgesehen (vgl. *Institut für Föderalismus (Hrsg.)* 2011: 35. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2010), S. 27.

28 *Teltscher, Rudolf* 2010: Die Republik Österreich braucht eine neue Struktur, in: Die Presse vom 17.11.2010; *Zirm, Jakob* 2010: Schaffen wir doch endlich die Länder ab, in: Die Presse vom 18.05.2010.

28 Androsch sieht Milliarden-Sparpotential für Staat, in: Die Kleine Zeitung vom 07.06.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 ist, dass die beiden Bundesregierungen seit 2006 dem offenen Konflikt mit den Landeshauptleuten nach Möglichkeit ausgewichen sind und auf Kooperation gesetzt haben. Es darf auch nicht übersehen werden, dass viele ursprünglich artikulierte „Vetos" der Landeshauptleutekonferenz letztlich in einer Einigung mit dem Bund mündeten, weil schließlich beide Seiten Kompromissfähigkeit unter Beweis stellen mussten. Ein Beispiel dafür ist etwa die umstrittene Transparenzdatenbank, die eine gesamtösterreichische Datenbank für sämtliche öffentlichen Förderungen, welche die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen erhalten, darstellen soll. Ziel dieser Transparenzdatenbank ist es, vor allem Mehrfach-Förderungen zu vermeiden und zu einer besseren Koordination der Subventionspolitik zu führen.[29] Die Landeshauptleute sahen sich gezwungen, einer solchen Einrichtung im Grundsatz zuzustimmen. Es darf auch nicht übersehen werden, dass bei aller rhetorischen Betonung des Kooperationswillens des Bundes, die Länder (und Gemeinden) in Österreich gegenüber dem Bund in finanzieller Hinsicht einigermaßen schwach gestellt sind. Sie befinden sich daher in Verhandlungssituationen regelmäßig in einer schwachen Position.[30]

Vetomacht kommt im österreichischen System der intergouvernementalen Beziehungen freilich nicht nur der Landeshauptleutekonferenz zu, sondern, was von der Wissenschaft bisher kaum beachtete wurde, auch dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund als Vertreter der Städte und Gemeinden Österreichs. Die „dritte Ebene" der Governance in Österreich hat insgesamt zwar nicht jenen Einfluss, der den Ländern zukommt, nimmt aber in Teilbereichen, etwa beim Finanzausgleich, ebenfalls die Rolle eines Veto-Players ein. Die mediale Aufmerksamkeit ist jedoch im Vergleich zur Landeshauptleutekonferenz deutlich reduziert.[31]

3.3 Die Rolle der Landeshauptleutekonferenz im Österreich-Konvent

Der Österreich-Konvent bedeutete für die Länder eine große Herausforderung. Die Diskussion um eine neue Verfassung für Österreich, die im Zeichen von Effizienzverbesserung und eines kostengünstigen Staatsapparates stand[32], lief über weitere Streckung auf eine Zentralisierung und Einschränkung der Länderautonomie hinaus.[33] Die Landeshauptleute, die in den Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse in den meisten Fällen nicht selbst anwesend waren, sondern Vertreter entsandten, hielten sich in den Diskus-

29 Nach Spitzentreffen. Länder einigen sich mit Regierung über Transparenzdatenbank, in: Der Standard vom 21.10.2011.

30 Vgl. dazu *Bußjäger, Peter* 2007: Das System der österreichischen Finanzverfassung und seine Reformoptionen, in: *Baus, Ralf Thomas/Fischer, Thomas/Hrbek, Rudolf (Hrsg.):* Föderalismusreform II: Weichenstellung für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden, S. 165-176 (S. 168).

31 Landeshauptleutekonferenz. Stabilitätspakt: Fekter stellt Ländern Rute ins Fenster, in: Der Standard vom 19.05.2011.

32 Vgl. *Bußjäger Peter* 2005: Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden, S. 403-426.

33 *Bußjäger* 2005 (Fn. 32), S. 410-421.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sionen auffallend zurück. Sie formulierten auch abseits des Konvents lange Zeit keine gemeinsamen Positionen. Erst als absehbar war, dass der Konvents-Vorsitzende Franz Fiedler einen Verfassungsentwurf präsentieren würde, der den Föderalismus in Österreich wohl entscheidend schwächen würde, schritten die Landeshauptleute zur Tat und legten dem Konvent – sehr zum Ärger seines Vorsitzenden[34] – eine gemeinsame Länderposition vor.[35] Diese Länderposition war überaus föderalistisch orientiert, wobei eine Anlehnung an die vom Autor dieses Beitrags im Österreich-Konvent selbst vorgeschlagene Kompetenzverteilung offenkundig war. Teilweise ging die Länderposition jedoch darüber hinaus.[36] Der Vorschlag der Landeshauptleutekonferenz zum Österreich-Konvent war nicht dazu geeignet, zur Konsensfindung beizutragen und beabsichtigte dies auch nicht. Er diente ausschließlich der Artikulierung eines Gegenmodells zu den zentralistischen Vorstellungen des Konvents-Vorsitzenden, wodurch der Föderalismuskonflikt im Österreich-Konvent akzentuiert wurde.

Der Österreich-Konvent beendete seine Arbeiten, ohne in den entscheidenden Punkten Konsens zu erzielen. Die Landeshauptleutekonferenz hatte einmal mehr unter Beweis gestellt, dass zentralistische Vorstellungen gegen ihr koordiniertes Auftreten nicht durchzusetzen waren. Dies galt freilich auch vice versa. Die Folge war eine Prolongierung der Pattstellung. Ob sich daran im follow-up-Prozess des Österreich-Konvents, nämlich in den Beratungen der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform,[37] etwas geändert hätte, wäre die SPÖ/ÖVP-Regierung unter Führung des sozialdemokratischen Bundeskanzlers Alfred Gusenbauer weniger kurzlebig gewesen und nicht bereits im Sommer 2008 nach eineinhalb Jahren Funktionsdauer gescheitert, kann wohl bezweifelt werden.

3.4 Reformverweigerer oder Reformmotor?

Die der Landeshauptleutekonferenz zu Recht oder Unrecht unterstellte Rolle als Veto-Player kontrastiert freilich mit ihrem Selbstverständnis, da sie sich nicht selten öffentlich als Reformmotor präsentiert. Immerhin gibt es seitens der Landeshauptleutekonferenz eine Reihe von Vorstößen zur Verwaltungsreform, etwa eine ca. 300 Vorschläge umfassende Deregulierungsliste mittels der versucht wurde, den Bund zu Reformen zu

34 Dieser sprach davon, dass durch die Aufnahme der Länderposition in den Schlussbericht des Konvents dieser eine „länderlastige Schlagseite" erhalten habe (Aussendung der Austria Presse Agentur APA Nr. 722/20, Januar 2005).

35 Vgl. *Bußjäger* 2005 (Fn. 32), S. 420-422; siehe dazu auch *Konrath, Christoph* 2005: Dann bleibt es eben so: Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 34, Nr. 4, S. 351-364 (S. 361-362); siehe auch *Karlhofer, Ferdinand* 2011b: Finanzausgleich und Bundesstaatsreform: Akteure – Interessen – Handlungslogik, in: *Biwald, Peter u.a. (Hrsg.)*: Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat. Stabilitätspolitik – Finanzausgleich – Verschuldungsgrenze, Wien/Graz, S. 100-113 (S. 105).

36 Dazu näher *Bußjäger, Peter* 2006: Homogenität und Differenz, Wien, S. 200-207.

37 Dazu näher *Institut für Föderalismus (Hrsg.)* 2008: 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2007), Wien, S. 7-20 und *Institut für Föderalismus (Hrsg.)* 2009: 33. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2008), Wien, S. 9-16.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bewegen.[38] Andererseits scheiterte der Bund bisher mit seinen Zentralisierungsvorschlägen vor allem im Bereich der Gesundheitsreform, aber auch des Bildungswesens (dort freilich bei nicht allzu scharf artikuliertem Widerstand) an der Vetomacht der Landeshauptleutekonferenz. Den Vorschlägen des Bundes in diesen Bereichen kann aber auch tatsächlich entgegengehalten werden, dass in keiner Weise gesichert wäre, dass im Falle der Realisierung eine wesentliche Effizienzverbesserung zu erzielen wäre.[39] Insoweit lässt sich die ablehnende Haltung der Landeshauptleute auch jenseits bloßer machtpolitischer Interessen begründen. Dies dürfte denn auch ein weiterer Schlüssel zur Erklärung der Blockadehaltung in vielen Fällen sein: Nicht nur, dass die Vorschläge des Bundes, welche die Landeshauptleute opponieren, in den meisten Fällen von ebensolchen machtpolitischen Interessen geprägt sind – auch eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesen Vorschlägen ergibt sehr häufig, dass die Vorschläge des Bundes in vielen Fällen praxisfremd und wenig vollzugstauglich sind.

Die Fokussierung auf die Rolle der Landeshauptleute als Veto-Player verstellt auch den Blick auf Bereiche, in welchen sehr wohl Erfolge erzielt werden konnten, obgleich die Ergebnisse keineswegs die Länder als Gewinner erscheinen lassen: Beispiele sind etwa die Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, ein Projekt, das nur teilweise als föderalistisch akzentuiert gesehen werden kann und das zu einem realen Machtverlust der Exekutiven in den Ländern zugunsten der Gerichtsbarkeit führen wird.[40] Ein anderes Beispiel ist die Polizeireform, in welcher die Länder zwar im Hinblick auf ihre Kompetenzen wenig berührt sind, aber durchaus auch machtpolitische Interessen in den Ländern auf dem Spiel stehen. Hier haben sich die Länder durchaus gesprächsbereit gezeigt. Auf der anderen Seite steht, dass sich Bundesminister, wenn sie bei der Landeshauptleutekonferenz um Zustimmung zu bestimmten Projekten werben wollen, in die Konferenz begeben und dort Rede und Antwort stehen müssen. Immer häufiger suchen daher die Bundesminister Landeshauptleute auf und nicht umgekehrt.[41]

---

38 Länder fordern vom Bund rasche Reformen, in: Der Standard vom 11.10.2011; Landeshauptleutekonferenz. Pühringer legt Wunschliste vor, in: Der Standard vom 08.06.2011; Landeshauptleute-Konferenz: Länder geißeln Wiener Stillstand, in: Die Kleine Zeitung vom 11.10.2011; Landeshauptleutekonferenz. Reformen auf Wunschliste, in: Der Standard vom 11.10.2011; Pühringer: ‚Die Länder sind keine Reformverweigerer', in: Die Presse vom 08.01.2011; Länder ‚zu Reform bereit', in: Die Kleine Zeitung vom 01.03.2011; Pühringer: ‚Wir sind weder Reformverweigerer noch Blockierer', in: Die Presse vom 28.12.2010; „Wir sind keine Reformblockierer", in: Die Kleine Zeitung vom 19.05.2011.

39 Vgl. *Institut für Föderalismus (Hrsg.)* 2010: 34. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2009), S. 27-31; *Institut für Föderalismus (Hrsg.)* 2011 (Fn. 27), S. 36-38.

40 Verwaltungsgerichte bei Landeshauptleutekonferenz, in: Die Kleine Zeitung vom 18.10.2011.

41 So nahmen an der außerordentlichen Tagung der Landeshauptleutekonferenz vom 17.01.2008 in Innsbruck die damaligen Bundesminister Bartenstein (Wirtschaft) und Buchinger (Soziales) teil (vgl. *Institut für Föderalismus* 2009 (Fn. 24), S. 30; an der Tagung vom 05.05.2009 nahm der Bundesminister Hundsdorfer (Soziales) teil (vgl. *Institut für Föderalismus* 2010 (Fn. 39), S. 11); an der Tagung vom 20.05.2010 Bundesministerin Schmied (Bildung) und am 24.11.2010 Vizekanzler Pröll (Finanzen) teil (*Institut für Föderalismus* 2011 (Fn. 27), S. 9).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 hier erhobene Befund bestätigt die Einschätzung, dass die Landeshauptleutekonferenz zwei Rollen einnimmt: Einerseits als eine dem Bundesstaat überhaupt erst Dynamik verleihende Institution, aber auch als ein Klub von Veto-Spielern.[42] Welche der beiden Rollen dominant ist, hängt jeweils vom Einzelfall ab.

3.5 Die Landeshauptleutekonferenz und die Landtage

Noch vor wenigen Jahren konnte davon gesprochen werden, dass die Beratungen der Landeshauptleute jenseits der Kontrolle durch die Landesparlamente stattfinden.[43] Mittlerweile wurden in einigen Landtagen die rechtlichen Grundlagen – sei es im Wege expliziter Bestimmungen der Geschäftsordnung oder im Wege von Landtagsentschließungen – geschaffen, so dass der jeweilige Landtag über die Beratungen in der Landeshauptleutekonferenz informiert wird. Das Ausmaß der Kontrolltätigkeit in diesem Bereich nimmt fraglos zu.[44] Auch ist zu konstatieren, dass die Bund-Länder-Koordination oder die horizontale Länder-Koordination immerhin ex-post der Genehmigung der Landtage bedarf, wenn diese im Wege von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG erfolgt. Dies ist freilich nur ein sehr geringer Teil der Koordinationsaktivitäten. Allerdings verdankt sich die Effizienz der Koordination von Exekutiven in vielen Fällen gerade der Ausblendung der Parlamente. Dieses Paradox ist nach wie vor ungelöst.

4. Neubewertung?

Die vorangegangenen Bemerkungen haben gezeigt, dass die bisher dominierende Einschätzung, wonach die Landeshauptleute eine „Macht im Schatten" darstellen, revidiert werden muss. Die Landeshauptleutekonferenz ist in den letzten Jahren zunehmend häufiger und gewollt ins mediale Rampenlicht getreten. Landeshauptleute intervenieren stärker als früher in die Bundespolitik. Dass dies auch zu öffentlicher Kritik an den Landeshauptleuten geführt hat, darf nicht verwundern. Allerdings erweist sich der Vorwurf, die Landeshauptleute würden ausschließlich Blockadepolitik betreiben, als unberechtigt. Im Gegenteil, in vielen Fällen haben sie aktiv Vorschläge für Reformmaßnahmen eingebracht, die bis heute allerdings weitgehend unerledigt geblieben sind.

Die starke Rolle der Landeshauptleutekonferenz ist auch darauf zurückzuführen, dass die Bundesregierungen der vergangenen Jahre verstärkt den Weg des Verhandlungsföderalismus beschritten haben. Dies ist zwar unter dem Blickwinkel der schwachen verfassungsrechtlichen Position der Länder begrüßenswert, fördert aber auch die Verflechtung und birgt die Gefahr, dass sich die Akteure in langwierigen Koordinationen verlieren. Gerade diese langwierigen Prozesse stoßen in der Öffentlichkeit häufig auf Unver-

42 *Karlhofer* 2011a (Fn. 15); S. 324.

43 Vgl. *Bußjäger* 2003 (Fn. 2), S. 97.

44 Vgl. *Karlhofer* 2011a (Fn. 15), S. 317 f.; zusätzlich zu den dort angeführten Beispielen ist nun auch jenes Vorarlbergs zu nennen, wo der Landtag im Jahre 2011 ebenfalls eine Entschließung gefasst hat, wonach ihm die Protokolle der Landeshauptleutekonferenz zu übermitteln sind.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ständnis. Es wäre daher wohl auch wichtig, dass die Landeshauptleutekonferenz nicht nur Kooperationsfähigkeit und -willigkeit unterstreicht, sondern auch dann und wann ebenso deutlich hervorhebt, dass Unterschiedlichkeit im Föderalismus kein Laster, sondern gerade auch Sinn und Zweck föderaler Organisation ist und es daher nicht in allen Bereichen einer vertikalen oder horizontalen Koordination bedarf.[45]

45 Vgl. dazu auch *Bußjäger, Peter* 2009: Intergouvernementale Beziehungen im Bundesstaat, in: *Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hrsg.):* Politik in Tirol 2010, Innsbruck/Wien/Bozen, S. 124-125.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Russland: Legitimationskrise des Regierungssystems

Andreas Heinemann-Grüder

1. Keine autoritäre Konsolidierung

Ist der Föderalismus in Russland nach der „Entföderalisierung" unter Putin nur noch ein Thema für Historiker oder eher für Zukunftsforscher? Eine Kombination von Ursachen war ursprünglich für die Neugründung Russlands als Föderation entscheidend: Die Distanzierung vom Sowjetsystem, die ethnische Mobilisierung, die Fragmentierung des Zentrums sowie Demokratieerwartungen. Spätestens seit der Jahrtausendwende sind diese Antriebe und begünstigenden Bedingungen von peripherer Bedeutung. Man könnte meinen, dass Russland keinen Bedarf an Föderalismus hat. Doch die gegenwärtige Legitimationskrise des putinschen Regierungssystems ist auch durch die zentralistische und informelle Beherrschung der Regionen verursacht. Selbst wenn keine ethnische oder regionalistische Mobilisierung erkennbar ist, der informelle Interessenausgleich zwischen Eliten im Zentrum und den Regionen stößt an Effizienzgrenzen, und das Zentrum sendet heterogene Signale, wie es darauf reagieren will.[1] Deshalb wird sich der wiedergewählte Präsident Putin in den nächsten sechs Jahren den systemischen Defekten der Zentrum-Regionen-Beziehungen, vor allem Patronage und Klientelismus, stellen müssen. Die wachsende Kritik an der Korruption, Auseinandersetzungen um die nationale Identität und die Proteste gegen Wahlfälschungen und Autoritarismus zielen auf das Selbstverständnis und die Funktionsweise des Regimes. Entweder kann der Patron nochmals seine zentrale Stellung in den Netzwerken behaupten oder die Klienten werden nach Dezentralisierung rufen.

Der demonstrative Unmut über das Regime von Putin und Medvedev seit Herbst 2011 und der seit 15 Jahren erstmals wieder hoch politisierte Wahlkampf für die Präsidentenwahl am 04. März 2012 waren von Forderungen nach einer Neugestaltung der Zentrum-Regionen-Beziehungen begleitet. Selbst bislang kremltreue Parteien setzten sich für die – von Putin 2004 abgeschaffte – Direktwahl der Gouverneure und Bürgermeister ein, so beispielsweise Sergej Mironov, Präsidentschaftskandidat von „Gerechtes Russland", aber auch die bedeutsame Unternehmervereinigung „Delovaja Rossija". Der scheidende Präsident Medvedev kündigte im Dezember 2011 an, die Hürden für die Wahlregistrierung von Parteien zu senken (womit der Parteienpluralismus auch in den Regionen wiederbelebt werden könnte) und Entscheidungskompetenzen von der föderalen an die regionale bzw. lokale Ebene zurückgeben zu wollen. Medvedev kündigte am 22. Dezember 2011 zudem an, die Gouverneure künftig wieder direkt wählen zu lassen.

1 Zu regionaler Souveränität in den frühen 1990ern als Funktion eines fragmentierten Zentrums vgl. *Bahry, Donna* 2005: The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia, in: Comparative Politics vol. 37, Nr. 2, S. 127-145; zur Rationalität informeller Institutionen in Russland vgl. *Gel'man, Vladimir* 2004: The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia, in: Europe-Asia Studies, vol. 56, Nr. 7, S. 1021-1040.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ob der Präsident ein Vetorecht bei der Nominierung von Gouverneurskandidaten haben soll, wie von Putin reklamiert, ist noch nicht abschließend entschieden. Ein Duma-Gesetzesentwurf vom 16. Januar 2012 zur Wiedereinführung der Gouverneurswahlen erlaubt nämlich dem Präsidenten, direkt gewählte Gouverneure auch künftig weiter absetzen zu können. Das Vertrauen des Präsidenten bliebe, wenn das Gesetz so verabschiedet wird, wichtiger für die Gouverneure als das Mandat der Wähler.[2]

Putin und Medvedev schienen mit der indirekten Herrschaft durch moskautreue Tschetschenen erfolgreich bei der Aufstandsbekämpfung in der abtrünnigen nordkaukasischen Republik, doch die Defizite an Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Föderalismus befeuern das Gewaltpotential im Nordkaukasus. Die Kombination von Repression mit massiven föderalen Finanztransfers ist ein Nährboden für Korruption, die wiederum islamistischen Netzwerken Auftrieb gibt, welche den Unmut über die Kleptokratie artikulieren.[3] Nachdem die Kreml-Partei „Einiges Russland" im Dezember 2011 einen herben Rückschlag bei den - gefälschten - Dumawahlen erlitt (49% der Stimmen, dabei 15% Verlust gegenüber 2007; geschätztes reales Ergebnis: 34%), beginnen sich Regional- und Lokalpolitiker teilweise von der „Partei der Macht" abzusetzen, so beispielsweise im Vorfeld der Kommunalwahlen in Moskau.[4] Die Korruption, die Unruhe im Nordkaukasus, die öffentlichen Diskurse um Russlands nationalen Charakter und die Risse im hegemonialen Parteiensystem belegen, dass das zentralistische Regime unter Putin weniger konsolidiert ist, als es lange den Anschein machte. Ob sich das Regime öffnet oder nur wahlrhetorische Zugeständnisse machte, lässt sich noch nicht beantworten.

2. Pathologien des Systems Putin

Mit Putins Reformen wurden die inter-gouvernmentalen Beziehungen rezentralisiert.[5] Die Reformen bezogen sich auf die Durchsetzung föderalen Rechts, vor allem durch die Revision regionaler Rechtsakte und mittels neuer Präsidentenvertreter in sieben, mittlerweile acht föderalen Bezirken und durch die veränderte Bildung des Föderationsrates und die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den Gouverneuren und Regionalparlamenten. Die Kompetenzen wurden umverteilt; die föderale Ebene hat nunmehr ca. 700 Zuständigkeitsbereiche, während nur rund 50 bei den Regionen verblieben. Doch föderale und regionale Zuständigkeiten sind mitnichten überschaubar getrennt, die Autonomie der Regionen leidet zudem unter einem unitarischen Steuersystem. Die Möglichkeiten

2 Eine Übersicht zu Wahlaussagen vor der Präsidentenwahl am 04.03.2012 bietet *Wipperfürth, Christian* 2012: Umbruch in Russland. Eine Zwischenbilanz, unter: http://www.ewipperfuerth.de/ (05.03.2012).

3 *Baev, Pavel* 2011: The Caucasus: A Hotbed of Terrorism in Metamorphosis, in: Russie.Nei.Visions, Nr. 60.

4 Zu den Dumawahlen 2011 vgl. *Ljubarew, Arkadij* 2012: Die Ergebnisse der Dumawahlen, in: Russland-Analysen Nr. 233, 10.02.2012, S. 13-16.

5 Ausführlicher dazu *Heinemann-Grüder, Andreas* 2011: Föderalismus als Konfliktregelung. Indien, Russland, Spanien und Nigeria im Vergleich, Opladen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

regionaler Herrscher, sich unabhängig von der Zentralregierung Legitimation zu verschaffen, wurden ebenso radikal beschnitten wie die Einflusskanäle der Regionen auf föderaler Ebene gekappt – die Gouverneure sind nicht mehr im Föderationsrat vertreten und werden angehalten, ihre Anliegen gegenüber den Präsidentenvertretern in den föderalen Bezirken vorzutragen. Durch Putin sind die Entscheidungsvollmachten der Präsidialexekutive gegenüber den Regionen seit 2000 auf Kosten demokratischer Kontrolle gestärkt worden. Die Regelungen für die Einheitlichkeit des Staatsapparats schreiben ein gleichförmiges hierarchisches Verwaltungssystem vor.[6]

Die Moskauer Direktherrschaft in den Regionen erweist sich jedoch mitnichten als Lösung, um regionalen Autoritarismus und Ethnokratie zu überwinden. Die Ernennung der Gouverneure durch den Präsidenten verengt die demokratischen Zugangskanäle und schränkt öffentliche Kontrolle massiv ein. Zentralistische Politik zügelt keineswegs den autoritären Politikstil von Gouverneuren oder Republikpräsidenten, sondern unterminiert die Voraussetzungen für Demokratie. Die Wählbarkeit der Gouverneure wurde gerade deshalb abgeschafft, weil der Kreml die regionalen Wahlergebnisse nicht hinreichend kontrollieren konnte.[7] Freilich wurden stattdessen institutionelle Anreize für Nepotismus und Korruption geschaffen, die wiederum spätsowjetische Frustrationen wiederbeleben.[8] Die putinschen Reformen haben Unterordnungs- und Loyalitätsverhältnisse etabliert, jedoch keine Rechtssicherheit.[9] Entgegen dem verbreiteten Image, wonach die Rezentralisierung erfolgreich implementiert worden ist, sind gravierende Inkonsistenzen geblieben.[10] Das Gesetz „Über die allgemeinen Organisationsgrundsätze der Legislativ- (Vertretungs-) und Exekutivorgane der Staatsmacht der Föderationssubjekte" lässt trotz mehrfacher Überarbeitungen immer noch offen, unter welchen Bedingungen die Hoheit des föderalen Rechts über regionales Recht gilt.[11] Die Implementierung von Normen föderaler Rahmengesetzgebung in den Regionen erfordert nach wie vor ein extrem aufwendiges Verfahren.

Seit der Nominierung durch den Präsidenten sind Gouverneure keine Politiker mehr, sondern Verwaltungsbeamte bzw. Interessenvertreter von Staatsunternehmen. Sie verdanken ihre Macht der Loyalität zum Präsidenten und der Fähigkeit zur Mehrheitsbeschaffung bei Wahlen für die Präsidentenpartei. Sie sind unabhängiger gegenüber regionalen Machtgruppen und den regionalen Wählern, verfügen jedoch nicht mehr über das frühere Druckpotential gegenüber der nationalen Regierung. Die Fusion von regionaler Administration und örtlichen „Oligarchen" und besonders die protektionistische Abschottung der jeweiligen Region sind durch die Übernahme regionaler Unternehmen durch nationale Großunternehmen tendenziell durchbrochen worden. Die Gouverneure

6 *Černik, V.E.* 2004: Konstitucionnoe pravo Rossii, Moskau, S. 200ff.

7 *Moraski, Bryon J./Reisinger, William M.* 2007: Eroding Democracy: Federal Intervention in Russia's Gubernatorial Elections, in: Democratization, vol. 14, Nr. 4, S. 603-621.

8 *Ware, Robert Bruce* 2004: Russian Democracy, in: Johnson's Russia List 8395, 04.10.2004.

9 *Gligič-Zolotareva, Milena V.* 2006: Pravovye Osnovy Federalizma, Moskva: Jurist, S. 210f.

10 *Chebankova, Elena* 2007: Putin's Struggle for Federalism: Structures, Operation, and the Commitment Problem, in: Europe-Asia Studies, vol. 59, Nr. 2, S. 279-302.

11 Sobranie Zakonodatel'stva RF 2000/31, S. 3205.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hängen vom Gutdünken und der Machtzuteilung durch den Präsidenten ab. Verliert ein Gouverneur das Vertrauen des Präsidenten, kann dies seine Amtsenthebung nach sich ziehen - ein Verfahren, das weiten Raum für subjektive Bewertungen öffnet. Die Dauer der Amtszeit eines ernannten Gouverneurs ist nicht vorab festgelegt. Die Präsidentenvertreter – zunächst eingeführt als Schild und Schwert des Präsidenten - verfügen hingegen über wenig administrative Ressourcen, ihr Einfluss auf die regionale Personalpolitik ist gering, ihre Kompetenzen blieben stets amorph. Die Gouverneure bzw. Republikpräsidenten beeinflussen die Personalentscheidungen für föderale Organe in den Regionen – entgegen der Absicht, dies den Präsidentenvertretern in den Föderalbezirken vorzubehalten.

Trotz einer generellen Verbesserung der Menschenrechtslage nach dem Ende der Sowjetunion ist die Bilanz besorgniserregend, besonders im Nordkaukasus. In Tschetschenien, Inguschetien und Dagestan sind Verletzungen von Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht durch russische bzw. pro-russische Sicherheitskräfte und durch Rebellen Gang und Gäbe. Die Zentralregierung hat regionale Verletzungen von Menschenrechten – geschweige denn demokratischer Normen – nur selten geahndet, solange Wahlen zugunsten der Kreml-Partei gefälscht, Loyalität gegenüber der Moskauer Regierung demonstriert und extremistische Gruppen erfolgreich pazifiziert bzw. liquidiert wurden. In der Praxis misst Putins „Diktatur des Gesetzes" mit zweierlei Maß. Gouverneuren wird erlaubt, ein drittes oder auch viertes Mal im Amt zu bleiben – als Gegenleistung dafür, dass sie Putins Politik implementieren. Putin zieht Kontinuität und Loyalität der Rechtsstaatlichkeit vor. Weniger servile Republikpräsidenten werden aus dem Amt gedrängt oder ihnen wird eine dritte (geschweige denn weitere) Amtszeit verweigert.

Mit der Einschränkung regionaler Vetorechte auf föderaler Ebene hat die Zentralregierung Entscheidungshoheit gewonnen, der Ausschluss regionaler Machthaber birgt jedoch das Risiko stiller Opposition. Die demonstrative Loyalität der Regionalführer ist oberflächlich, sie beruht auf Angst vor Sanktionen, nicht auf Überzeugung. Der partiellen Re-Sowjetisierung der politischen Kultur entsprechen Techniken des stillschweigenden Boykotts und der Doppelzüngigkeit, etwa gegenüber den Präsidentenvertretern in den föderalen Bezirken, die pro forma anerkannt, aber nach Möglichkeit ignoriert werden.

In der Gesamtsicht leidet das putinsche Regime unter der zentralistischen Erbschaft und dem Image eines starken Führers im Zentrum als Ausdruck von Macht und Handlungskompetenz. Der Zentralismus wird mit einer vermeintlichen Kongruenz zwischen öffentlichen Erwartungen und staatlichen Mustern und übergreifenden Sicherheitsinteressen erklärt bzw. legitimiert.[12] Die radikale Einschränkung von Zugangskanälen im Zentrum zieht Intransparenz, informelle Interessenpolitik, einschließlich Klientelismus und eine Politik selektiver Begünstigungen nach sich. Das hohe Maß an Zentralismus, kombiniert mit wenig institutionalisierter regionaler Vetomacht, zieht informelle, kor-

12 *Bacon, Edwin/Renz, Bettina/Cooper, Julian* 2006: Securitising Russia. The Domestic Politics of Putin, Manchester.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

rupte und verzerrte intergouvernementale Beziehungen nach sich. Überzentralisierung erweist sich als ernsthaftes Problem der Entscheidungsfindung: Regionale Budgets hängen von föderalen Transfers ab, die Regionen sind extrem polarisiert zwischen arm und reich, Gewalt breitet sich insbesondere im Nordkaukasus aus und Regierungsvertreter, die von Moskau installiert wurden, sind häufig korrupt. Martinez-Vasquez und Timofeev fanden heraus, dass die Reform der inter-gouvernmentalen Beziehungen ab 2001 die Disparitäten in den Einkünften lokaler Verwaltungen im Verhältnis zur Einwohnerzahl ausgeweitet hat, es kam mithin nicht zu einer effektiven Angleichung infolge zentralistischer Umverteilung.[13] Selbst ein Bericht des Staatsrates von 2005 mahnte eine Rückgabe von Kompetenzen an die Regionen an, da die Zentralisierung zu bizarren Situationen führe, in denen regionale und lokale Angelegenheiten nicht gelöst werden konnten, weil die Föderation im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben die Prärogative genieße.[14]

Die Operationsweise der inter-gouvernmentalen Beziehungen ist obskur. Die Konzeption der Regierung für die Verwaltungsreform für den Zeitraum 2006 bis 2008 hatte als Schlüsselprobleme die Korruption, die mangelnde Zusammenarbeit zwischen föderalen Organen und Regionalverwaltungen, die miserable Bilanz in den regionalen Verwaltungsreformen, den schlechten Zustand öffentlicher Dienstleistungen und die Undurchsichtigkeit und Geheimhaltung der Exekutiven beklagt.[15] Die überwältigende Mehrheit der Regionalexekutiven demonstriert freilich ein hohes Maß äußerer Loyalität gegenüber der „Partei der Macht", doch die gepflegte Konsenskultur verdeckt Interessenkonflikte.

Die Verhandlungsmacht der Regionen wird von einer Kombination verschiedener Faktoren bestimmt, darunter der finanziellen Abhängigkeit vom Zentrum, der geographischen Lage (Nähe zum Zentrum), der demographischen Zusammensetzung (Homogenität), der politischen Autorität (Prestige) und dem Charakter korporativer Interessen in der jeweiligen Region.[16] In Russland fehlen seit den putinschen Reformen institutionalisierte Arenen für Aushandlungsprozesse. Ergebnis dessen sind bilaterale, informelle, intransparente und nicht kontrollierbare Transfermechanismen. Die Folge fehlender Verhandlungsarenen sind verzerrte Informationsflüsse, schwache Rückkopplungsmechanismen und die Unterrepräsentation regionaler und ethnischer Interessen in Entscheidungsprozessen. Die Verengung der Zugangskanäle auf föderaler Ebene und die Reduzierung unabhängiger Machtquellen beeinflussen das politische Handeln regionaler Eliten. Die Entscheidungshoheit der Zentralregierung hat frühere Praktiken antago-

13 *Vasquez, Jorge Martinez/Timofeev, Andrey* 2006: Regional-local Dimension of Russia's Fiscal Equalization, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 06-16; *Young, John E./Wilson, Gary N.* 2007: The View From Below: Local Government and Putin's Reforms, in: Europe-Asia Studies, vol. 59, Nr. 7, S. 1071-1088.

14 *Gosudarstvennyi Sovet Rossijskoi Federacii* 2005: Doklad o soveršenstvovanii mechanizma federativnych otnošenii. Moskau.

15 Koncepsija administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federacii v 2006-2008 godach, odobrena rasporyaženiem Pravitel'stva RF, 25.10.2005, Nr. 1789-r.

16 *Söderlund, Peter* 2005: The Dynamics of Federalism in Russia, Abo.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nistischer Kooperation (z.B. Kooperation trotz konkurrierender Souveränitätsideen) oder des kompetitiven Föderalismus (z.B. der unterschiedlichen Besteuerungsgrundsätze in den Regionen) verdrängt. Die Intransparenz der Entscheidungsfindung und die Länge des Entscheidungsprozesses haben erheblich zugenommen. Vertreter von Republiken beklagen, dass der Informationsfluss über die Präsidentenvertreter in den föderalen Bezirken schleppend, deren Kompetenzabgrenzung zu Regionalabteilungen der Moskauer Ministerien unklar und der direkte Zugang zu den Moskauer Ministerien infolge der Reformen erschwert ist.

Infolge der putinschen Reformen ist die vormalige Vetomacht der Regionen durch Beratungsorgane wie den Staatsrat und den Legislativen Rat, die in der Verfassung nicht vorgesehen sind, durch doppelte Subordination – unter die föderalen Bezirke und regionale Dependancen föderaler Ministerien – ersetzt worden. Putins und dann Präsident Dmitrij Medvedevs Präferenz für Beratungsorgane will horizontale Selbstkoordination verhindern. Der Staatsrat umfasst die Chefs der Regionalverwaltungen, er trifft sich vier Mal pro Jahr und soll den Präsidenten zu den inter-gouvernementalen Beziehungen beraten, doch er dient primär dazu, den früher machtvollen Föderationsrat zu ersetzen und Kollektivhandeln unter Regionalvertretern zu verhindern. Der „Legislative Rat", der sich zwei Mal pro Jahr trifft, ermöglicht den Chefs der Regionalparlamente, an Debatten mit dem Zentrum teilzunehmen – ein weiterer Ersatz für einen funktionsfähigen Föderationsrat. Präsident Putin forcierte die Fusion von autonomen Kreisen, d.h. die Abschaffung von Autonomien, in denen die Titularethnie in einer deutlichen Minderheit war.[17] Die Zahl der Regionen wurde infolge der Fusionen von 89 auf 83 verringert. Zugunsten einer Verringerung der Anzahl der Region durch Fusion wurden Effizienzargumente und der geringe Anteil indigener Bewohner vorgebracht. Eine generelle Verringerung der Anzahl der Regionen, die Verminderung von Statusunterschieden und die Doppelnatur von autonomen Kreisen (eigenständige Subjekte und Bestandteil von den umgebenden Gebieten) wurden zudem als Gründe für eine Fusion angeführt. Langfristig könnten Kosten und Subventionen eingespart werden. Ökonomische Argumente, die Vereinfachung der staatlichen Verwaltung und eine Verringerung der Bürokratie galten als Hauptargumente.

3. Ursache: Demokratiemängel

Zentralstaatliche und regionale Demokratiemängel sind entscheidend, um die „Entföderalisierung" seit Putins Regentschaft zu verstehen. Die defekte Gewaltenteilung und die Machtkonzentration im Präsidentenamt sind strukturell föderalismusfeindlich. Doch auch die Demokratiemängel in den Republiken und autonomen Bezirken erleichterten die „Entföderalisierung". Ethnokratische Herrschaft förderte Korruption, Amtsmissbrauch und Kleptokratie. Im Demokratie-„Rating" der Regionen fielen die Republiken

17 *Oracheva, Oksana* 2009: Unification as a Political Project: The Case of Persmkii Krai, in: *Cameron Ross/Campbell, Adrian (Hrsg.)*: Federalism and Local Politics in Russia, London, New York, S. 82-105.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 am wenigsten demokratisch auf. In die Gruppe der Regionen mit den niedrigsten Demokratiewerten gehörten im letzten Jahrzehnt elf von 21 Republiken, in die Gruppe jener Regionen mit den höchsten Demokratiewerten kam keine der Republiken.[18]

In den ethnisch definierten Gebietseinheiten ist die Zustimmungsrate für Putin bzw. seine Partei „Einiges Russland" in der Regel am höchsten. Bei den Dumawahlen im Dezember 2011 erhielt „Einiges Russland" in 15 Regionen weniger als 35%, in 17 Regionen zwischen 35 und 40%, in zehn Regionen zwischen 50 und 60%, in neun Regionen zwischen 60 und 70% sowie in sieben Regionen, darunter fünf Republiken und zwei Autonomen Kreisen, zwischen 70 und 90% und über 90% in den Republiken Inguschetien, Dagestan, Mordwinien und Tschetschenien.[19] In Tschetschenien erreichte Putin bei der jüngsten Präsidentenwahl am 04. März 2012 das höchste Ergebnis schlechthin. Bei einer Wahlbeteiligung von fast 100% stimmten angeblich 99,76% für Putin. Die überdurchschnittlichen Wahlergebnisse in vielen ethnischen Regionen dürften auf besonders eklatante Wahlfälschung, zum Teil aber auch auf erwartete Subventionen zurückzuführen sein.

Im Gegensatz zu anderen multi-ethnischen Föderationen gibt es in Russland keine ethnischen und regionalen Parteien. Die nationalen Parteien spielen hingegen keine erkennbare Rolle bei der Aggregation, Repräsentation und Integration regionaler und ethnischer Unterschiede. Von 2000 an nahm die Rolle von politischen Parteien in den Regionen generell ab, immer weniger Parteien sind in den Regionalparteien vertreten. Politische Parteien werden mit den Vertretungskörperschaften assoziiert, die jedoch im Vergleich zur Exekutive ohnehin schwach sind. Die Chefs von Regionalverwaltungen (Gouverneure bzw. Republikpräsidenten) haben sich traditionell von politischen Parteien fern gehalten, da sie sich gern als überparteilich präsentieren, obschon sie Parteien nutzen, um an die Macht zu gelangen. Gouverneure, einmal an der Macht, verbanden sich schon vor der Abschaffung der Gouverneurswahlen in aller Regel mit der jeweiligen „Partei der Macht" („Unser Haus Russland", „Vaterland – Ganz Russland", „Einheit" bzw. „Einiges Russland"). Regionalparteien sind seit 2001 gesetzlich verboten, eine Vorgabe, die am 01. Februar 2005 durch das Verfassungsgericht bestätigt wurde.[20] Nur nationale Parteien nehmen deshalb an Wahlen teil. Ein Verbot regionaler und ethnischer Parteien mag einer Parteienfragmentierung entgegenwirken, es verringert jedoch die Möglichkeiten, regionale bzw. ethnische Präferenzen zu artikulieren, zu aggregieren und zu vertreten.

18 *Jakovenko, Igor* (o.J.): Demokratičskij audit regionov Rossii. Moskva: Obšestvennaja ekspertiza, unter: www.freepress.ru/publish/publish042.shtml (25.05.2011).

19 *Ljubarev* 2012 (Fn. 4), S. 14.

20 Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 1 fevralja 2005 g. N 1-II Po delu o proverke konstitucionnosti abzacev vtorogo i tret'ego punkta 2 stat'i 3 i punkta 6 stat'i 47 Federal'nogo zakona 'O političeskich partijach' v svyazi s žaloby obšestvenno-političeskoi organizacii Baltiiskaja respublikanskaja partija, unter: http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/PILOT/main.html (06.06.2011).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. „Russland den Russen"?

Seit Putins Machtübernahme dominieren etatistische und anti-liberale Leitmotive den öffentlichen Diskurs, Fremdenfeindlichkeit und Islamphobie haben an Bedeutung gewonnen.[21] Die „Entföderalisierung" unter Putin korrespondierte mit der Intoleranz gegenüber Fremden und der Abkehr vom Multi-Kulturalismus in den hegemonialen Diskursen.[22] Offizielle Erklärungen erwecken den Eindruck, dass das Ziel des Föderalismus nach wie vor eine zivile Nation ist, doch der Nationalstaat wird mit dem russischen Ethnos verknüpft. Nicht-Russen empfinden das Konzept einer „zivilen Nation" (russländische Nation) als implizite Bedrohung ethnischer Vielfalt.[23] Die offizielle Geschichts- und Kulturpolitik wird von Nicht-Russen als russo-zentrisch und blind hinsichtlich vergangener Repression empfunden.[24] Die Opposition gegen Putins Regime ist wiederum zum Teil ausgesprochen ethnonationalistisch – Massenproteste gegen die „Monetarisierung von Vergünstigungen" tragen immer wieder xenophobische Züge. Der Tschetschenienkrieg und Putins ständige Warnungen vor äußeren und inneren Feinden, die das Land zerreißen wollten, tragen ihrerseits zur Misstrauen gegenüber Nicht-Russen bei.[25] Nicht-Russen, besonders jene mit einem muslimischen Hintergrund, empfinden sich deshalb nicht als gleichwertige Staatsbürger.

Putin selbst sucht einerseits die ethnischen Russen zur staatsbildenden Gruppe aufzuwerten und andererseits sich jenen russischen Nationalisten entgegen zu stellen, die Russland allein den ethnischen Russen vorbehalten wollen.[26] Offiziell existiert kein „Russifizierungsprogramm", in der Praxis ist es gleichwohl auszumachen, etwa in der Aufwertung der Orthodoxie zur Staatskirche, dem harschen Vorgehen gegen den „inoffiziellen" Islam, im alltäglichen Chauvinismus, Angriffen und Pogromen gegen Kaukasier, Asiaten oder Farbige und der „Versicherheitlichung" der inter-ethnischen Beziehungen. Folgt man Meinungsumfragen unter ethnischen Russen, dann richten sich die stärksten Ressentiments gegen kaukasische Völker. Während 56% der im Jahr 2010 Befragten angaben, zu allen Völkern bzw. Nationalitäten gleich gute Beziehungen zu pflegen, äußerten 29% negative Gefühle gegenüber Kaukasiern.[27]

---

21 *Hunter, Shireen T.* 2004: Islam in Russia. The Politics of Identity and Security. Armonk/NY, S. 123 und S. 233; *Walker, Edward W.* 2005: Islam, Territory, and Contested Space in Post-Soviet Russia, in: Eurasian Geography and Economics, vol. 46, Nr. 4, S. 247-271.

22 Empirische Daten in *Verchovskij, Aleksandr/Koževnikova, Galina* 2005: Etničeskaja i religioznaja intolerantnost' v rossijskich SMI. Rezultaty monitoring 2001-2004gg., Stuttgart.

23 *Goble, Paul*: 2009: Russia Needs New Approach on Ethnic and Civic Identities, Tishkov Says, in: Georgian Daily, 16.04.2009.

24 *Nemtsov, Boris* 2009: War Clouds in the Caucasus, in: Wall Street Journal, 08.08.2005, Ausgabe 13.

25 *Pain, Emil* 2011: Die Ereignisse in Moskau vom 11. Dezember 2010: Der ethnische Ausdruck der politischen Krise, in: Russland-Analysen Nr. 218, 08.04.2011, S. 2-5.

26 Russia Profile Weekly Experts Panel: Should Russia Be a National Russian State? Russia Profile vom 02.10.2012, unter: http://russiaprofile.org/experts_panel/54257.html (05.03.2012).

27 Vgl. unter http://www.gusnews.net/2010/06/22/russland-ethnische-sympathien-und-antipathien-der-russischen-bevölkerung/ (26.05.2011).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Föderale Umverteilung

Eine jüngere Studie zeigt, dass der Umfang von Transferzahlungen aus dem föderalen Budget je Einwohner in den Regionen positiv mit dem regionalen Wahlergebnis für die Präsidentenpartei „Einiges Russland" bei den Wahlen im Jahr 2003 und 2007 (Dumawahlen) korreliert. Lokale Gouverneure, die die gewünschten Wahlergebnisse lieferten, wurden mit Transfers belohnt. Wahlergebnisse für „Einiges Russland" wurden zum zentralen Indikator für Regionalmacht.[28]

Insgesamt hat die Existenz ethnischer Regionen nicht zu einer Verschlechterung der sozio-ökonomischen Situation ethnischer Gruppen geführt; Verbesserungen sind indes sehr unterschiedlich verteilt.[29] Einige ethnische Republiken wurden in den 1990er Jahren privilegiert – der Status zahlte sich zumindest temporär aus. Die Diskrepanzen zwischen den Regionen nehmen indes zu; die zehn ärmsten Regionen sind durchweg ethnisch definiert. Diskrepanzen sind nicht nur gravierend zwischen Regionen im Allgemeinen, sondern auch unter den Republiken. Die Regionalhaushalte hängen primär von föderalen Transfers als dem regionalen Bruttosozialprodukt ab. Die Einführung der Marktwirtschaft vertiefte die Disproportionen zwischen russischen und ethnischen Regionen. Fehlende Bodenschätze (Ausnahmen sind die öl- bzw. gasproduzierenden ethnischen Regionen), eine entfernte geographische Lage, schwache Infrastruktur, das Fehlen urbaner Agglomerationen, der Schwarzmarkt und die Rücknahme früherer Privilegien erklären die Rückständigkeit vieler ethnischer Regionen. Ausländische Direktinvestitionen sind, mit wenigen Ausnahmen, in ethnischen Regionen unterdurchschnittlich. Die meisten Republiken gehören auch bei der Privatisierung von Staatseigentum zu den Nachzüglern.

Das Wirtschaftswachstum ab 1999 halbierte die Armut in Russland und trug dazu bei, die Armutskluft zwischen den Regionen zu verringern. Föderale Subventionen spielten dabei eine entscheidende Rolle. Doch die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten und Durchschnittseinkommen unterscheiden sich immer noch signifikant zwischen den Regionen - keine ethnische Region kann mit den einkommensstarken Regionen konkurrieren, obschon Tatarstan, Baschkortostan und Komi relativ hohe Durchschnittseinkommen aufweisen. Die übrigen ethnischen Regionen gehören zu jenen mit mittleren bzw. niedrigen Einkommen. Einige Republiken wie Inguschetien, Kalmykien und Adygea haben die niedrigsten Einkommenswerte. Die Mehrheit der Republiken fällt in die Kategorie der schwach entwickelten Regionen, wo die Investitionen zwei oder drei Mal niedriger als in den entwickelten Regionen sind. Die politische und institutionelle Instabilität im Nordkaukasus trägt zum miserablen Investitionsklima bei. Im Allgemeinen werden Republiken bei Finanzhilfen der Zentralregierung nicht mehr be-

28 *Yakovlev, Andrei* 2012: Regionale Eliten, föderale Transferzahlungen und Anreize zur Wahlfälschung, in: Russland-Analysen Nr. 235, 09.03.2012, S. 4-8.

29 Vgl auch zum folgenden *Busygina, Irina/Heinemann-Grüder, Andreas* 2010: Russia, in: *Luis Moreno/Colino, Cesar (Hrsg.):* Diversity and Unity in Federal Countries, Montreal, Kingston, London, S. 258-287.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

vorzugt (wie dies in der ersten Hälfte der 1990er Jahre der Fall war). Nur einige genießen Sonderkonditionen, z.B. Dagestan aufgrund seiner Bedeutung für die strategische Stabilität. Solche Präferenzen verursachen jedoch ihrerseits Konflikte, da die Regeln intransparent sind und die Verteilung von politischem Opportunismus getrieben ist.

Die föderale Umverteilung wird maßgeblich durch die Bedürftigkeit, nicht den Status oder das ethnische Mobilisierungspotential bestimmt. Unter den Republiken finden sich sowohl entwickelte (vor allem Tartastan, Komi und Jakutien), durchschnittlich entwickelte (z.B. Karelien, Udmurtien, Burjatien) und wenig entwickelte (besonders im Nordkaukasus und südlichen Sibirien). Eine generelle Bevorzugung aufgrund des Status als Republik lässt sich weder für die Präsidentschaft Jelzins, noch die Vladimir Putins oder Dmitrij Medvedevs feststellen.[30] Ethnische Republiken profitieren dann von föderaler Umverteilung, wenn sie zu den am wenigsten entwickelten gehören, und in der Tat gibt es unter den am wenigsten entwickelten Regionen eine Vielzahl Republiken. Eine besondere ökonomische Rolle der Republiken ist nur in wenigen Fällen erkennbar. Einige Republiken erhielten so den Status einer Wirtschaftssonderzone (Tatarstan, Republik Altaj und Republik Burjatien). Die nordkaukasischen Republiken und jene in Südsibirien gehören zu den am wenigsten entwickelten Regionen. Obschon viele ethnische Republiken aufgrund ihrer Rückständigkeit Nutznießer föderaler Umverteilung sind und sich von daher schwerlich diskriminiert fühlen dürften, ist die Rückständigkeit selbst nicht überwunden worden. Jenseits der Gewaltkonflikte und der Grenzlage dürften die verbreiteten Ressentiments zum schlechten Businessklima beitragen.

6. Fazit

Die Regionen werden im System Putin nur als Teile einer funktionalen intergouvernementalen, territorial-administrativen Arbeitsteilung betrachtet. Wenn jedoch Leistungsfähigkeit und Effizienz vom Wettbewerb über Strategien und Ergebnisse abhängen, müssen diese notgedrungen leiden, da Loyalität stärker zählt als politischer Wettbewerb. In Sowjetzeiten funktionierten Zentralismus und autoritäre Integration nur, solange das Zentrum seine Politik durchsetzen und die regionale Politik durch ideologische Druckmittel beeinflussen konnte. Dem Föderalismus in Russland fehlen jedoch sowohl ideologische Bindemittel als auch ein föderal-integratives Parteiensystem. Besonders im Nordkaukasus ist die Enttäuschung angesichts der miserablen Leistungsbilanz greifbar. Dies kann zu einer Metamorphose führen – von säkularen, grundsätzlich verhandlungsfähigen ethno-nationalen Aspirationen zu einer unerbittlichen Politisierung des Islam, und zwar ungeachtet dessen, ob der Islamismus seinerseits die Versprechun-

30 *Zubarevich, Natalja V.* 2010: Socio-ekonomicheskie različija meždu etničeskimi regionami i politika pereraspredelenija, in: *Busygina, Irina/Heinemann-Grüder, Andreas (Hrsg.)*: Federalizm i etničeskoe raznoobrazie v Rossii, Moskau, S. 80-93.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 hält.[31] Trotz der „Entföderalisierung" im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts sollte dem Föderalismus in Russland nicht der Todesschein ausgestellt werden. Ethnische Mobilisierung korreliert stark mit sozialem Wandel, vor allem Urbanisierung und vermehrter Bildung ohne entsprechende soziale Aufwärtsmobilität. Ein Wiederaufleben ethnischer Mobilisierung ist also möglich, wenn sich das Mobilisationspotential durch sozialen Wandel verändert und sich für die ethnischen Armenhäuser Alternativen zu föderalen Almosen auftun. Das Land ist zu groß und vielfältig, als dass es sich auf Dauer zentralistisch regieren ließe. Auch um die Korruption, den Rechtsnihilismus und die langen Entscheidungsketten zu überwinden, bedarf es einer Rückkehr zu föderaler Machtteilung.

31 *Walker* 2005 (Fn. 21); *Kolossov, Vladimir/Toal, Gerard* 2007: An Empire's Fraying Edge? The North Caucasus Instability in Contemporary Russian Geopolitical Culture, in: Eurasian Geography and Economies, vol. 48, Nr. 2, S. 202-225.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 schweizerische Föderalismus vor territorialen Herausforderungen

*Bernhard Waldmann**

Die dritte Föderalismuskonferenz, die Ende Mai 2011 in Mendrisio durchgeführt wurde, stand unter dem Titel „Föderalismus und neue territoriale Herausforderungen". Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung beschäftigten sich während zwei Tagen mit den Vorzügen und Schwächen der heutigen territorialen Strukturen des schweizerischen Bundesstaats und den sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Zukunft.[1] Die Konferenz hat damit ein Thema aufgegriffen, mit dem sich Wissenschaft und Politik schon längere Zeit auseinandersetzen. Im vorliegenden Bericht können freilich nur einzelne Grundzüge dieser Debatte skizziert werden.

1. Eine kurze Bestandsaufnahme

1.1 Territoriale Grundstruktur: Bund, Kantone und Gemeinden

Die Schweiz zählt mit einer Fläche von rund 41.284 km^2 zu den kleinen Bundesstaaten. Noch kleiner sind lediglich Belgien (30.528 km^2), die Union der Komoren (2.170 km^2),[2] die Föderierten Staaten von Mikronesien (702 km^2) und die Föderation St. Kitts und Nevis (269 km^2). Zu den Wesensmerkmalen des schweizerischen Bundesstaates gehört u.a. dessen Aufgliederung in die drei institutionellen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden.[3] Diese territoriale Grundstruktur führt angesichts der ohnehin schon relativ kleinräumigen Verhältnisse zu einer ausgesprochenen Kleinteiligkeit und Heterogenität der föderalen Strukturen.[4] Die Durchschnittsfläche eines schweizerischen Kantons beträgt 1.588 km^2 (das ist etwas mehr als Luzern, aber weniger als Freiburg). Nur gerade acht (der 26) Kantone sind größer als dieser Durchschnitt. Dem flächenmäßig größten Kanton Graubünden (7.105,2 km^2) steht Basel-Stadt als kleinster Kanton (37,1 km^2) gegenüber. Die Fläche der größten Gemeinde (Glarus Süd) ist mit 430 km^2 größer als die beiden Kantone Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden zusammen. Zu den kleinsten Gemeinden zählen die Gemeinden Kaiserstuhl (Aargau) mit 0,32 km^2 und

* Ich danke meinem Mitarbeiter Andreas Bürgler für die Durchsicht des Manuskripts und die Überprüfung der Quellen.

1 Föderalismus 2011, unter: http://www4.ti.ch/generale/foederalismus11/deutsch/foederalismus/praesentation (16.02.2012).

2 So die Angaben gemäss dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Das französische und das deutsche Außenministerium gehen hingegen von einer Fläche von 1.862 bzw. 1.861 km^2 aus, während die Komoren selbst in ihrem offiziellen Webauftritt eine Fläche von 2.236 km^2 angeben.

3 Vgl. den 3. Titel der Bundesverfassung vom 18.04.1999, Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 101.

4 Vgl. auch *Schuler, Martin* 2000: Ein historischer Überblick, in: *Neugebauer, Gregory (Hrsg.)*: Föderalismus in Bewegung – Wohin steuert Helvetia?, Zürich, S. 49-64 (S. 50).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Rivaz (Waadt) mit 0,30 km^2. Die Durchschnittsfläche einer Schweizer Gemeinde beläuft sich auf rund 16,54 km^2 (Stand 01.01.2012). Am bevölkerungsärmsten ist die Gemeinde Corippo (Tessin) mit gerade einmal zwölf Einwohnern.

1.2 Durchdringung der institutionellen Ebenen durch Regionen

Die Kantone und Gemeinden bilden als verfassungsmäßig[5] konstituierte und geschützte Ebenen institutionelle (politische) Räume, die das Staatsgebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit relativ starren Grenzen durchziehen. Sie üben innerhalb der Grenzen ihres jeweils zugehörigen Territoriums Staatsgewalt aus. Diese institutionellen Grenzen sind in verschiedener Hinsicht und aufgrund mannigfaltiger Entwicklungen durchlässiger geworden:

Zunächst sind es die politischen Gebietskörperschaften selbst, die aufgrund der geographischen Tragweite und Komplexität ihrer Aufgaben und Probleme die Zusammenarbeit untereinander suchen und vorantreiben. Aus dieser Zusammenarbeit entstehen aufgabenbezogene Regionen, deren Perimeter durch die kooperationswilligen Gemeinwesen selbst bestimmt werden. Die daraus hervorgehenden Zweckverbände führen innerhalb des jeweiligen Aufgabenbereichs (z.B. Abfall- und Abwasserentsorgung, Schulen, Verkehr) zu einer funktionsbezogenen Durchlässigkeit der zwischen den Kooperationspartnern bestehenden politischen Grenzen.

Geprägt wird die Regionenbildung ferner auch durch die im Rahmen der örtlichen Dezentralisation der kantonalen Verwaltung geschaffenen Bezirke („districts", „distretti") oder Kreise. Obwohl es sich dabei nicht um politische Gebietskörperschaften handelt, üben solche Verwaltungsbezirke einen starken Einfluss auf die territoriale Organisation der Kantone und teilweise auch auf das Zugehörigkeitsgefühl der darin lebenden Menschen aus.

Dazu kommt auch, dass das Bundesrecht in bestimmten Bereichen Aufgaben- und Vollzugsregionen definiert, welche die territoriale Grundstruktur des Bundesstaats überlagern. So verlangt beispielsweise Art. 18 Abs. 9 des Stromversorgungsgesetzes (StromVG)[6] die Vertretung der verschiedenen Erzeuger- und Verbraucherregionen in den Organen der nationalen Netzgesellschaft. Als weiteres Beispiel lässt sich auch Art. 33 Abs. 1 des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG)[7] erwähnen, worin die Arbeitsmarktbehörden der betroffenen Kantone verpflichtet werden, in den einzelnen Wirtschaftsregionen direkt zusammenzuarbeiten, was in der Praxis zu Arbeitsvermittlungsregionen geführt hat.

Die Wirtschaft ihrerseits orientiert sich für ihre Einzugsgebiete weder an den politischen Grenzen noch an den durch Kantone und Gemeinden im Rahmen des kooperati-

5 Die Kantone werden durch die Bundesverfassung (Fn. 3) konstituiert und in ihrem Bestand und in ihrer Eigenständigkeit geschützt, während die Gemeinden durch und nach Maßgabe der jeweiligen Kantonsverfassung bestehen und in diesem Rahmen auch unter dem Schutz der Bundesverfassung (Art. 50) stehen.

6 Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 734.7.

7 Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 823.11.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ven Föderalismus geschaffenen administrativen Grenzen. Die Wirtschaftsregionen sind im Einzelnen sektoriell geprägt und variabel. Schließlich sind es die Menschen, die aufgrund von gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Veränderungen und begünstigt durch eine ausgezeichnete Infrastruktur mobiler geworden sind. Sie ziehen öfter um, legen für ihre Arbeit immer größere Distanzen zurück und verbringen auch ihre Freizeit oftmals außerhalb ihrer Wohnsitzgemeinde oder ihres Wohnsitzkantons.

Diese verschiedenen Anknüpfungspunkte für die Regionenbildung machen deutlich, dass es keinen einheitlichen Regionenbegriff gibt. Regionen bestehen vielmehr in Funktion von historisch-geographischen Zusammenhängen sowie der jeweiligen „räumlichen Einflusssphäre" einer bestimmten staatlichen Aufgabenerfüllung, des Einzugsgebiets eines bestimmten Wirtschaftssektors oder der Mobilität der Menschen.[8] Die daraus entstehenden Aufgaben-, Wirtschafts-, Arbeits-, Siedlungs- oder Konsumregionen werden daher auch unter dem Oberbegriff der funktionalen Räume zusammengefasst.[9] Funktionale Räume decken sich in aller Regel nicht mit den institutionellen (politischen) Räumen und lassen sich im Gegensatz zu diesen meistens auch nicht scharf voneinander abgrenzen; sie überlappen sich und lassen sich an Veränderungen ihrer funktionalen Bezüge anpassen.[10] Obwohl keine Gebietskörperschaften, spielen sie in der Wahrnehmung der Menschen oftmals eine identitätsstiftende Rolle.[11]

Vor diesem Hintergrund treten zur herkömmlichen (politischen) Landkarte der Schweiz auch Karten mit der Aufzeichnung verschiedener Regionen hinzu. Das Bundesamt für Statistik (BfS) nimmt für die räumliche Darstellung und Analyse der verschiedenen Statistiken unterschiedliche Raumgliederungen vor.[12] Neben der institutionellen Gliederung des Raums in Gemeinden, Bezirke und Kantone sowie der regionalpolitischen Gliederung nach Regionen der Raumplanung und der Regionalpolitik arbeitet das Bundesamt hauptsächlich mit den sogenannten Analyseregionen und unterteilt diese auf kleinregionalem Niveau in MS-Regionen[13] und Agglomerationen[14], während

8 Vgl. zum Begriff der Region statt vieler *Blöchliger, Hansjörg* 2005: Baustelle Föderalismus, *Avenir Suisse (Hrsg.)*: Zürich, S. 126, 133; *Breitenmoser, Stephan* 2001: Regionalismus – insbesondere grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in: *Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.)*: Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich, § 32, Rz. 3, 5; *Brunner, Stephan C.* 2000: Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit, Untersucht am Beispiel der Ostschweiz, Dissertation, Zürich, S. 11.

9 *Kraemer, Raphael* 2011: Ballungsräume und ihre Rolle im föderalen Gefüge von Bundesstaaten, in: *Waldmann, Bernhard/Hänni, Peter/Belser, Eva Maria (Hrsg.)*: Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke/Fédéralisme 2.0 – Réflexions et perspectives, Bern, S. 49-67 (S. 50).

10 *Fischer, Roland* 2000: Spannungsfelder zwischen politischen und wirtschaftlichen Regionen, in: *Neugebauer (Hrsg.)* (Fn. 4), S. 29.

11 Vgl. auch *Neugebauer; Gregory* 2000: Einleitung, Vom „Schichttorten-Föderalismus" zum „Marmorkuchen-Föderalismus"?, in: *Neugebauer (Hrsg.)* (Fn. 4), S. 12.

12 Vgl. zum Ganzen *Schuler, Martin/Dessemontet, Pierre/Joye, Dominique* 2005: Eidgenössische Volkszählung 2000, Die Raumgliederungen der Schweiz, Neuenburg; vgl. zum Ganzen auch *Bundesamt für Statistik*, unter: http://www.bfs.admin.ch (16.2.2012).

13 Dafür wurden die Gemeinden in kleine, funktionale und wirtschaftliche Gemeindegruppen auf der Basis eines Zentrum-Peripherie-Prinzips eingeteilt. Flächendeckend bestehen 106 MS-Regionen

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 großregionaler Ebene Sprachgebiete,[15] Arbeitsmarkträume[16] und die Großregionen[17] als Teil des europäischen regionalstaatlichen Systems NUTS unterschieden werden.

Das städtische Gebiet wird in Städte, die keiner Agglomeration angehören, in Agglomerationen und in Metropolräume gegliedert. Die jeweiligen Definitionen werden auch grenzüberschreitend angewendet.[18] Unter dem Einfluss der statistischen Kriterien definiert das von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gemeinsam erarbeitete „Raumkonzept Schweiz"[19] drei Gruppen von insgesamt zwölf Handlungsräumen, die jeweils größere, zusammenhängende Teilgebiete umfassen, welche räumlich und teilweise auch politisch miteinander verflochten sind. Zu den großstädtisch geprägten Handlungsräumen zählen der Metropolitanraum Zürich, der Trinationale Metropolitanraum Basel, der Metropolitanraum des Bassin Lémanique sowie die Hauptstadtregion. In die Gruppe der klein- und mittelstädtisch geprägten Handlungsräume fallen Luzern, die Città Ticino, der Jurabogen, das Aareland und die Nordostschweiz. Schließlich bilden der Gotthard, die Südwestschweiz und die Südostschweiz alpin geprägte Handlungsräume.

2. Stärken und Schwächen der territorialen Gliederung

Werden die institutionell-politischen Ebenen und die verschiedenen funktionalen Regionen übereinandergelegt, erscheint die territoriale Gliederung der Schweiz als Konglo-

(MS = „Mobilité spatiale"); Vgl. *Bundesamt für Statistik (BfS)* 2009: Regionale Disparitäten in der Schweiz, Schlüsselindikatoren, Neuenburg, S. 6, 51.

14 Die Agglomeration wird nach rein statistischen Kriterien definiert. Dazu gehören die Einwohnerzahl (mind. 20.000) und die Bevölkerungsentwicklung, der bauliche Zusammenhang, das Verhältnis der Erwerbstätigen zur Wohnbevölkerung, die Wirtschaftsstruktur und die Verflechtung der Kernzone durch Pendler; vgl. *Bundesamt für Statistik (BfS)* 2000: Definition der Agglomerationen, Neuenburg; aus dieser Definition gehen 50 Agglomerationen und 5 isolierte Städte hervor: *Schuler/Dessemontet/Joye* 2005 (Fn. 12), S. 76 ff., S. 113 (Karte 16), S. 149.

15 *Schuler/Dessemontet/Joye* 2005 (Fn. 12), S. 69 ff., S. 109 (Karte 12a).

16 Unterschieden werden 16 Arbeitsmarktregionen; vgl. *Schuler/Dessemontet/Joye* 2005 (Fn. 12), S. 75 f., S. 112 (Karte 15).

17 Demnach gliedert sich die Schweiz in sieben Großregionen: Région lémanique, Espace Mittelland, Nordwestschweiz, Zürich, Ostschweiz, Zentralschweiz, Tessin; vgl. *Schuler/Dessemontet/Joye* 2005 (Fn. 12), S. 65 ff., S. 105 (Karte 10).

18 Vgl. *Schuler/Dessemontet/Joye* 2005 (Fn. 12), S. 148 f.

19 Das Raumkonzept präsentiert Ziele, Strategien und Empfehlungen an die drei Staatsebenen für eine nachhaltige Nutzung des knappen Gutes Boden. Es soll für die raumplanerischen Aktivitäten auf allen drei Staatsebenen sowohl als politische Grundlage als auch als Orientierungs- und Entscheidungshilfe dienen. Die öffentliche Konsultation des Entwurfs ist im Herbst 2011 abgeschlossen worden. Er soll im Sommer 2012 zur politischen Verabschiedung vorgelegt werden; vgl. zu den Einzelheiten http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=de (16.2.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

merat von kleinteiligen Einheiten, die ineinander verflochten in größeren, aber geometrisch variablen Räumen aufgehen. Diese Struktur hat ihre Stärken und Schwächen.[20]

Die Stärken der Kleinräumigkeit und Kleinteiligkeit der föderalen Einheiten liegen in der Machtteilung der Staatsgewalt, der direkten Partizipation der Bürger an politischen Entscheiden, der Unmittelbarkeit der demokratischen Kontrolle über die Staatsgewalt, im Schutz und in der besseren Integration von (angestammten) Minderheiten sowie im Ausgleich zwischen den Landesteilen.[21] Während der föderale Aufbau der Schweiz im Ausland verbreitet auf Beifall stößt, wird er hierzulande in Wissenschaft, Politik und Presse in zunehmendem Ausmaß kritisiert und für reformbedürftig angesehen.[22] Dabei werden im Einzelnen verschiedene Problemfelder genannt:

Zunächst weisen verschiedene Stimmen aus der Ökonomie auf die mangelnde Funktionsfähigkeit, die Ineffizienz und die Komplexität der kleinräumigen Strukturen hin. In der Tat werden die Aufgaben der öffentlichen Hand in einer wirtschaftlich und politisch globalisierten Weltordnung immer komplexer und ressourcenintensiver, so dass man sich mit guten Gründen fragen kann, ob gewisse Gemeinden oder gar Kantone noch die notwendige „Betriebsgröße" für eine bedarfsgerechte, effektive und effiziente Aufgabenerfüllung aufweisen. Auf der anderen Seite ist es schwierig zu eruieren, was der kleinteilige Föderalismus kostet und welchen Nutzen er generiert. Es existieren namentlich keine erhärteten Kriterien und Parameter für die Größe eines funktionsfähigen Gemeinwesens.[23] Gewisse Studien zeigen sogar auf, dass die derzeit in der Schweiz bestehenden Strukturen relativ effizient sind.[24] Im Übrigen lässt sich die Funktionsfähigkeit der föderalen Einheiten ohnehin nur an der einzelnen Aufgabe und nicht in genereller Weise messen.[25]

Eine weitere Schwäche der bestehenden Strukturen wird darin gesehen, dass kleinere Gemeinwesen, deren personelle und finanzielle Ressourcen für die Bewältigung der Probleme nicht ausreichen, eher an einer Zentralisierung der Staatsgewalt und an einer Rechtsvereinheitlichung interessiert sind, womit der Föderalismus längerfristig zu ero-

20 Vgl. *Schaltegger, Christoph A.* 2001: Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, in: Swiss Political Science Review Jg. 7 (1), S. 1-18.

21 *Mächler, August* 2004: Föderalismus in der Krise: Geleitete Zusammenarbeit als Ausweg?, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) Jg. 123 I, S. 571-599 (S. 577).

22 So spricht beispielsweise *Blöchliger* 2005 (Fn. 8), S. 31, vom „Sonderfall eines hoch miniaturisierten Extremföderalismus".

23 Vgl. mit Bezug auf Gemeinden *Fetz, Ursin* 2009: Gemeindefusion, unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss., Zürich, S. 73 m.w.H.; vgl. auch schon *Frenkel, Max* 1986: Föderalismus und Bundesstaat, Band II: Bundesstaat, Bern, Rz. 814 ff; zum Ganzen *Feld, Lars P./Zimmermann, Horst/Döring, Thomas* 2003: Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 71, S. 361-377.

24 Vgl. *Schaltegger, Christoph A./Frey, René L.* 2000: How Much Decentralisation? Some Evidence from Swiss Federalism, Basel, WWZ (Mimeo).

25 Vgl. *Eichenberger, René/Frey, Bruno S.* 2000: Schweiz der Zukunft – Schweiz der demokratisch-funktionalen Regionen, in: *Neugebauer (Hrsg.)* (Fn. 4), S. 149.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dieren droht.[26] Zwar lässt sich eine Rechtsvereinheitlichung und Verstärkung der zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden Ressourcen auch über die Intensivierung der Zusammenarbeit erreichen. Doch die Strukturen des kooperativen Föderalismus können bekanntlich Probleme hinsichtlich der fehlenden Transparenz, der verwischten Verantwortlichkeit und des Abbaus unmittelbarer demokratischer Einflussnahme mit sich bringen.[27]

Ein weiteres Problem wird darin verortet, dass die kleinräumige föderale Grundstruktur die politische Mitwirkungskraft der Bürgerinnen und Bürger, die in den Städten und Agglomerationen wohnen, marginalisiert, während dem ländlichen Raum eine übermäßig hohe Stimmkraft zukommt.[28] Solche Asymmetrien sind allerdings in einem föderalen System inhärent; die Frage ist, welcher Grad an Ungleichheit vom Verfassungsgeber (noch) akzeptiert wird. Eine Korrektur der Ungleichgewichte setzt allerdings aufgrund des erforderlichen Ständemehrs für Verfassungsänderungen voraus, dass sich auch in den Kantonen, deren Bevölkerung heute über eine erhöhte Stimmkraft verfügt, Mehrheiten dafür finden lassen.

Schließlich werden die zunehmende Diskrepanz zwischen den Gebietskörperschaften und den Wirtschaftsräumen sowie die in manchen Bereichen voneinander abweichenden Rechtsordnungen als Hemmschuh für die wirtschaftliche Entwicklung angesehen.[29] Diese Situation schwäche letztlich die Position des ganzen Landes im Wettbewerbsverhältnis zu den starken Regionen im Zentrum Europas.[30]

3. Ansätze zur Überwindung der strukturellen Schwächen

Dass die bestehende territoriale Grundordnung reformbedürftig ist, gilt heute als unbestritten. Mit Bezug auf den Ansatzpunkt und die Ausgestaltung allfälliger Reformen gehen die Meinungen allerdings auseinander. Klar ist, dass sich die Kleinräumigkeit als solche nicht beseitigen lässt. Ansatzpunkte für Reformen bilden die Kleinteiligkeit der föderalen Einheiten sowie die (damit verbundenen) Schwächen der heutigen Strukturen.

3.1 Die Crux der Gebietsreformen

3.1.1 Neuordnung der Kantone

Die politische Landkarte der Schweiz hat sich – abgesehen von der Schaffung des Kantons Jura (1979), den damit verbundenen Gebietsveränderungen und einigen lokalen

26 *Kägi, Walter* 2000: Gefragt ist eine echte Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, in: *Neugebauer (Hrsg.)* (Fn. 4), S. 122 f.; *Mächler* 2004 (Fn. 21), S. 577.

27 Vgl. dazu statt vieler *Waldmann, Bernhard* 2010: Föderalismus unter Druck, in: *Gredig, Markus u.a. (Hrsg.)*: Peters Dreiblatt. Föderalismus/Grundrechte/Verwaltung. Festschrift für Peter Hänni zum 60. Geburtstag, Bern, S. 1-23 (S. 13 ff.).

28 *Kägi* 2000 (Fn. 26), S. 123.

29 *Blöchliger* 2005 (Fn. 8), S. 37.

30 *Schuler* 2000 (Fn. 4), S. 63.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Gebietsbereinigungen – seit 1848 kaum verändert. Es ist insbesondere bisher noch zu keiner einzigen Kantonsfusion gekommen.[31] Mit einzelnen Bestands- und Gebietsveränderungen ließen sich zwar da und dort Verbesserungen in der Kongruenz zwischen politischen und funktionellen Räumen erzielen. Längerfristig wird der Bundesstaat aber wohl nicht um eine grundlegende und umfassende Gebietsreform herumkommen.[32] Die politische Machbarkeit eines solchen Vorhabens ist heute allerdings so gut wie aussichtslos, zumal eine grundlegende Änderung der Kantone wohl eine Totalrevision der Bundesverfassung voraussetzen dürfte.[33] Doch selbst wenn sich auch politisch die Erkenntnis durchsetzen sollte, dass es eine grundlegende Neuordnung braucht, bleibt die Frage bestehen, wie eine solche Neuordnung aussehen müsste. In den letzten Jahren sind dazu verschiedene Vorschläge gemacht worden: Als naheliegend wird teilweise eine Anlehnung an die sieben Großregionen[34] des Bundesamts für Statistik angesehen. Ebenfalls hauptsächlich auf statistischen Argumenten beruht das von einem Forschungsteam von BAK Basel Economics vorgeschlagene Modell einer Schweiz mit sechs Metropolregionen[35] und drei ländlichen Regionen.[36] Ein anderes Modell geht von neun Kantonen aus.[37] In einem 2000 erschienenen Sammelband wird eine Aufteilung mit gar nur vier Großregionen skizziert.[38]

Eine Neuordnung der zweiten Staatsebene auf der Basis dieser Modelle erscheint wohl nicht nur politisch als Utopie,[39] sondern sie wird auch der Sache nicht gerecht.

---

31 Gescheitert ist nicht nur eine Fusion zwischen den Kantonen Waadt und Genf (in beiden Kantonen wurden zwei Volksinitiativen auf die Einsetzung einer gemeinsamen verfassungsgebenden Versammlung am 02.06.2002 vom Stimmvolk verworfen), sondern auch eine Wiedervereinigung der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft (hier scheiterten zunächst die von beiden Kantonen angenommenen Verfassungsänderungen auf Wiedervereinigung an der Nichtgewährleistung durch die Bundesversammlung 1947/1948; rund 20 Jahre später (07.12.1969) wurde eine entsprechende Initiative vom Stimmvolk des Basel-Landschaft verworfen).

32 So auch schon *Koller, Heinrich* 1990: Gebietsveränderungen im Bundesstaat – Ansichten und Aussichten nach dem Laufental-Entscheid, in: Festgabe Alfred Rötheli zum fünfundsechzigsten Geburtstag, Solothurn, S. 173-191 (S. 190); vgl. statt vieler auch *Verein Metropole Schweiz (Hrsg.)* 2003: Die Schweiz muss neu eingeteilt werden: Bewegliche und neue Grenzen, Zürich.

33 Eine flächendeckende Bestandes- und Gebietsreform dürfte durch Art. 53 BV (Fn. 3) nicht abgedeckt sein.

34 Vgl. Fn. 17.

35 Zürich, Basel, Bern, Genf, Lausanne und Tessin; vgl. *Blöchliger* 2005 (Fn. 8), S. 230 ff.

36 Ländliche Westschweiz, ländliche Zentralschweiz, ländliche Südostschweiz; vgl. *Blöchliger* 2005 (Fn. 8), S. 279 ff.

37 Vgl. *Rumley, Pierre-Alain* 2010: La Suisse demain: De nouveaux territoires romands, un nouveau canton de Jura – Utopie ou réalité?, Pontarlier/Lausanne. Rumley zeichnet eine Schweiz mit den Agglomerationen Zürich, Basel, Genf/Lausanne, Bern, Luzern und St. Gallen sowie dem Jurabogen, dem Alpenbogen und dem Tessin.

38 Vgl. *Neugebauer (Hrsg.)* 2000 (Fn. 4), Zürich: Kanton Zentralschweiz (S. 67 ff.), Kanton Nordwestschweiz (S. 78 ff.), Kanton „Alpen" (S. 86 ff.), Région Lémanique (S. 91 ff.).

39 *Kraemer* 2011 (Fn. 9), S. 50; *Mächler* 2004 (Fn. 21), S. 577; immerhin können sich laut einer im Jahr 2004 durchgeführten repräsentativen Umfrage 45% der Befragten eine Fusion mit einem ihrer Nachbarkantone vorstellen; vgl. Perspektive-Schweiz.ch unter: http://www.vimentis.ch/umfrage/ (16.2.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Zunächst werden mit einer sich rein oder hauptsächlich an statistischen Kriterien orientierenden Raumgliederung historisch-geographische und soziokulturelle Faktoren ausgeblendet, was einerseits den mit der bestehenden Ordnung einhergehenden Minderheitenschutz abschwächen und andererseits sogar die Einheit des Bundesstaates gefährden könnte. Außerdem sind die statistischen Raumgliederungskriterien nicht für alle funktionalen Regionen gleich aussagekräftig, besteht doch eine gewisse Tendenz, periphere Regionen, die nicht direkt mit urbanen Zentren vernetzt sind, in einer Art „Sammelbecken" zu vereinen[40] und damit eine „künstliche" Einheit zu schaffen, deren innere Kohärenz nicht von vornherein ersichtlich ist.[41] Außerdem birgt eine Neuordnung, die sich ausschließlich an funktionalen Räumen definiert, die ihrerseits einer variablen Geometrie folgen und flexibel sind, die Gefahr, dass sich auch die neuen Kantonsgrenzen nicht mit der räumlichen Ausdehnung aller Aufgaben- und Lebensbereiche decken werden.[42] Mit anderen Worten würden wohl mit einer auf dem Reißbrett entworfenen Neuordnung der Kantone Grenzen geschaffen, die im Ergebnis und auf längerfristige Sicht nicht minder willkürlich wären als die althergebrachten Kantonsgrenzen.[43] (Politische) Grenzen lassen sich – wie Heinrich Koller es zutreffend ausgedrückt hat[44] – nicht einfach wie Gartenzäune versetzen.

3.1.2 Gemeindefusionen

Die Schweizerische Eidgenossenschaft zählte bei ihrer Gründung (1848) 3.203 Gemeinden. Nachdem die Zahl der Gemeinden in den ersten Jahren des neuen Bundesstaates zunächst leicht anwuchs, nahm sie später ständig, wenn auch nur in bescheidenem Ausmaß, ab. Zu einer Abnahme führten vor allem die Eingemeindungen in die Städte zwischen 1873 und 1934 sowie die in den 1990er Jahren einsetzenden Fusionen im ländlichen Raum.[45] 1990 zählte man immer noch 3.021 Gemeinden, zur Jahrtausendwende waren es noch 2.899. Seither folgten größer angelegte Fusionsprojekte in den Kantonen Freiburg und Tessin, aber auch in Luzern, im Wallis sowie im Jura.[46] Für die größte Aufmerksamkeit sorgte aber der Entscheid der Landsgemeinde Glarus vom 7. Mai 2006, die bestehenden 25 Gemeinden zu drei Gemeinden zu fusionieren.[47] So ist

40 Vgl. dazu auch *Brunner, Stephan C.* 2009: Föderalismus: Ein altes Konzept für neue Probleme, in: AJP, Jg. 2009, Nr. 6, S. 733-739 (S. 737).

41 Problematisch ist beispielsweise die Schaffung eines „Alpenkantons", denn damit würde die Schere zwischen dem ressourcenstärksten und dem ressourcenschwächsten Kanton allzu weit geöffnet. Außerdem ist es nicht opportun, die Minderheit der peripheren alpinen Regionen in einem einzigen Kanton zusammenzufassen und damit den Graben zwischen Stadt- und Landbevölkerung noch weiter zu öffnen.

42 Vgl. auch *Frey, René L.* 2000: Wichtigste Föderalismusreformen: Neue Kantonsabgrenzungen und Neuer Finanzausgleich, in: *Neugebauer (Hrsg.)* (Fn. 4), S. 113-120 (S. 117).

43 *Waldmann* 2010 (Fn. 27), S. 18.

44 *Koller* 1990 (Fn. 32), S. 190.

45 *Fetz* 2009 (Fn. 23), S. 46 ff.

46 *Fetz* 2009 (Fn. 23), S. 49.

47 Dieser Entscheid wurde in der Landsgemeinde vom 24.11.2007 bestätigt. Die drei Gemeinden (Nord, Glarus [Mitte], Süd) sind seit dem 01.01.2011 in Funktion.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Gemeindebestand in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken (01.01.2009: 2.636; 01.01.2010: 2.596; 01.01.2011: 2.551; 01.01.2012: 2.495). Für den Verlauf des Jahres 2012[48] sowie für 2013[49] sind weitere Fusionen angekündigt. Obwohl auch Gemeindefusionen vielerorts am Widerstand der Bevölkerung einzelner Gemeinden scheitern, scheint der politische Wille für Fusionen größer zu sein, als dies für Änderungen im Bestand der Kantone der Fall ist.[50] Die Gründe hierfür dürften freilich vielfältiger Natur sein, eine mögliche Erklärung liegt aber auf der Hand: Denn während der Widerstand bei Gemeindefusionen hauptsächlich auf finanziellen Motiven (Befürchtung einer Steuererhöhung) beruht, scheinen es bei Kantonsfusionen überwiegend identitätspolitische Gründe zu sein.[51] Entsprechend erfolgsversprechend sind Gemeindefusionsvorhaben daher in Kantonen, welche eine aktive Fusionsförderungspolitik betreiben und finanzielle Anreize setzen. Da der Bestand der Gemeinden nicht durch die Bundesverfassung, sondern ausschließlich nach kantonalem Recht gewährleistet ist, kann ein Kanton auch Zwangsfusionen anordnen, sofern er (seine eigens aufgestellten) gesetzlichen Voraussetzungen beachtet und die Verfahrensrechte der betroffenen Gemeinden respektiert.[52]

3.2 Politisch verfasste Zweckregionen als Alternative?

Mit Gebietsreformen – sofern sie überhaupt politisches Gehör finden – lassen sich die bestehenden Schwächen der territorialen Strukturen weder in nützlicher Zeit noch in umfassender Weise auffangen. Zur Überwindung der kleinteiligen Einheiten und der damit einhergehenden Schwächen bedarf es daher weiterer Lösungsansätze, welche die Gebietsreformen ergänzen oder zumindest aufzugleisen helfen. Im Vordergrund der aktuellen Diskussion stehen Modelle von politisch verfassten Gebietskörperschaften, die ergänzend zu den bestehenden politischen Einheiten (Bund, Kantone, Gemeinden) Staatsaufgaben erfüllen und dabei nicht einfach im Rahmen der Kooperation zwischen den Exekutiven der bestehenden Gebietskörperschaften, sondern durch direkt-demokratisch gewählte Organe handeln. Einfacher ausgedrückt geht es um die Einführung neuer staatlicher Ebenen im bestehenden föderalen Gefüge.

48 Betroffen sind insbesondere die Kantone Waadt (Fusion von 14 Gemeinden zu vier) und Tessin (Fusion von 19 Gemeinden zu fünf), aber auch die Kantone Bern, Freiburg, Solothurn, Aargau und Graubünden.

49 Im Kanton Neuenburg schließen sich ab dem 01.01.2013 15 Gemeinden zu einer einzigen Gemeinde („Val-de-Ruz") zusammen.

50 So können sich laut einer im Jahr 2004 durchgeführten repräsentativen Umfrage 70% der Befragten eine Fusion mit einer ihrer Nachbargemeinde vorstellen; eine Fusion mit einem der Nachbarkantone könnten sich dagegen nur 45% vorstellen; vgl. Perspektive-Schweiz (Fn. 39).

51 Im ländlichen Raum kommt allerdings auch den Gemeinden teilweise immer noch eine hohe identitätsstiftende Funktion zu.

52 Vgl. BGE 131 I 91 (Kanton Wallis); BGer. Urteil 1C_41/2008 vom 26.05.2009 (Kanton Tessin).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.2.1 Theoretische Modelle

Die wissenschaftliche Diskussion wird vom Konzept der FOCJ („Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions")[53] bzw. vom Modell der „verfassten Zweckregion"[54] beherrscht. Die Idee besteht im Wesentlichen darin, für einzelne Aufgaben überlappende Hoheitsträger zu schaffen, die untereinander um den Anschluss von Gemeinden bzw. Kantonen konkurrieren und sich damit als geographisch flexibel erweisen. Die einzelnen Gemeinwesen und ihre Bürger entscheiden über den Eintritt in bestehende FOCJ, über den Austritt aus denselben oder über die Gründung neuer FOCJ. Im Unterschied zu den interkommunalen Zweckverbänden verfügen solche Hoheitsträger über (direkt-)demokratische Institutionen und über eine eigene Steuerhoheit.[55] Über die rechtliche Umsetzung dieses Modells bestehen (noch) keine klaren Vorstellungen.[56] Klar ist, dass die Schaffung von kantonsübergreifenden Hoheitsträgern mit eigenen direktdemokratischen Institutionen und eigener Steuerhoheit in der heutigen Bundesverfassung (insbesondere Art. 48) keine Stütze findet. Dasselbe gilt auch hinsichtlich der erforderlichen Grundlagen in den Kantonsverfassungen für kantonsübergreifende Zweckregionen. Abgesehen von den Unsicherheiten in der rechtlichen Umsetzung liegt eine konzeptionelle Schwäche dieses Modells darin, dass sich Staatsaufgaben oftmals nicht anhand einer scharfen Trennlinie entflechten lassen. Mit der Schaffung von FOCJ würde dieses Problem aber potenziert; neue Abgrenzungs- und Koordinationsprobleme entstünden nicht nur im Verhältnis zu den bestehenden Gebietskörperschaften, sondern außerdem auch innerhalb der verschiedenen Zweckregionen.

Vor diesem Hintergrund hat denn auch die vom Bund, den Kantonen und den Städten/Gemeinden geschaffene Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) in ihren Empfehlungen zur Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen das Konzept der FOCJ als ungeeignet erachtet[57] und stattdessen andere Modelle vorgeschlagen, die teilweise aber ebenfalls auf verfasste funktionale Gebietskörperschaften hinauslaufen.[58] Nach diesen, sich untereinander in Teilaspekten unter-

53 Das Konzept wurde von den renommierten Ökonomen *Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger* und *Jürg de Spindler* entwickelt und definiert; vgl. *Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner* 1999: Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions, Cheltenham; ebenso *Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner* 2001: Federalism with overlapping jurisdictions and variable levels of integration: The concept of FOCJ, in: *von Hagen, Jürgen/Widgren, Mika (Hrsg.)*: Regionalism in Europe: Geometries and Strategies after 2000, Boston/Dordrecht/London, S. 3-21.

54 *Blöchliger* 2005 (Fn. 8), S. 353 ff.

55 *Eichenberger/Frey* 2000 (Fn. 25), S. 152 f.

56 Vgl. immerhin die Ansätze bei *Blöchliger* 2005 (Fn. 8), S. 357, 360.

57 *Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.)* 2006: Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen, Bern, S. 73; vgl. bereits für ein Strukturmodell einer Agglomeration (innerhalb eines Kantons) *Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.)* 2004: Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration, Bern, S. 43 ff., 48 ff.

58 Vgl. die Modelle 4 (Interkantonale Agglomerationsplattform mit je einem Agglomerationsrat pro Kanton), 5 (Interkantonale Agglomerationsplattform mit gemeinsamem, interkantonalem Agglomerationsrat) und 6 (Interkantonale Aggomerationsplattform ohne Agglomerationsrat): *Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.)* 2006 (Fn. 57), S. 64 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

scheidenden Modellen verfügt die interkantonale Struktur über eigene Organe mit Entscheidungskompetenzen, und den Bürgern kommen direktdemokratische Rechte (Initiative, Referendum) zu. Solche kantonsübergreifende Hoheitsträger haben einen fixen Organisationsperimeter, der sich aber mit variablen Bearbeitungsperimetern ergänzen lässt.[59]

3.2.2 Modelle in der Praxis

Als Beispiel für eine politisch verfasste Zweckregion wird häufig die Agglomeration Freiburg zitiert, die heute die Stadt Freiburg und neun Umlandgemeinden umfasst. Es handelt sich dabei um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft nach kantonalem Recht, die auf der Grundlage eines entsprechenden kantonalen Gesetzes[60] konstituiert worden ist, über eigene Statuten[61] verfügt und der Oberaufsicht des Kantons untersteht. Der Beitritt weiterer Gemeinden ist möglich; ansonsten steht es der Agglomeration auch offen, mit Gemeinden oder mit Gemeindeverbänden Vereinbarungen abzuschließen. Im Rahmen der statutarisch übertragenen Aufgaben (Aufgaben von regionalem Interesse in den Bereichen Raumplanung, Mobilität, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung, Tourismusförderung und Kulturförderung) tritt sie an die Stelle der Gemeinden. Die Agglomeration verfügt über eigene Organe: Der Agglomerationsrat übernimmt die Funktion der Legislative und kann unter anderem allgemeinverbindliche Reglemente erlassen. Jeder Gemeinde steht eine statutarisch festgelegte Zahl von Vertretern zu, die von der jeweiligen Gemeindeversammlung oder vom Gemeindeparlament gewählt werden. Exekutive Funktionen übernimmt der vom Agglomerationsrat gewählte Agglomerationsvorstand. Dazu kommen eine Finanzkommission sowie ein Revisionsorgan. Der Gesamtheit der Stimmbürger, welche alle Personen innerhalb des Agglomerationsperimeters umfasst, die in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt sind, stehen direktdemokratische Mitwirkungsrechte (obligatorisches und fakultatives Referendum sowie Initiativrechte) zu. Die Agglomeration finanziert sich über Beiträge ihrer Mitgliedergemeinden, Subventionen und Beiträge des Kantons und des Bundes, Beiträge Dritter, Gebühren, Abgaben und Vorzugslasten. Steuerhoheit kommt ihr jedoch nicht zu. Eine Gemeinde kann frühestens auf den 31. Dezember 2023 und auch dann nur aus der Agglomeration austreten, wenn der Fortbestand der Agglomeration und die Erfüllung ihrer Aufgaben dadurch nicht übermäßig erschwert werden; außerdem unterliegt die damit einhergehende Statutenänderung dem Referendum sowie der Genehmigung durch die Kantonsregierung (Staatsrat). Möglich ist auch eine Auflösung der Agglomeration in einer Urnenabstimmung, bei welcher der Auflösungsbeschluss von der Mehrheit der Gemeinden und der stimmenden Bürger angenommen wird. Die Freiburger Agglomeration entspricht keinem der hiervor skizzierten theoretischen Modelle. Es handelt sich zweifellos um eine neue staatliche („suprakommunale") Ebene, die in bestimmten Aufgaben – so-

59 *Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.)* 2006 (Fn. 57), S. 81.

60 Gesetz vom 19.09.1995 über die Agglomerationen (AggG). Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg (SGF) 140.2.

61 Statuten vom 19.02.2008, abrufbar unter: http://www.agglo-fr.ch/de.html (16.02.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

weit regionale Koordinationsbedürfnisse bestehen – an die Stelle der Gemeinden tritt. Die Organe und die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte der Bürger sind im kantonalen Recht geregelt. Es liegt somit eine politisch verfasste Zweckregion vor. Der mögliche Radius dieser Zweckregion bleibt aber auf Freiburger Gemeinden beschränkt.

Auch der Kanton Bern hat die notwendigen Rechtsgrundlagen für die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur überkommunalen Zusammenarbeit („Regionalkonferenzen") geschaffen. Vom kantonalen Recht[62] vorgegeben sind das Verfahren zur Bildung und Auflösung solcher Konferenzen, der Perimeter der sechs vorgesehenen Regionalkonferenzen, die obligatorisch von solchen Konferenzen wahrzunehmenden Aufgaben (regionale Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung sowie deren gegenseitige Abstimmung, regionale Kulturförderung, regionale Aufgaben im Bereich der Regionalpolitik), die Verbindlichkeit der Beschlüsse der Regionalkonferenz, die Organisation, der Status und das Verfahren der Beschlussfassung durch die Regionalkonferenzen. Im Unterschied zum Freiburger Modell ist der Wirkungsbereich dieser Zweckregionen nicht auf Agglomerationen beschränkt, sondern flächendeckend angelegt, wobei sogar eine Beteiligung außerkantonaler Gemeinden möglich ist. Das Zustandekommen einer solchen Regionalkonferenz bedarf aber der Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden und der Mehrheit der Stimmberechtigten der betreffenden Region. Als legislatives Organ der Regionalkonferenz amtet die Regionalversammlung, die sich – anders als in der Freiburger Agglomeration – aus den Gemeindepräsidenten der zugehörigen Gemeinden zusammensetzt. Die in kommunalen Angelegenheiten Stimmberechtigten sowie die Gemeindebehörden verfügen über direkte Mitbestimmungsrechte (Referendum, Initiative). Abgabenhoheit kommt der Regionalkonferenz keine zu. Das Berner Modell kommt der Schaffung einer vierten Staatsebene sehr nahe. Die Verwirklichung eines flächendeckenden Systems von Regionalkonferenzen ist allerdings ins Stocken geraten. So ist die Konstituierung einer Regionalkonferenz Thun-Oberland West in der regionalen Volksabstimmung vom 13. Juni 2010 gescheitert.

3.2.3 Kurze Würdigung

Die Errichtung von Zweckregionen stellt eine echte Alternative zu einer umfassenden Gebietsreform dar. Sie ist nicht nur geeignet, die Schwächen der bestehenden territorialen Ordnung aufzufangen, sondern bringt gleichzeitig eine Stärkung der Demokratie in den Strukturen der bundesstaatlichen Zusammenarbeit. Außerdem ist sie politisch leichter realisierbar. Mehrere Fragen und Problemfelder bleiben aber offen: Sollen für die inter- und transkommunale sowie die inter- und transkantonale Zusammenarbeit mehrere, nach Funktionen getrennte Zweckregionen eingerichtet werden oder wäre die Schaffung jeweils einer Zweckregion, die sich auf alle Aufgaben von regionalem Interesse bezieht, vorteilhafter? Beim ersten Modell besteht die Gefahr der übermäßigen

62 Vgl. Art. 137 ff. des Gemeindegesetzes (GG) vom 16.03.1998, Bernische Systematische Gesetzessammlung (BSG) 170.11; Verordnung vom 24.10.2007 über die Regionalkonferenzen (RKV), Bernische Gesetzessammlung (BSG) 170.211.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Belastung des föderalen Gefüges durch die Entstehung von nebeneinander bestehenden Institutionen, denen es an einer übergeordneten und koordinierten Steuerung fehlt.

Offen bleibt ferner, welches der verschiedenen konzipierten und praktizierten Modelle wegweisend sein wird. Die Bildung von kantonsübergreifenden Zweckregionen setzt voraus, dass die verschiedenen Modelle, die in den Kantonen entwickelt werden, miteinander kompatibel sind. Es existiert allerdings kein für alle Regionen gültiges Modell.

Umstritten bleibt, wie stark die Bildung und Funktionsweise von Zweckregionen rechtlich normiert werden muss oder soll.[63] Sicher ist, dass die Bildung von Zweckregionen, wie sie hier verstanden werden, eine entsprechende Grundlage in der Bundesverfassung (für suprakantonale Regionen) bzw. in den Kantonsverfassungen (für transkantonale Regionen) voraussetzt. Darüber hinaus bedarf aber auch die Organisation und die Beschlussfassung in einer Gebietskörperschaft mit eigenen Organen und (direkt-) demokratischen Institutionen eines hinreichenden rechtlichen Rahmens. Die Bedürfnisse der variablen Geometrie finden ihre Grenzen in den Anforderungen des Rechtsstaates.

3.3 „Metropolitanregionen" als Vorstufe für politisch verfasste Zweckregionen und Gebietsreformen?

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass nicht nur Gebietsreformen, sondern auch die Bildung von verfassten Zweckregionen Rechtsetzungsverfahren bedingen, bedienen sich viele Kantone und Gemeinden heute anderer Instrumente, um die Zusammenarbeit und Koordination ihrer Aufgaben auf überregionaler Ebene voranzutreiben. Beeinflusst von den Kriterien der statistischen Raumgliederung sind in neuerer Zeit verschiedene „Metropolitanregionen" entstanden. Der Begriff der Metropolitanregion wird dabei nicht nur nach rein statistischen Kriterien, sondern hauptsächlich politisch bestimmt.[64] Der am 03. Juli 2009 gegründete und als Verein konstituierte „Metropolitanraum Zürich"[65] umfasst heute 236 Gemeinden in acht Kantonen rund um die Kernagglomeration Zürich. Obwohl die Stadt und der Kanton Luzern rein statistisch gesehen nicht zum Metropolitanraum Zürich gehören, sind sie ebenfalls (Gründungs-)Mitglieder. Der Verein versteht den Metropolitanraum Zürich als gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraum (Art. 2 Abs. 1 Statuten). Mit seinen Aktivitäten will er einen Beitrag zur langfristigen Sicherung der Lebensqualität für die Bewohner und zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit leisten (Art. 2 Abs. 2 Statuten). Er bietet seinen Mitgliedern eine Plattform, um Aufgaben und Projekte zur Stärkung des Metropolitanraums gemeinsam anzugehen. Im Zentrum seiner Aktivitäten stehen die Lancierung, Entwicklung und Umsetzung konkreter Zusammenarbeitsprojekte (Art. 3 Abs. 1 lit. c Statuten) sowie die aktive Interessenvertretung in regionalen, nationalen und internationalen Gremien

63 Vgl. etwa *Eichenberger/Frey* 2000 (Fn. 25), S. 152: „Das Konzept der FOCJ ist prozessorientiert. Deshalb darf nicht detailliert vorgeschrieben werden, welche Funktionen sie erbringen, wie viele FOCJ es geben sollte oder wo ihre Grenzen verlaufen."

64 *Kraemer* 2011 (Fn. 9), S. 61 f.

65 Vgl. http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/ (16.02.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

(Art. 3 Abs. 3 Statuten). Dem Metropolitanraum wurden keine hoheitlichen Aufgaben übertragen: Die verfassungsmäßige Zuständigkeit und Autonomie der Kantone, Städte und Gemeinden bleibt unberührt (Art. 5 Abs. 1 Statuten) und die Zuständigkeiten der kantonalen und kommunalen Behörden umfassend gewahrt (Art. 5 Abs. 2 Statuten).[66]

In dem im Dezember 2010 gegründeten Verein „Hauptstadtregion Schweiz"[67] arbeiten Kantone, Städte, Gemeinden und Regionalorganisationen rund um die Hauptstadt Bern mit dem Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung, die Lebensraumqualität und das Wohlergehen der Bevölkerung gemeinsam zu fördern, zusammen. Die Kompetenzen und Aufgaben der Mitglieder werden aber durch die Vereinsmitgliedschaft weder erweitert noch beschränkt. Deren Kompetenzen bestimmen sich vielmehr ausschließlich nach dem jeweils geltenden Recht des Bundes, der Kantone und Gemeinden (Art. 6 Statuten). Etwas anders als in Zürich oder Bern präsentiert sich die Ausgangslage im trinationalen Raum Basel, wo neben den traditionellen politischen Strukturen der Kooperation bereits zahlreiche funktionale Gremien bestehen.[68] Am 16. Januar 2012 ist unter der Ägide der Nordwestschweizer Regierungskonferenz die „Metropolitankonferenz Basel" ins Leben gerufen worden. Diese Konferenz bildet eine Plattform der Koordination und des gemeinsamen Auftritts (gegenüber dem Bund) für die bereits in den funktionalen Gremien agierenden staatlichen und privaten Akteure.[69] Des Weiteren haben die Kantone Genf und Waadt am 09. November 2011 eine Vereinbarung zur Schaffung einer „Métropole Lémanique" unterzeichnet. Geplant ist, in der Zukunft auch weitere Partner – wie etwa Städte und Gemeinden der Region, benachbarte Kantone und angrenzende französische Gebiete – einzubeziehen.[70]

Selbst wenn sich Kantone, Städte und Gemeinden (allenfalls mit transnationaler Beteiligung) in Vereinen zusammenschließen, um gemeinsame Projekte zu diskutieren und zu initiieren oder auch um gemeinsam ihren politischen Einfluss auf der Bundesebene zu verstärken, handelt es sich dabei nicht um politisch verfasste Zweckregionen, solange ihnen keine Aufgaben abgetreten werden.[71] Solche Plattformen sind vielmehr außerhalb des herkömmlichen staatlichen Gefüges angelegt. Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Vereinsmitglieder bleiben unberührt. Immerhin können solche Institutionen helfen, das Bewusstsein für die gegenseitigen Abhängigkeiten über die politischen Grenzen hinweg zu schärfen und damit das Terrain für die Schaffung von politischen Zweckregionen oder sogar – längerfristig – von Gebietsreformen vorzubereiten.

66 Vgl. zum Ganzen auch *Notter, Markus* 2010: Der Metropolitanraum Zürich, in: Parlament, Jg. 13, Nr. 3, S. 4-5.

67 Vgl. http://www.hauptstadtregion.ch/ (16.02.2012).

68 Vgl. z.B. http://www.metrobasel.ch/index.php/de (16.02.2012) mit weiteren Links.

69 Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 17.01.2012, S. 13.

70 Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 10.11.2011, S. 17.

71 Für eine Aufgabenübertragung würde der Zusammenschluss in einem Verein ohnehin nicht genügen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Zusammenfassung und Schlusswürdigung

Der Schweiz ist eine gewisse Kleinräumigkeit bereits durch ihre Staatsgrenzen vorgegeben. Zu dieser Kleinräumigkeit gesellt sich eine stark ausgeprägte Kleinteiligkeit der politischen Einheiten. Kann die Schweiz als Staat aber nur in einem föderalen Modell überleben, muss die territoriale Grundordnung des schweizerischen Föderalismus überdacht und korrigiert werden, um die Schwächen und Defizite der Kleinräumigkeit und Kleinteiligkeit zu überwinden. Da eine umfassende Gebietsreform politisch kaum realisierbar erscheint, kann diese Überwindung nur schrittweise in Etappen erfolgen, nämlich über Gemeindefusionen (also „von unten" her) sowie über eine Überlappung der bestehenden Staatsebenen mit politisch verfassten Zweckregionen. Bloße informelle vertragliche Netzwerke (wie z.B. die beschriebenen Metropolitanregionen) vermögen die bestehende Kleinteiligkeit nicht zum Verschwinden zu bringen. Sie können aber den Nährboden für künftige Fusionsprojekte bestellen.

Auch wenn ein Bedürfnis nach funktionsbezogenen, geometrisch-variablen Einrichtungen der Aufgabenerfüllung besteht, deren Wirkungsbereich den funktionalen Regionen Rechnung trägt, bedarf es nach wie vor der statischen Staatsebenen mit ihren politischen Institutionen. Denn die durch Zusammenarbeit geschaffenen Einrichtungen zur koordinierten Steuerung der funktionalen Räume benötigen eine genügende rechtsstaatliche Grundlage und eine ausreichende demokratische Abstützung. Die notwendige demokratische Legitimationskette für das Handeln der Akteure in funktionalen Räumen kann aber nur über deren Anbindung an die politischen Staatsebenen garantiert werden. Nur die politischen (statischen) Ebenen vermögen eine politische Steuerung der funktionalen Räume zu gewährleisten, die rechtsstaatlich hinreichend abgesichert und demokratisch legitimiert ist. Das Fernziel einer grundlegenden Gebietsreform bleibt davon unberührt.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Autonomiestaat und Krise – Autonomiestaat in der Krise?

Klaus-Jürgen Nagel

Im letzten Jahr war das Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften (AG) von der Finanzkrise beherrscht. Diese und die damit zusammenhängenden Auseinandersetzungen über die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen sollen daher im Zentrum dieses Beitrags stehen. Damit ist aber nicht gesagt, dass andere, in früheren „Jahrbüchern" behandelte Konflikte nicht weiterhin existierten.[1] Doch stand die Krise so sehr im Vordergrund der Auseinandersetzungen, dass z.B. Forderungen nach einer anderen Kompetenzverteilung oder einer Reform des Finanzsystems immer mit Bezug auf die Krise diskutiert wurden.

1. Die Rahmenbedingungen

Durch das Urteil vom Juni 2010 ist das vom spanischen Parlament verabschiedete und von der katalanischen Bevölkerung in Volksabstimmung ratifizierte Autonomiestatut von 2006 wesentlich beschnitten worden. Reformen einiger anderer Statute wurden dagegen recht konfliktfrei umgesetzt. Es hatte sich gezeigt, dass solche Änderungen grundlegender Gesetze, wenn überhaupt, dann nur nach einem Kompromiss der spanischen Großparteien „Partido Popular" (PP) und „Partido Socialista Obrero Español" (PSOE) erfolgreich durchgeführt werden können[2] – keine erfreulichen Aussichten für diejenigen Autonomen Gemeinschaften, die wie Katalonien und das Baskenland über ein eigenes, stark von nur dort kandidierenden Parteien geprägtes Parteiensystem verfügen. Nach den katalanischen Wahlen vom November 2010 kamen die Nationalisten der „Convergència i Unió" (CiU) wieder an die Regierung, sind aber im Parlament auf die Unterstützung mindestens einer der anderen Fraktionen angewiesen. Im Baskenland haben neu zugelassene, radikalere Nationalparteien bei den Kommunalwahlen im Mai 2011 ein Viertel der Stimmen erhalten. Auf der anderen Seite hat Spanien nach dem Wahlsieg des konservativen PP im November 2011 nun wieder eine Regierung, die über eine absolute Mehrheit in beiden Kammern verfügt. Nach den starken Verlusten bei den Wahlen auf allen drei Ebenen (Zentralstaat, Autonomien, Gemeinden) ist die vormalige Regierungspartei PSOE erst einmal mit inneren Auseinandersetzungen beschäftigt. In

1 Vgl. *Colino, César* 2011: What now for the Autonomic State? Muddling through growing tensions amidst the aftermath of the Court's Ruling and the painful fiscal crisis, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2011, Baden-Baden, S. 309-322. Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts zum katalanischen Statut von 2006 ist z.B. der Gebrauch des Katalanischen als vorherrschende Lehrsprache („Immersion") an den Schulen Kataloniens wiederholt Gegenstand der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs geworden. Wieweit diese Einzelfallurteile, die den Gegnern der Politik Recht gaben, allgemeinverbindlichen Charakter tragen, ist umstritten (vgl. La Vanguardia 03., 04., und 06.09.2011).

2 *Colino* 2011 (Fn. 1).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

allen Gemeinschaften außer dem Baskenland, Katalonien, den Kanarischen Inseln, Navarra und in Andalusien regieren nun Ministerpräsidenten des PP,[3] der auch fast alle spanischen Großstädte verwaltet. Diese in der Geschichte der spanischen Demokratie einmalige Vormachtstellung ermöglicht es der spanischen Regierung, fast unbehindert eine Politik zu betreiben, die den Autonomiestaat wesentlich prägen wird. Dies gilt in erster Linie für die Regelung der Finanzverhältnisse der Gemeinschaften, die ja unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene angesiedelt sind.[4] Andererseits wird die spanische Finanzpolitik nun von Akteuren von außerhalb des spanischen Staates mitbestimmt.

2. Finanzkrise und Autonomiestaat

Die Finanzverteilung zwischen dem spanischen Staat und den Autonomen Gemeinschaften des „Normalregimes" (alle außer dem Baskenland und Navarra, die die Steuern selbst einziehen und dann eine langfristig vorab ausgehandelte „Quote" an Madrid überweisen) wird durch die LOFCA, das Organgesetz zur Finanzierung der Gemeinschaften, festgelegt. Dabei sitzt der Zentralstaat am längeren Hebel, da die Beschlüsse des Rats der Finanzminister schließlich im Parlament verabschiedet werden müssen. Dort kann sich die Regierung mit ihrer Unterhausmehrheit durchsetzen, da der Senat nicht gleichwertig und keine echte Territorialkammer ist. Dennoch haben die Notwendigkeit von Koalitionen und die Blockademöglichkeiten der Gemeinschaften bei der Übertragung von Steuermitteln dazu geführt, dass die Autonomen Gemeinschaften heute über die Hälfte des Aufkommens aus den wichtigsten Steuern verfügen können, wobei sie allerdings auch für die kostenträchtigsten Aufgaben verantwortlich sind (z.B. Gesundheit und Erziehung). Während ihre Autonomie bei den Ausgaben hoch ist, hängen sie bei den Einnahmen von Steuern ab, auf deren Höhe sie weniger Einfluss haben, und müssen darauf warten, ihr Geld überwiesen zu bekommen. Eventuelle Ausfälle etwa durch einen Konjunktureinbruch können sie nicht oder nur zum geringen Teil durch Erhöhung der Einnahmen ausgleichen. Ein zusätzliches Problem entsteht durch den Finanzausgleich. Besonders Katalonien forderte (lange vergeblich) vom Zentralstaat die regionalisierte Aufstellung von Steuerabfluss einerseits und staatlichen Ausgaben andererseits („fiskalische Bilanz"). Im Jahre 2008 hat der Zentralstaat diese Zahlen einmal veröffentlicht und sich verpflichtet, dies alle drei Jahre zu wiederholen. Dies unterblieb 2011. Alle im katalanischen Parlament vertretenen Parteien halten das heute bestehende Defizit für zu hoch. Nach 2011 veröffentlichten Zahlen der katalanischen Regierung überwies diese Gemeinschaft 2009 netto einen „Soli" von 8,4% seines BIP bzw. 2.256 Euro pro Person. Die Summe entspricht etwa dem doppelten des katalani-

3 In Asturien regiert die PP-Abspaltung FAC. Insgesamt gibt es 17 Autonome Gemeinschaften.

4 Vgl. *Medina Guerrero, Manuel* 2011: CCAA y crisis económica: la eficiencia económica y política del Estado autonómico en el actual contexto de crisis, in: Cuadernos Manuel Giménez Abad Nr. 1, Juni, S. 43-53.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schen Haushaltsdefizits für 2010.[5] Auch die Balearen und die dem Normalregime nicht angehörenden Autonome Gemeinschaft Baskenland und Navarra sowie Madrid sind Nettozahler.

Tabelle 1: Autonome Gemeinschaften in der Finanzkrise. Ausgewählte Indikatoren.

AG	Beamte/ Beschäftigte[6]	Veränderung seit 2008, (durchschnittl. Zuwachs 8,9%)	Verschuldung in % des BIP Ende 2011[7]	Defizit in % des BIP 2011[8]	Arbeitslosigkeit 2011[9]
Kastilien-Mancha	24,5%	+12,1%	18,3%	-7,30%	27,18%
Múrcia	20,5%	+ 8,9%	10%	-4,33%	27,48%
Valencia	18,6%	+ 9,5%	19,9%	-3,68%	25,10%
Extremadura	29,8%	+ 6,6%	11%	-4,59%	32,72%
Asturien	21,4%	- 3,6%	8,8%	-3,64%	17,81%
Katalonien	19,5%	+13,1%	19,7%	-3,72%	20,27%
Kastilien-Leon	25,7%	+13,6%	8,8%	-2,35%	19,16%
Kantabrien	21,2%	+ 6,0%	9,7%	-4,04%	15,67%
Andalusien	24,8%	+ 9,6%	9,5%	-3,22%	33,06%
Balearen	17%	+21,1%	16,8%	-4,00%	24,62%
Aragonien	22,9%	+ 7,3%	10,3%	-2,88%	16,83%
Galicien	21,3%	+ 3,6%	12,4%	-1,61%	19,09%
Rioja	17,4%	- 8,0%	11,8%	-1,97%	20,02%
Kanaren	21,7%	- 3,6%	8,2%	-1,78%	31,43%
Madrid	23,1%	+ 9,9%	7,9%[10]	-1,13%	17,97%
Navarra	20,9%	+ 3,8%	11,1%	-1,89%	14,63%
Baskenland	22,4%	+ 9,3%	7,9%	-2,56%	13,67%

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Einbruch der Steuereinnahmen durch die Krise führte rasch zu hohen Defiziten, denn die Gemeinschaften tragen den Großteil der Personalkosten. Für sie arbeiten

5 La Vanguardia vom 26. und 27.10.2011.

6 Gesamtspanien: 22,1%, in: La Vanguardia vom 13.01.2012.

7 La Vanguardia vom 17.11.2011.

8 Gesamtdefizit der AG: 2,94%; Staat 8,51%, in: La Vanguardia vom 28.02.2012; die Regierung Rodriguez Zapatero hatte sich gegenüber der UE verpflichtet, ein Defizit von 6% einzuhalten. Von den 2,5% Zielüberschreitung entfallen 0,3% auf den Zentralstaat, 1,6% auf die AG, der Rest zu etwa gleichen Teilen auf die Gemeinden und die Sozialversicherungskasse.

9 Staat insgesamt: 23,32%, in: La Vanguardia vom 28.01.2012; der rascheste Anstieg wurde in Katalonien, den Balearen und auch in Madrid registriert.

10 Allerdings ist die Gemeinde Madrid, die den größten Teil der AG ausmacht, sehr hoch verschuldet.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

50,3% der im öffentlichen Dienst beschäftigten Personen (23,6% bei Gemeindeverwaltungen, 22,2% beim Gesamtstaat).[11] Die Möglichkeiten der Autonomen Gemeinschaften zur Neuverschuldung sind eingeschränkt, ihr Kreditrisiko ist höher ist als das des Gesamtstaats, der ja ebenfalls kräftig Kredite nachfragt. Nach Angaben des „Banco de España" betrug die spanische Gesamtschuld Ende 2011 706.340 Millionen Euro (66% des BIP); in einem Jahr war sie um 14,9% gewachsen. Auf den Zentralstaat entfielen davon 534.488 Millionen (bei einer Steigerungsrate von 9,5%), auf die Gemeinschaften 135.151 Millionen (14,3%) und auf die Gemeinden 36.701 Millionen Euro (3,6%).[12]

Mit der Verschärfung der Krise und der zunehmenden Notwendigkeit, europäische Vorgaben einzuhalten, nahmen die Drohungen des Zentralstaats, gegen Defizit- und Schuldensünder unter den Gemeinschaften vorzugehen, zu. In einer in der Öffentlichkeit wenig beachteten Entscheidung (STC 134/2011) hatte das Verfassungsgericht für Recht erkannt, dass der Staat den Autonomen Gemeinschaften Ausgabenbegrenzungen durch Stabilitätsziele verbindlich vorgeben darf.[13] Grundlage der Entscheidung waren die in der Verfassung festgelegte Rahmenkompetenz des Zentralstaats zur Lenkung der Wirtschaftspolitik, die Zuständigkeit für die Staatsschulden und zur Koordinierung der Finanzautonomie der Gemeinschaften mit dem Staatshaushalt (Art. 149.1.13, 14 und 156.1 der Verfassung). Der Zentralstaat zeigt die Tendenz, die öffentlichen Kassen als eine zu verstehen, für die er sich gegenüber „Brüssel" zu verantworten hat.[14] Zugleich aber werden in der Öffentlichkeit und auch im Ausland die Gemeinschaften als die Sünder an den Pranger gestellt, deren Ausgaben oft unnötig, verschwenderisch und ineffizient seien und in denen die Korruption besonders um sich greife.[15] Unter den in der spanischen Öffentlichkeit am meisten kritisierten Ausgaben der Gemeinschaften finden sich neben Fehlinvestitionen in die Infrastruktur vor allem solche, die von den „nationalen" Gemeinschaften als unbedingt notwendig zur Sicherung ihrer Identität angesehen werden, etwa für eigene Fernsehanstalten, Sprachpolitik und Außenvertretungen. Angehörige der Mehrheitsnation können sich in höherem Maße darauf verlassen, dass entsprechende Bedürfnisse vom Gesamtstaat oder durch den Markt befriedigt werden.

Nachdem die neue katalanische Minderheitsregierung der CiU 2011 das Budget gesenkt hatte (für 2012 ist eine weitere Senkung um 12,3% angekündigt), haben u.a. auch Kastilien-La Mancha (20%), Murcia (18%) und Extremadura (10%; 20% sind angekündigt) und letztlich auch València ähnliche Kürzungen realisiert bzw. angekündigt.

11 Zahlen für Juli 2010, in: La Vanguardia vom 13.01.2012.

12 La Vanguardia vom 17.12.2011.

13 La Vanguardia vom 28.07.2011

14 *Guillem López-Casasnovas* verweist in El Periódico de Catalunya vom 04.03.2012 darauf, dass der Staat nur etwa ein Drittel der öffentlichen Ausgaben tätigt, aber zwei Drittel des Defizits auf ihn entfällt.

15 Vgl. *José Luis Barberia* in El País vom 02.11.2011. Laut den von Regierungschef Rajoy nun bekannt gegebenen Zielen wird das spanische Defizit von 8,5% (Zentralstaat 5,1, AG 2,9, Gemeinden 0,4 und Sozialversicherung 0,1%) auf 5,8% des BIP zurückgeführt werden (Zentralstaat 4,0, AG 1,5, Gemeinden 0,3, Sozialversicherung 0%). Die AG sind also relativ am stärksten in die Pflicht genommen, da sie ihr Defizit fast halbieren sollen (La Vanguardia vom 03.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Genutzt werden Möglichkeiten zur Steigerung der Einnahmen (Wiedereinführung der Vermögenssteuer in Katalonien, Verdoppelung des sogenannten „Gesundheitscents" auf Mineralöle, Gebührenerhöhungen, Verkauf von Gebäuden der Landesministerien, in Katalonien zukünftig eine Rezeptgebühr und eventuell eine Touristensteuer, in einigen Autonomen Gemeinschaften auch Erhöhung des „autonomen Anteils" an der Lohn- und Einkommensteuer[16]) und Ausgabenkürzungen (Entlassungen, Gehaltssenkungen, Subventionseinsparungen, durchaus auch Diätenreduzierung der Parlamentarier, Reduzierung des Dienstwagenparks, Schließung von Unternehmen in öffentlicher Hand u.a.). Mehrere Gemeinschaften sparten bei den Außenvertretungen (Katalonien schloss das Büro in Buenos Aires und kürzte bei den anderen, Extremadura und Kastilien-Mancha sparten bei der Vertretung in Brüssel, Valencia kündigte eine Senkung von 50% der Ausgaben für die Außenvertretung an).[17] Murcia möchte zur Kostensenkung die Kompetenzen für das Gesundheitswesen und das Erziehungswesen, Madrid die Justizverwaltung an die Zentralregierung zurückgeben.[18] Nicht alle Gemeinschaften sind den Beispielen von Austeritätspolitik gefolgt. Die sozialistische Regierung von Andalusien hat den Haushalt für das Wahljahr 2012 sogar um 1,1% erhöht.[19]

Mehrere Autonome Gemeinschaften gerieten im Laufe des Jahrs 2011 in akute Liquiditätsengpässe. Valencia ist seit Jahren bekannt für seine modernen und repräsentativen Neubauten und als Ausrichter von Sportereignissen.[20] Die Verschuldung wuchs schnell, zumal die konservative Regierung die Steuern senkte und das Land netto in den „Finanzausgleich" zahlt. Heute ist Valencia die im Verhältnis zum BIP am höchsten verschuldete Gemeinschaft.[21] Bei Jahresbeginn musste die Gemeinschaft das spanische Schatzamt um Hilfe bitten, da sie einen relativ kleinen Kredit (123 Millionen Euro) bei der Deutschen Bank nicht mehr bedienen konnte, technisch gesehen also zahlungsunfä-

16 Die AG haben eine begrenzte normative Kompetenz zur Festsetzung des ihnen zustehenden Anteils der Lohn- und Einkommensteuer. 2011 mussten Katalonien, Asturien, Andalusien, die Balearen, Kantabrien, Extremadura und Murcia ihre Höchstsätze für durch Arbeit erzielte Einkünfte anheben, Madrid, Valencia und die Rioja senkten sie. Heute (Stand 17.01.2012) liegen die Sätze für die „foralen AG" zwischen 42% in Navarra und 45% im Baskenland, für die AG des „Normalregimes" zwischen 51,9% in Galicien und Madrid und 56% in Katalonien (wobei im Normalregime immer 30,5% an den Gesamtstaat gehen); vgl. La Vanguardia vom 05.02.2012, Beilage „Diners", S. 2.

17 Der neue Außenminister García-Margallo hat vorgeschlagen, Regionalbüros einzusparen, aber dafür Personal der AG in die spanischen diplomatischen Vertretungen aufzunehmen. Valencia will das Angebot annehmen, in: La Vanguardia vom 03. und 06.01.2012.

18 Vgl. *Juliana, Enric* 2011: La fallida del cafè per a tothom, in: La Vanguardia vom 28.07.2011; *Barberia, José Luis* 2011: La hora de racionalizar la España autonómica, in: El País vom 02.01.2011. Der Präsident von Murcia, Valcarcel, befürwortet die Rückgabe des Erziehungswesens an die Zentralregierung, allerdings aus spanisch-nationalistischen Gründen, nämlich um zu verhindern, dass im Geschichtsunterricht einiger AG nicht die seiner Meinung nach korrekte spanische Nationalgeschichte gelehrt würde.

19 La Vanguardia vom 27.10.2011.

20 Zum Beispiel „America's Cup" und „Formel 1". Zu Medienschätzungen der Kosten vgl. Ara vom 05.01.2012.

21 Die Schulden bei Lieferanten betrugen 2011 2.400 Millionen Euro. Zwei Tage streikten die Apotheken, denen die AG 550 Millionen Euro für Medikamente schuldete.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

hig war.[22] Katalonien konnte im Dezember 2011 das Weihnachtsgeld für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten nur noch verspätet und in Raten bezahlen. Zur Überbrückung von Engpässen wurden seit 2010 in Katalonien, in Valencia und in anderen Gemeinschaften hochverzinsliche Schuldverschreibungen mit kurzen Laufzeiten aufgelegt und mit unterschiedlichem Erfolg platziert. Bankgebühren werden dabei in Kauf genommen, auch weil sehr kurzfristige Obligationen nicht im Jahreshaushalt erscheinen. Die Zentralregierung half mit selektiv vergebenen Bürgschaften, Vorschüssen und Verschuldungsgenehmigungen für sechs Autonome Gemeinschaften im Januar 2012 (und der Verlängerung solcher Erlaubnisse für weitere sechs)[23] sowie mit zinsgünstigen Krediten des „Instituto de Crédito Oficial" (ICO). Die Hilfen kopieren die europäischen Maßnahmen für Mitgliedsstaaten.[24] Autonome Gemeinschaften, die, wie im März 2012 Katalonien, um solche Hilfen nachsuchen, befinden sich in der Lage von Bittstellern.

Das katalanische Defizit für 2011 wurde von der Zentralregierung mit 3,72% des BIP festgelegt. Folgt man aber den Zahlen der katalanischen Regierung, macht es 3,29% aus. Die Differenz beträgt 854 Millionen Euro. Hauptsächlich besteht sie aus einem Posten von 759 Millionen Euro; diesen hätte die spanische Regierung aufgrund der Zusatzbestimmung des 2006 verabschiedeten Statuts im Jahre 2008 an Katalonien überweisen müssen, doch hat dies weder die Regierung Zapatero noch die Regierung Rajoy veranlasst (Stand 07.03.2012). Die katalanische Regierung wollte diese nicht erhaltene Zahlung im Haushalt defizitmindernd berücksichtigen, was aber nicht genehmigt wurde. Nach Ansicht des katalanischen Finanzministers Mas Colell wird so ein Teil des zentralstaatlichen Defizits auf die Gemeinschaften verlagert.[25] Die Autonome Gemeinschaft sieht sich als Sündenbock.[26] Ein höheres Defizit bedeutet außerdem ein schlechteres Rating und damit höhere Kreditkosten. Immerhin hat Regierungschef Rajoy durchblicken lassen, die 759 Millionen Euro nach den andalusischen Wahlen im März zu überweisen.[27] Möglicherweise versucht die Regierung aber auch, die in den reformierten Autonomiestatuten von Andalusien, Katalonien, Kastilien-Leon und Balearen festgelegten Bedingungen zu revidieren, die der Zentralregierung gewisse Investitionsquoten in diesen Gemeinschaften auferlegen.[28]

Kurz nach seiner Amtsübernahme kündigte der neue Wirtschaftsminister Luis de Guindos in der Financial Times ein Organgesetz an, das Kontrollinstrumente zur Prüfung der Haushalte der Gemeinschaften vorsieht: „The liquidity difficulties are truly an opportunity to impose hard conditions and measures in terms of reining in the deficits of the autonomous regions. [...] there will be very intense and strict control from the Span-

22 Ara vom 05.01.2012.

23 La Vanguardia vom 28.01.2012.

24 Sie wurden erleichtert begrüßt von den AG mit den schärfsten Liquiditätsengpässen, darunter Valencia und Katalonien, vgl. La Vanguardia vom 19.01.2012.

25 La Vanguardia vom 28.02.2012.

26 Antoni Puigverd forderte in La Vanguardia vom 06.01.2012 eine bessere Informationspolitik Kataloniens, um der Projektion der zentralstaatlichen Version in der internationalen Presse zu begegnen.

27 La Vanguardia vom 21.01.2012.

28 La Vanguardia vom 31.12.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ish treasury and the Spanish budget ministry [...] you will have a priori controls. Before approving the budget ministers they will need the green light from the central government."[29] Die Zentralregierung verteidigt diese Pläne, indem sie eine Parallele zu den jüngst verabschiedeten europäischen Maßnahmen zur Haushaltskontrolle zieht. Meines Erachtens wird dabei „übersehen", dass die Mitgliedsstaaten der Währungsunion und der EU mitentscheiden – und sich im Ernstfall sogar wie Großbritannien „ausklinken"–, während die Gemeinschaften in Madrid weder über diese Mitbestimmungsmöglichkeiten noch über *exit option* verfügen. Manche Beobachter fühlten sich an den –vom Verfassungsgericht 1982 größtenteils vereitelten – Versuch erinnert, die Kompetenzen der Gemeinschaften durch ein zentralstaatliches Gesetz zu „harmonisieren".[30] Möglicherweise belässt es die Zentralregierung bei einem Gesetz, dass in Ausgestaltung der im September 2011 in die Verfassung eingefügten Schuldenbremse die Autorisierung von Schulden und Defiziten vorschreibt, ohne auf die einzelnen Posten der Haushalte Einfluss auszuüben.[31] Finanzminister Montoro legte die Drohung nach, verschwenderische Minister der Gemeinschaften strafrechtlich zu verfolgen.[32] Mögliche europäische Sanktionen, die den spanischen Staat treffen, werden von den verantwortlichen Verwaltungen bezahlt werden müssen.

Diese Auseinandersetzungen und Verteilungskämpfe haben im Jahr 2011 wohl dazu beigetragen, dass der Anteil der Katalanen, die in einem (hypothetischen, da verbotenen) Referendum für die Unabhängigkeit des Landes stimmen würden, laut einer Umfrage des landeseigenen „Centre d'Estudis d'Opinió" nun bei 45,4% liegt (24,7% wären dagegen, 23,8% würden sich enthalten oder nicht teilnehmen). Die Zahl der Befürworter ist seit Juli 2011 um 2,5% gestiegen, die Zahl der Gegner um 3,5% gesunken.[33] Noch größere Zustimmung gab es, als danach gefragt wurde, ob nicht die katalanischen Verwaltungen alle Steuern, die Personen und Unternehmen in Katalonien zahlen, einziehen und verwalten sollten. 75,5% der Befragten waren damit „vollständig" oder „sehr" einverstanden, nur 18,2% „vollständig" oder „sehr" dagegen.[34] Diese Zustimmung geht weit über den Wähleranteil hinaus, den CiU, der Parteienverbund, der mit der Forderung nach einem *pacte fiscal* in die katalanischen und die spanischen Wahlen gezogen war, erhalten hat. Was dieser beinhaltet, das haben die Wahlprogramme allerdings offen gelassen. Möglicherweise wollte man den durch das (in ihrer Sicht) Scheitern des Statutsprozesses frustrierten Wählern ein neues Ziel geben, zumal ja auch separatistische Parteien zur Wahl standen. Interpretationsmöglichkeiten reichen von einem *concierto económico* nach baskisch-navarresischem Vorbild, das das Eintreiben aller

29 Siehe http://www.ft.com/cms/s/0/714fe4e2-372d-11el-b741-00144feabdc0.html (06.01.2012); Valencias Vizepremier hat die Vorab-Kontrolle begrüßt, siehe: La Vanguardia vom 06.01.2012.

30 Vgl. Ara vom 05.01.2012.

31 La Vanguardia vom 06.01.2012.

32 La Vanguardia vom 19.01.2012.

33 *Institut d'Estudis Autonòmics* 2011: Tercera onada del barómetre d'opinió pública, Octubre. Doch ist die Unabhängigkeit nur die dritte Präferenz (28,2%), nach dem Bundesstaat (30,4%) und dem aktuellen Autonomiemodell (30,3%).

34 Vgl. La Vanguardia vom 30.06.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Steuern, die Finanzinspektion und die gesamte Steuerverwaltung gegen Zahlung eines langfristig ausgehandelten Fixbetrags (an den Staat zur Deckung seiner Kosten) in katalanische Hand geben würde, bis hin zu einem zwischen dem Zentralstaat und Katalonien konsortiell betriebenen Finanzamt. Letzteres schien den katalanischen Sozialisten vorzuschweben, als sie sich im Wahlkampf 2011 die Formel des *pacte fiscal* zeitweise zu Eigen machten, ihr aber das Adjektiv *federal* anfügten. Auch die katalanischen Sozialisten wollen nämlich das katalanische Fiskaldefizit senken; es bleibt aber unklar, wieweit sie das innerhalb des Systems der LOFCA verwirklichen könnten.[35] Den Umfragen zufolge waren 71 % der Wähler der Sozialisten in Katalonien für einen *pacte fiscal*.[36] Dagegen haben die spanischen Sozialisten die Angst der spanischen Wähler vor (und das Misstrauen gegenüber) den Katalanen zu berücksichtigen. So haben auch die katalanischen Sozialisten mittlerweile wieder auf diesen Begriff verzichtet.[37] Jüngsten Meldungen zufolge haben CiU und die kleineren Oppositionsparteien ERC und die Grünen (ICV) im katalanischen Parlament ein Übereinkommen erzielt, demzufolge Katalonien die Steuern eintreiben und damit den „Schlüssel zur Kasse" erhalten soll. Dem Zentrum soll aber nicht nur eine Quote zur anteiligen Deckung der Kosten der Zentralverwaltung erstattet, sondern zusätzlich noch gesondert ein Solidaritätsbeitrag überwiesen werden.

Vom katalanischen Parlament befragte Experten[38] hielten, wie zu erwarten, mehrheitlich die Möglichkeit eines *concierto económico* bei entsprechendem politischen Willen für gegeben, und zwar durch Gesetzes-, nicht durch Verfassungsänderung. Dabei blieb die Frage strittig, ob Katalonien auch im Rahmen der LOFCA einen Sonderstatus erhalten könnte,[39] oder aus der LOFCA ausgegliedert werden müsste. Zu jeder Ände-

35 La Vanguardia vom 01.03.2012.

36 La Vanguardia vom 10.10.2011.

37 Folgende Szenarien werden debattiert (vgl. La Vanguardia vom 04.03.2012): a) Ein historisches Abkommen zwischen Rajoy und Mas gibt Katalonien den „Schlüssel zur Kasse" und wird danach eventuell durch Neuwahlen „ratifiziert"; b) Das System wird zwar nicht geändert, aber Kataloniens „deficit fiscal" wird gesenkt; auch hier könnte Artur Mas Neuwahlen einberufen; c) Die Verhandlungen zwischen der Landesregierung und der Zentralregierung scheitern: in Katalonien verliert Mas die Unterstützung des PP und muss sich für seine Minderheitsregierung nach einem anderen Partner umsehen, den er in ERC findet; d) Nach Scheitern der Verhandlungen befragt Mas das katalanische Volk, bei erfolgter Zustimmung organisiert er eine eigene Finanzverwaltung und ruft die Katalanen auf, die Steuern an diese zu bezahlen; e) Nach Scheitern der Verhandlungen erklärt die katalanische Regierung, dass nach dem Scheitern des Statuts von 2006 und nun auch des „pacte fiscal" alle Möglichkeiten einer paktierten Lösung erschöpft seien: Neuwahlen werden angesetzt mit dem Ziel einer Mehrheit für eine einseitige Unabhängigkeitserklärung durch das katalanische Parlament nach dem Vorbild des Kosovo.

38 Etwa 30 Juristen, Politikwissenschaftler und Ökonomen, vgl. das Gutachten *Institut d'Estudis Autonòmic* 2011: Informe sobre l'aplicació a Catalunya d'un nou model de finançament basat en el concert econòmic, Barcelona.

39 Gedacht wird an die Totalabtretung der Steuern mittels Art. 150.1 der Verfassung mit einer Regelung der Quote, die dann an die Zentralregierung „zurückgezahlt" wird. Der wesentliche Vorteil für Katalonien wäre also eine Umkehrung des Geldstroms, denn jetzt erhalten die AG des Normalregimes ihr Geld ja aus Madrid. Eine solche Abtretung wäre revidierbar, auch durch einseitigen Be-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 LOFCA wäre neben einer weitgehenden katalanischen Aktionseinheit politisch aber mindestens die Unterstützung einer der spanischen Großparteien erforderlich. Nachdem der PP über eine absolute Mehrheit verfügt, ist eine solche Reform schwierig, obwohl auch unter den katalanischen Wählern des PP 68% einen *pacte fiscal* für „notwendig" oder „sehr notwendig" halten.[40]

3. Der Ausbau der Verkehrswege und Flughäfen[41]

Seit dem Poststraßenprogramm der Bourbonen (1720) haben die spanischen Straßen ihren Ausgangspunkt in Madrid. Auch der Bau der Nationalstraßen und heute der mautfreien Autobahnen (*autovías*) folgt diesem Muster. Gebührenpflichtige *autopistas* verlaufen dagegen meist entlang der Mittelmeer- oder der Atlantikküste. Beim Bau des spanischen Eisenbahnnetzes verfolgte man ebenfalls das Ziel, die Hauptstadt radial mit den Provinzhauptstädten zu verbinden. Die Nahverkehrsverbindungen sind weiter modernisierungsbedürftig. In Fall Katalonien wurde die Kompetenz für die Nahverkehrszüge qua Statut von 2006 der Landesregierung übertragen, doch waren die Übergabeverhandlungen extrem langwierig und erst vor kurzem wurde die katalanische Regierung für einige Aspekte der Nahverkehrsverbindungen tatsächlich zuständig (2010). Ab 2016 könnte Katalonien auch den Generalunternehmer, die staatliche RENFE, durch eine oder mehrere andere Gesellschaften ersetzen. Dazu müsste aber der spanische Staat das 2009 gegebene Versprechen einhalten, ein gesamtstaatliches Gesetz zu ändern.[42]

Während Güterverkehr und Nahverkehr relativ vernachlässigt wurden, baute der Zentralstaat das Netz der Hochgeschwindigkeitszüge (AVE) unter hohem Aufwand aus. Das spanische Hochgeschwindigkeitsnetz ist nach dem chinesischen das zweitlängste der Welt, aber Spanien hat nur 15% der Passagiere des französischen und 5% des japanischen. Beim Ausbau wurde wieder radial vorgegangen. Die erste Strecke verband 1992 Madrid und Sevilla, 2003 kam die Verbindung Madrids mit Lleida, 2005 mit Toledo, 2007 mit Segovia, Córdoba, Málaga und Valladolid, erst 2008 wurde die zweitgrößte Stadt des Staates, Barcelona, angebunden. 2010 kam Valencia hinzu. Barcelona und Valencia sind weiterhin nicht durch einen AVE verbunden (ein Teil dieser Eisenbahntrasse ist sogar noch einspurig). Auch zwischen Barcelona und der französischen Grenze gibt es keinen AVE. Dagegen wurde 2010 beschlossen, Santander über Palencia mit Madrid zu verbinden, nachdem der kantabrische Präsident Revilla gedroht hatte, die Sozialisten sonst aus seiner Regionalregierung zu werfen.[43] Die in fünf Jahren zu bauende Strecke kostet 2000 Millionen Euro und wird die Fahrtzeit um eine Viertelstunde

schluss des Zentralstaats. Die Reform müsste theoretisch die Solidarität mit den anderen AG nicht reduzieren, falls direkt in die Ausgleichsfonds eingezahlt würde.

40 La Vanguardia vom 10.10.2011.

41 Grundlegend: *Bel, Germà* 2011: Espanya, capital París. Tots els camins porten a Madrid/Barcelona.

42 La Vanguardia vom 09.02.2012.

43 So *Albalate, Daniel/Bel, Germà* 2011: Cuando la economía no importa: auge y esplendor de la Alta Velocidad en España, in: Revista de Economía Aplicada 55, S. 171-190 (S. 172).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

reduzieren. Der gültige, bis 2020 zu realisierende Ausbauplan sieht vor, Madrid mit allen Provinzhauptstädten zu verbinden, ein Plan, der von den Sparmaßnahmen bisher kaum betroffen wurde.

Dieses Schema wiederholt sich bei den Flugplätzen. 47 der spanischen Plätze werden von der staatlichen Gesellschaft AENA verwaltet, ein System, das man in Europa sonst nur noch in Rumänien findet.[44] Zwei Ausnahmen gibt es: der Flughafen Ciudad Real (2008) gehört einer Gesellschaft unter Beteiligung von privatem Kapital. Der Flughafen Alguaire/Lleida (2010) gehört der katalanischen Regierung, die den Bau finanzierte. Immer wieder wurde kritisiert, dass die AENA die Interessen der Territorien nicht unparteiisch wahrnimmt und außerdem auch nach der Teilprivatisierung der Gesellschaft Iberia weiterhin diese Gesellschaft bevorzugt. Dagegen behaupten die Verteidiger des Systems, die einheitliche AENA fördere die Solidarität zwischen den Territorien.

Tabelle 2: Anteile der Autonomen Gemeinschaften an den Investitionen in Flughäfen und am Passagieraufkommen (1985 bis 2008)

	% Investitionen	% Passagiere
Madrid	44,5	22,2
Katalonien	20,2	15,3
Andalusien	9,4	10,0
Kanarische Inseln	9,2	20,7
Balearen	6,5	18,3
Valencia	3,4	6,3
Baskenland	1,8	2,1
Galicien	1,8	1,9
Kastilien-Leon	0,9	0,2
Aragonien	0,8	0,2
Asturien	0,4	0,6
Murcia	0,4	0,4
Kantabrien	0,3	0,2
Navarra	0,2	0,2
Extremadura	0,0	0,0

Quelle: *Bel* 2011 (Fn. 28), S. 57.

Das Solidaritätsargument scheint aber wenig glaubhaft, denn gerade die mächtigste Region, die zugleich eine der reichsten ist, erhielt fast die Hälfte der Investitionen. Das Argument muss also nachgebessert werden, indem man den Ausbau des einen Flughafens als allgemeines, „nationales" Interesse, die anderen als partikulare Interessen ansieht. Dies ist aber in einem plurinationalen Staat problematisch. Besonders in Katalonien fordert man schon lange die Übergabe des Flughafens Barcelona/El Prat in die Hoheit der Landesregierung, ersatzweise wenigstens eine Beteiligung der katalanischen

44 Vgl. *Bel, Germà* 2007: Aeroports i poder, Barcelona.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Regierung an einem Konsortium, dass den Flughafen individuell verwalten bzw. die Konzession für den Betrieb vergeben soll. Hauptziel ist, einen Wettbewerb zwischen den Flughäfen zu ermöglichen, auch in der Hoffnung, mehr Direktflüge nach Barcelona zu ermöglichen, um nicht mehr so oft auf das Umsteigen in Madrid angewiesen zu sein. Die sozialistische Regierung Zapatero hatte im Jahr 2011 die Privatisierung des Betriebs nicht nur des Flughafens Prat (Barcelona) sondern auch von Barajas (Madrid) eingeleitet.[45] Die Regierung Rajoy wiederum hat den ganzen Privatisierungsprozess gestoppt.[46] Ministerin Ana Pastor ist gegen eine Zerschlagung der AENA und will verhindern, dass El Prat und Barajas miteinander in Wettbewerb treten. Spanien sollte „seine" Interessen gemeinsam gegen andere Knotenpunkte (*hubs*) durchsetzen.

Während Barajas perfekt mit dem Zentrum der spanischen Hauptstadt verbunden ist, hat El Prat noch keine U-Bahn-Anbindung. Der Bau der Linie 9 wurde im Zuge der Sparmaßnahmen eingestellt. Für eine Verbindung mit einem Nahverkehrszug zum Hauptterminal T 1 hatte die Zentralregierung 2010 den Zuschlag erteilt, aber aufgrund der Haushaltsprobleme wurde nicht mit den Baumaßnahmen begonnen. Von der einmal vorgesehenen AVE-Anbindung ist keine Rede mehr. Probleme gibt es auch beim Frachtgut.

Schon die vorherige katalanische Landesregierung hatte selbst die Initiative ergriffen, um El Prat in einen Knotenpunkt (*hub*) zu verwandeln, der auch mit Überseeverbindungen aufwarten sollte. Den Forderungen aus der katalanischen Wirtschaft entsprechend, aber vor allem unter Einsatz von Steuergeldern, wurde die Fluggesellschaft Spanair 2009 von der skandinavischen SAS gekauft. El Prat wurde ihr Heimatflughafen. Dort aber hatte Iberia bei seinem Rückzug 2006 die besten *slots* an Vueling, fast zur Hälfte im Besitz von Iberia, übertragen. In der Folge erwies sich Spanair als Fass ohne Boden für öffentliche Gelder. Belastet mit einem schlechten Ruf und begleitet von der sich verschärfenden Finanzkrise, der härter werdenden Konkurrenz der Billiganbieter und steigenden Kerosinpreisen, machte Spanair schließlich unter Hinterlassung von mehr als 500 Millionen Euro Schulden bankrott. Vielfach wurde der katalanischen Generalitat (der alten sozialistisch regierten wie der neuen nationalistisch regierten) der Vorwurf gemacht, aus „Nationalismus" eine „katalanische Airline" gefördert zu haben.[47]

Die valenzianische Zeitschrift El Temps vom 07.02.2012 betonte dagegen, dass sich die 140 Millionen der katalanischen Generalitat für Spanair lächerlich ausnähmen gegenüber den mehr als 11.000 Millionen Euro, die Iberia und ihre Tochtergesellschaften seit Anfang ihres Privatisierungsprozesses erhalten hätten. Die Bevorzugung dieser Anbieter auf den von AENA verwalteten Flughäfen sei z.B. bei der Vergabe von *slots* und *gates* offensichtlich. Die hohen Schulden der öffentlichen AENA (12.000 Millionen Euro) seien vor allem auf diese verdeckten Subventionen an die Iberia-Gruppe zurück-

45 El Periódico vom 12.11.2011.

46 La Vanguardia vom 24. und 25.01.2012.

47 Vgl. zum Bankrott u.a. La Vanguardia vom 28., 29., 30. und 31.01.2012 sowie 05.02.2012; Ara vom 31.01.2012; Cinco Días vom 10.02.2012.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zuführen. Nicht nur der Zentralstaat subventionierte diese Wettbewerber. Allein die Gelder, die die Autonome Gemeinschaft Kastilien-Leon, Aragonien und Galicien an Iberia und Tochtergesellschaften zahlten, machten in den letzten vier Jahren mehr als die verlorenen 140 Millionen der Generalitat aus. So zahlte Kastilien-Leon in den Jahren 2007 bis 2011 über 84 Millionen Euro an Air Nostrum (eine in Valencia registrierte Iberia-Tochter), die die Flughäfen Leon, Salamanca, Burgos und Valladolid bedient. Aragonien zahlte in dieser Zeit 34 Millionen zugunsten des Flughafens Saragossa, Galicien 22,7 Millionen zugunsten von Vigo, Santiago de Compostela und La Corunha (aber auch Katalonien 17 Millionen Euro für Reus und Girona). Das große Subventionsgeschäft sind Inselflüge, da der Staat 50% der Kosten der Flüge der Einwohner erstattet (402 Millionen Euro, davon fast 200 an Air Nostrum). Auch die staatliche Turespaña habe in vier Jahren 10 Millionen Euro aus der Tourismuswerbung an diese Gesellschaften ausgeschüttet. Spanair dagegen habe kaum profitiert.[48]

Wie häufig in Spanien brachten Klagen über eine „verschwenderische" Gemeinschaft auch den Umgang mit öffentlichen Geldern in anderen (und durch den Zentralstaat) ans Licht. Die gegenseitigen Schuldzuweisungen mögen zur Politikverdrossenheit beitragen. El Prat jedenfalls ist jetzt in der Hand der Gesellschaften Vueling und Ryanair. Damit dürfte die Idee, El Prat in einen *hub* zu verwandeln, erst einmal zurückgestellt sein.

Auch die Politik der katalanischen Generalitat gegenüber der Gesellschaft Ryanair und zugunsten der kleinen Flughäfen Reus und Girona ist umstritten. Auch sie kostet viel Geld. Durch einen Stopp ihrer Flüge nach Reus und Alguaire und eine beträchtliche Reduzierung der Flüge nach Girona (bei gleichzeitigem Ausbau der Basis in Barcelona-El Prat) übte Ryanair 2011 Druck aus und erreichte ein Abkommen mit der Generalitat, das die Gesellschaft gegen Zahlung von 9 Millionen (vorher 3,9 Millionen Euro) Subvention pro Jahr verpflichtet, nach Reus zu fliegen und die Aktivitäten in Girona wieder auszubauen.[49] Beide Flughäfen hängen vor allem von dieser Gesellschaft ab. Diese Zusage der Gesellschaft ist allerdings daran gebunden, dass die AENA die Landegebühren nicht erhöht; sollte das wie zu erwarten der Fall sein, dürften neue Forderungen an die Landesregierung gestellt werden.

Besonders kritisiert wurde der Bau des Flughafens Alguaire/Lleida, der heute praktisch leer steht (ein einziger Linienflug pro Woche), aber noch vor kurzem für 1,5 Millionen Euro zur Aufnahme von Flügen von außerhalb des Schengen-Raums umgebaut wurde, und der ca. 5 Millionen Euro Unterhalt im Jahr kostet.[50] Diese katalanische Fehlinvestition wird noch vom Provinzflughafen Castelló in Valencia überboten, der gleich nach der Eröffnungsfeier wieder geschlossen werden musste. Dieser Flughafen

48 Hauptaktionär der Consolidated Airlines Group (Eigentümer von Iberia und British Airways) ist Caja Madrid mit 12,06% des Aktienkapitals, also eine historische Sparkasse (heute innerhalb der Bankia), die sich weiterhin in öffentlicher Hand befindet (Haupteigner sind die AG und die Gemeinde Madrid).

49 La Vanguardia vom 17.11.2011.

50 La Vanguardia vom 17.11. und 14.12.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

kostete 151 Millionen Euro, die nächsten Flughäfen (Reus und Valencia) sind nur etwa 50 km entfernt.[51]

4. Der Mittelmeerkorridor (*corredor mediterrani*)

Bei den Flughäfen will die Zentralregierung ganz offensichtlich keine Konkurrenz unter den Gemeinschaften zuzulassen. Dennoch gibt es –in anderen Bereichen – einen solchen Wettbewerb. Dieser hat z.B. im Fall des Ausbaus der Korridore für den Gütertransport auf der Schiene inzwischen auch eine europäische Dimension. Der Fall macht aber auch deutlich, dass die letzte Entscheidung immer noch beim Zentralstaat liegt.

Im Jahre 2003 hatte die spanische Regierung Aznar erreicht, dass die EU einen „zentralen Korridor" Algeciras-Madrid-Saragossa-Paris einschließlich der Untertunnelung der Zentralpyrenäen in ihre strategische Verkehrswegeplanung einschloss. Doch in der Zeit der Osterweiterung und angesichts der Finanzlage hat man mit dem Bau des 40 km langen Tunnels noch nicht begonnen. An der Mittelmeerküste fühlte man sich durch diese Planung marginalisiert. In Valencia sammelte sich um das „Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga" eine Koalition von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden, die versuchten, mit den Waffen der Lobby gegen diese Marginalisierung vorzugehen. Sie suchten die Zusammenarbeit mit Interessenverbänden und Verwaltungen aus Katalonien, den Balearen, gelegentlich auch aus Murcia. Der Geograph Josep Vicent Boira der Universität Valencia betont in seinem jüngsten Buch,[52] dass der historische Antikatalanismus der Valenzianer ihren Wirtschaftsinteressen weniger denn je entspricht, ja dass diese Wirtschaftsinteressen diese beiden sprachlich sich nahe stehenden, sich aber politisch kaum verstehenden Gemeinschaften nun zusammenbringen würden. Jedenfalls wird das *lobbying* für einen Ausbau der Eisenbahnverbindungen entlang der Mittelmeerküste von wichtigen Akteuren wie der valenzianischen Supermarktkette Mercadona, den Kraftfahrzeugexporteuren Ford, Seat und Nissan, den betroffenen Handelskammern und den großen Mittelmeerhäfen, die mit den Häfen des europäischen Nordens um den wachsenden Containerverkehr mit China konkurrieren, unterstützt. CIERVAL, der Dachverband valenzianischer Wirtschaftsverbände, der katalanische Unternehmerverband Foment del Treball, entsprechende Verbände aus Murcia, den Balearen und zum Teil auch aus Andalusien stellten sich hinter die Forderung nach dem Bau eines *corredor mediterrani* Algeciras-Málaga-Almería-Valencia-Barcelona-Montpellier bis zur Rhône, der dann zur Rheinschiene und schließlich über Hamburg nach Skandinavien weitergeführt werden sollte.[53] In der in Brüssel operierenden Großlobby Ferrmed schlossen sich über 150 Unternehmen und Verwaltungen zusammen, die dieses Gegenprojekt zur spanischen Zentralachse in Brüssel unterstützten.[54] Der Mittelmeerkorridor wäre nicht nur kostengünstiger als der Pyrenäentunnel, sondern brächte

51 Ara vom 05.01.2012.

52 *Boira, Joseph Vicent* 2010: La Commonwealth catalanovalenciana, Barcelona.

53 La Vanguardia vom 24.07.2011.

54 El País vom 12.06.2005; Levante vom 18.06.2005.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 mehr Güter auf die Schiene, wäre also umweltfreundlicher; zudem verbindet er eine größere Zahl von Häfen. Statt Container etwa für Bayern oder Österreich über die überlasteten Häfen Rotterdam oder Hamburg zu schicken, könnten besonders Lieferanten aus dem fernen Osten die Mittelmeerhäfen nutzen. Die chinesische Firma Hutchison baut gerade für über 500 Millionen Euro auf 132 Hektar einen Güterterminal im Hafen von Barcelona, dessen verkehrstechnische Anbindung eine der größten Sorgen der Investoren ist.[55]

Die die Zentralachse verteidigenden Autonomen Gemeinschaften Madrid, Andalusien, Extremadura, Kastilien-La Mancha, vor allem aber Aragonien[56] und auf französischer Seite Midi-Pyrénées konnten dagegen auf die bestehende Beschlusslage der EU verweisen; sie hatten auch die Unterstützung des spanischen Unternehmerverbandes CEOE. Algeciras selbst, der Endpunkt beider Achsen, zog die zentrale Variante vor; Portugal, an einem Zubringer vom Hafen von Sintes zur Zentralachse interessiert, ebenfalls.[57] Zwar fiel das Logistikunternehmen Transfesa nach seinem Verkauf an die Deutsche Bahn als Unterstützer aus; doch mobilisierte besonders Aragonien Stadtverwaltungen, linke und rechte Parteien, sowie selbst die Arbeitsgemeinschaft der Pyrenäenregionen,[58] den „Lateinischen Bogen", einen Zusammenschluss der Provinzverwaltungen mehrerer EU-Länder, und sogar die RegLeg (aus Regionen mit gesetzgebenden Kompetenzen) für die Zentralachse einschließlich des Tunnels. Die europäische Beschlusslage wurde 2009 noch einmal von der Europäischen Kommission und dem Rat der zuständigen Minister in Neapel bekräftigt.[59] Auch im Europarlament war man vielfach der Meinung, dass man nicht den Mittelmeerkorridor propagieren sollte, bevor man mit der beschlossenen Zentralachse nicht wenigstens angefangen hatte. Der spanische Verkehrsminister Blanco (PSOE) war lange der Meinung, öffentliche Gelder sollten der Zentralachse zugutekommen; für den Ausbau des Mittelmeerkorridors sei allenfalls privates Kapital zuständig.

Doch Presseberichten zufolge drohten die großen Automobilproduzenten im Mai 2010 damit, bis zu 160.000 Arbeitsplätze nach Osteuropa zu verlagern.[60] Damit stiegen die Chancen für den Mittelmeerkorridor. Das informelle Treffen der zuständigen Transportminister (ausgerechnet) in Saragossa im Juni 2010 brachte die Wende. Der spanische Minister José Blanco räumte nun der aragonesischen und valenzianischen Presse zufolge beiden Korridoren gleichen Rang ein[61] und laut der katalanischen Vanguardia vom selben Tag gab er nun sogar dem Mittelmeer den Vorzug. Die Spannungen zwischen der sozialistisch geführten Regierung von Aragonien und dem spanischen sozialistischen Minister Blanco waren öffentlich zu beobachten.

55 La Vanguardia vom 29.02.2012.

56 Avui Econòmic vom 10. bis 16.07.2010.

57 EuropaSur.es vom 13.05.2009; La Vanguardia vom 08.10.2009; Sur vom 12.01.2010; Expansión vom 14.01.2010.

58 Heraldo de Huesca vom 14.10.2009.

59 Diario del Alto Aragón vom 22.10.2009.

60 Avui vom 09.05.2010.

61 El Heraldo de Aragón und Levante vom 10.06.2010.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Schließlich hat die EU im Oktober 2011 den Mittelmeerkorridor zusätzlich in ihre Prioritätenliste aufgenommen – allerdings auf spanischen Wunsch mit demselben Rang wie vier (!) andere Korridore. 30 Tage vor den Wahlen entschied sich Spanien einmal mehr für *café para todos*, obwohl klar war, dass auch mit durchschnittlich 20% Zuschuss aus Europa Spanien nicht alle diese Korridore ausbauen können wird. Die Zentralachse steht also weiterhin im europäischen Katalog, allerdings der Pyrenäentunnel nicht mehr. Wohin die spanischen (und die europäischen) Mittel im Planungszeitraum 2014 bis 2020 wirklich fließen werden, bleibt abzuwarten.[62] Der eigentliche Kampf um den Mittelmeerkorridor wird trotz der Teilfinanzierung durch die EU weiterhin in Spanien geführt werden. Vielleicht war der Jubel in Katalonien und Valencia[63] verfrüht. Besonders bleibt abzuwarten, ob nicht der atlantische Korridor (Algeciras – Madrid – Valladolid – Irún) am Ende der Sieger sein wird. Aus Barcelona wird besonders der Einfluss von Alain Juppé, der auch Bürgermeister von Bordeaux ist, gefürchtet, und gegen den man eventuell Kontakte mit Montpellier, Nîmes und Lyon in Stellung bringen will.[64] Für Valencia besteht das Risiko darin, dass der Verkehr bis Saragossa über die Zentralachse laufen und dann weiter über Barcelona gehen könnte – wodurch Valencia abgehängt würde. Die neue Transportministerin Ana Pastor (PP) hat sogar angekündigt, sich dafür einzusetzen, auch den Pyrenäentunnel wieder in die europäische Prioritätenliste aufzunehmen[65] und will in diesem Sinn auf die Regierungen und das Europäische Parlament einzuwirken. Die Tatsache, dass Aragonien eine der zwischen den spanischen Großparteien am heftigsten umkämpften Gemeinschaften ist, könnte eine Rolle spielen.

Die wirtschaftliche und politische Schwäche von Valencia macht es im Moment auch schwer vorherzusagen, ob angesichts der Zusammenarbeit beim Kampf um den Mittelmeerkorridor von einem neuen Verhältnis der katalanisch sprechenden Gemeinschaften Katalonien und Valencia gesprochen werden kann. Die Wiederkehr der im Widerstand gegen den Frankismus zeitweise populären Idee einer „großkatalanischen" Nation auf der Basis der Territorien katalanischer Sprache (*Països Catalans*) steht weiterhin im politischen Abseits, der Einschluss Valencias in die Kampagne katalanischer Volksabstimmungen zur Unabhängigkeit wird von den valenzianischen Propagandisten des Mittelmeerkorridors als kontraproduktiv abgelehnt.[66]

62 Laut spanischen Regierungsangaben sind 19.424 Millionen von insgesamt 49.800 Millionen Euro für den Mittelmeerkorridor vorgesehen; der atlantische soll 11.699 Millionen, der zentrale 11.621 Millionen erhalten (La Vanguardia vom 20.10.2011).

63 Corredor mediterrani, una victòria, in: Vanguardia vom 20.10.2011.

64 La Vanguardia vom 23.10.2011. Auch auf seiner jüngsten Marokkoreise hat der katalanische Präsident Mas um Unterstützung beim Kampf um den Mittelmeerkorridor gebeten, siehe Ara vom 02.03.2012.

65 La Vanguardia vom 17. und 29.02.2012 ; Ara vom 23.02.2012.

66 Boira in Avui vom 24.05.2010.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Neue Debatten und Schlussbemerkung

Besonders in Katalonien hat sich eine zunehmend auch akademisch geführte Debatte darüber entwickelt, ob ein unabhängiges Land nicht nur politisch, sondern auch und gerade ökonomisch „lebensfähig" wäre. Unter den jüngeren Generationen ist die Angst vor der spanischen Panzerdivision *Brunete* weniger stark ausgeprägt. Das empfundene Scheitern des Statuts von 2006, das enorme fiskalische Defizit, die zunehmende Polarisierung des katalanischen Parteiensystems auf der nationalen Achse, die Vernachlässigung bei Infrastrukturinvestitionen, das Gefühl, von Spanien in Europa nicht genügend verteidigt zu werden, alle diese Faktoren helfen beim Verständnis dieser Debatte. Die Europäische Union wird immer noch eher als Gelegenheit denn als ein Hindernis für eine Sezession betrachtet.[67] Immerhin könnten die Entstehungskosten einer *independence in Europe* geringer sein, da keine oder nur geringe Kosten zur Landesverteidigung und zur Einführung einer eigenen nationalen Währung anfallen. Im letzten Jahr wurden Berechnungen vorgelegt, denen zu Folge Katalonien bei einer Unabhängigkeit nur kurzfristig Verluste erleiden und langfristig sogar eine Dividende einfahren würde. In einer viel beachteten Publikation[68] wurde vorgerechnet, dass trotz eines weiter bestehenden Handelsbilanzüberschusses im Austausch mit dem Rest Spaniens die katalanische Wirtschaft doch dabei sei, sich immer mehr nach außen auszurichten. Kein essentieller Sektor der katalanischen Ökonomie hängt ausschließlich oder hauptsächlich von spanischer Kundschaft ab. Der Einbruch des Verkaufs katalanischer Waren in Spanien wird angesichts der Erfahrungen mit den entsprechenden Boykottversuchen von 1932 und 2005 in seinen Auswirkungen als hinnehmbar eingeschätzt, zumal ein Gegenboykott die Nachfrage nach eigenen Produkten stärken würde und im gemeinsamen europäischen Markt Ausweichmöglichkeiten für katalanische Produkte bereit stünden. Der Rückzug multinationaler Unternehmen aus Katalonien sei nicht zu befürchten, da ihre Produkte nicht als katalanische identifiziert würden.[69]

Einige der viel beachteten[70] Berechnungen der Autoren sind umstritten. Doch liegen die wirklichen Hindernisse einer katalanischen Unabhängigkeit in der Tat im politischen Bereich. Wieweit die aktuelle Finanzkrise (in der die katalanische Regierung die spanische immer wieder um Hilfe bitten muss) die Separatisten stärkt oder eher schwächt, bleibt jedenfalls abzuwarten.

---

67 Kritisch dazu *Nagel, Klaus-Jürgen* 2011: Reflexions a l'entorn dels processos de sobirania, in: Idees. Revista de Temes Contemporanis 33, S. 208-211.

68 *Guinjoan, Modest/Cuadras Morató, Xavier* 2011: Sense Espanya. Balanç econòmic de la independència. Barcelona: Pòrtic.

69 Zum Beispiel befindet sich die Abfüllanlage eines bekannten amerikanischen Brauseherstellers in Katalonien.

70 Besonderen Schwung erhielt die Diskussion, als der katalanische Finanzminister Mas-Colell die ökonomischen Risiken der Unabhängigkeit ebenfalls als gering einschätzte, vgl. El Periódico de Catalunya vom 14.09.2011; El País vom 14.09.2011; Público vom 15.09.2011; Expansión Cataluña vom 04.10.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Abschließend soll daran erinnert werden, dass die Auswirkungen der Finanzkrise auf den spanischen Staat der Autonomien natürlich noch nicht abzusehen sind. Möglicherweise wird die Rückführung der *de iure* Asymmetrien im spanischen Autonomiestaat nun nicht mehr als Ausschenken des gleichen *café para todos*, also als angleichende Dezentralisierung betrieben, sondern als Rezentralisierung. Dann sind nicht mehr nur die „nationalen" Autonomen Gemeinschaften betroffen. Im Zeichen der Dominanz einer einzigen politischen Partei wird Rezentralisierung populärer, zumal das Prestige der Verwaltungen der Gemeinschaften auch aufgrund eigenen Verschuldens abgenommen hat. Die Bereitschaft des spanischen Staates, den Wettbewerb zwischen den Gemeinschaften zu tolerieren, nimmt ab, wie der Fall der Rücknahme der zaghaften Privatisierungsversuche bei den Flughäfen zeigt. Im Verhältnis zu Europa will die Regierung das letzte Wort behalten, wie der Fall des Mittelmeerkorridors zeigt. Auf der einen Seite finden wir nach europäischem Muster Maßnahmen verschärfter Finanzkontrolle durch das Zentrum (in dem aber die Autonomen Gemeinschaften wenig zu sagen haben), auf der anderen Seite wenigstens in Katalonien Lösungsvorschläge (*pacte fiscal*), die eine Anerkennung einer weit reichenden *de iure* Asymmetrie für diese Gemeinschaften bedeuten würden und die daher in Spanien alles andere als populär sind.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Territorialentwicklung und regionale Disparitäten in der Tschechischen Republik

Horst Förster

Zur Problematisierung

„Quo vadis, Tschechien? Haushaltspakt löst Streit um die künftige Position in der EU aus".[1] So titelten tschechische Zeitungen am Vorabend der Verhandlungen in Brüssel um die sogenannte „Fiskalunion". Und als Konsequenz aus dem innenpolitischen Machtkampf in der aktuellen Regierung weigerte sich Tschechien, dem dort ausgehandelten Fiskalpakt beizutreten und verschob seine Entscheidung auf das Ergebnis eines späteren Referendums. Gleichzeitig wurden in der tschechischen Öffentlichkeit Umfrageergebnisse zur wirtschaftlichen Krise, zur Wirtschaftsleistung Tschechiens und dem Einfluss des ausländischen Kapitals heftig diskutiert. Danach waren mehr als 80% der Befragten der Meinung, dass sich die Krise in Tschechien noch verstärken würde. Unterstützt wurden diese Befürchtungen durch die Tatsache, dass sich die Anteile des ausländischen Kapitals an der Wirtschaftsleistung auf über 40% erhöht hatten, dabei waren die Anteile in ökonomisch wichtigen Branchen, zum Beispiel im Bankwesen auf 92%, in der Automobilindustrie auf 90% und selbst im traditionellen Maschinenbau auf 54% gestiegen.[2] In dieselbe Richtung gingen Äußerungen der Regierung über Befürchtungen, dass Fördergelder aus Brüssel ausbleiben und auch die ausländischen Direktinvestitionen zurückgehen könnten. Zwar werde Tschechien die Länder unterstützen, die sich für eine sparsame Haushaltspolitik stark machen, zugleich werde aber auch die Forderung erhoben, in den Verhandlungen mit der EU mehr Geld zur Unterstützung seiner finanziell schwächeren Regionen zu erhalten. Politische Beobachter sehen aber in dieser kontroversen innenpolitischen Diskussion auch positive Aufbruchszeichen. Nach längerer Abstinenz und einer „Europa-Müdigkeit" scheinen sich die Fürsprecher Europas verstärkt zu engagieren und eine längst fällige Debatte um das grundsätzliche Verhältnis Tschechiens zur Europäischen Union in die gesamte Gesellschaft zu tragen, eine Diskussion, die man seit dem Beitritt zur EU lange vermisst hatte.

Es muss an dieser Stelle nicht daran erinnert werden, dass Tschechien die komplexen Prozesse der Transformation von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und die EU-geförderten Kohäsions- und Beitrittsprozesse relativ gut bewältigt hat. Auswirkungen der Europäisierung und Globalisierung sowie die Folgen der weltweiten Finanz- und Staatsschuldenkrise haben diese Erfolge in den Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung treten lassen. Auch haben die Regionalisierungsprozesse und die damit verbundene Dezentralisierung von politischer Macht und die ökonomischen Auswirkungen zu einem grundlegenden Umbau eben der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Sys-

1 Prager Zeitung vom 26.01.2012, S. 1.

2 Ebenda, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

teme geführt. Über diese Prozesse ist in diesem Jahrbuch bereits kompetent und ausführlich berichtet worden.[3]

Daher soll im folgenden wirtschaftsgeographischen Beitrag der Blick auf ein ergänzendes Themenfeld der Entwicklungsprozesse in Tschechien gerichtet werden, nämlich auf die Territorialstrukturen und ihre ökonomischen und sozialen Disparitäten. Dabei erscheint es notwendig, zunächst auf einige Grundprinzipien der EU-Strukturpolitik, ihre Ziele und Instrumente und ihre Auswirkungen auf Regionalentwicklungsprozesse einzugehen. Danach stehen die wirtschaftsgeographische Analyse aktueller regionaler Disparitäten und der Versuch, einige kausale Verknüpfungen aufzuzeigen, im Mittelpunkt des Beitrags. In Anknüpfung an die in der tschechischen Politik und Öffentlichkeit geführten Diskussionen über die Abhängigkeiten Tschechiens vom ausländischen Kapital soll dann der Frage nach den Wechselbeziehungen von Auslandsdirektinvestitionen und Regionalentwicklung nachgegangen werden. Den abschließenden Abschnitt bildet ein Versuch, die tschechischen Ziele und Erwartungen im Rahmen der Strategie „Europa 2020" zu bewerten.

Strukturpolitik und Regionalentwicklung

Die gegenwärtigen Raumentwicklungsprozesse in Europa werden einerseits durch eine vertiefte Integration der EU-Mitgliedsländer, andererseits auch noch durch Folgen der Transformationsprozesse und den damit verbundenen Dezentralisierungsprozessen bestimmt. Eine zunehmende Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, eine weltweite Funktions- und Arbeitsteilung, Konkurrenzen und Wettbewerb erforderten Strukturanpassungen, die neue politische und ökonomische Rahmenbedingungen schufen. Zudem hat sich die seit dem Jahr 2008 verstärkende Finanz- und Bankenkrise auf die nationalen Volkswirtschaften und ihre Raumstrukturen erheblich ausgewirkt.

Allgemein kann für die räumliche Entwicklung Europas festgehalten werden, dass nicht zuletzt als Ergebnis einer europäischen Struktur-, Regional- und Kohäsionspolitik die Entwicklungsunterschiede zwischen den Staaten geringer geworden sind. Allerdings haben die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen den Regionen Europas, aber vor allem innerhalb der einzelnen Länder, erheblich zugenommen. Die Ursachen für diese Disparitäten sind komplex und differenziert zugleich: Periphere Lage, ungenügende Kapitalausstattung in der Produktion, unzureichende und teilweise unangepasste Infrastruktur, ungünstige Wirtschaftsstruktur und hohe Arbeitslosigkeit bilden nur einige der Faktoren.

Schon seit den 1970er Jahren verfolgt die Europäische Gemeinschaft einen strukturpolitischen Ansatz, der zum einen auf die Gewährung von finanziellen Anreizen und zum anderen auf die Koordinierung der Politik der Mitgliedsstaaten zielt. Dabei bilden bekanntlich die Strukturfonds das Kernstück der Strukturpolitik der Gemeinschaft. Aus

3 *Weiss, Stefanie* 2007: Regionalpolitik und Vorbereitung auf die EU-Strukturfonds 2007-2013 nach dem Regierungswechsel, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.):* Jahrbuch des Föderalismus 2007. Baden-Baden. S. 417-427.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Fonds, dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfond (ESF) sowie aus dem Kohäsionsfond (KF) werden die regionalpolitischen Ziele der Gemeinschaft, nämlich die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu erreichen, finanziert. Dies soll mittels der Verringerung des Strukturgefälles zwischen den einzelnen Regionen sowie der Förderung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung geschehen. Für die Regionalentwicklungsprozesse lassen sich diese Ziele konkret wie folgt formulieren:

- Jede Region soll geholfen werden, ihr volles Potenzial auszuschöpfen.
- Eine Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auf regionaler Ebene soll durch Investitionen in Gebiete mit hohem Wachstumspotenzial angeregt werden.
- Der Lebensstandard soll in jenen Mitgliedsstaaten, die der EU seit dem Jahr 2004 beigetreten sind, möglichst schnell auf EU-Durchschnitt angehoben werden.

Im Jahr 2006 haben der Europäische Rat und das Europäische Parlament die Förderziele der europäischen Strukturpolitik neu ausgerichtet.[4] Insgesamt sollten 347 Milliarden Euro für die Finanzierung der Regionalpolitik im Zeitraum von 2007 bis 2013 im Rahmen der drei neuen Ziele „Konvergenz", „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" sowie „Territoriale Zusammenarbeit" bereitgestellt werden.

Struktur- und Regionalpolitik in Tschechien

Wenden wir uns nun dem Länderbeispiel Tschechien zu und versuchen einige konkrete Probleme in Theorie und Praxis der Regionalpolitik aufzuzeigen. Zunächst war für alle Akteure und Betroffenen abzusehen, dass auch in Tschechien die von der Europäischen Gemeinschaft geforderte und unterstützte Dezentralisierung und Regionalisierung unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zu Problemen und zu kontroversen Diskussionen führen würden. Demokratisierung aller Verwaltungsebenen, eine angemessene Verteilung der politischen Macht und geeignete strukturelle Voraussetzungen zur Regionalförderung erforderten von allen Beteiligten auch die Bereitschaft, überbrachte Systeme zu verändern. Zu den gravierenden Problemen zählte aber nicht nur die Gefahr des Anwachsen sozioökonomischer Disparitäten, sondern ganz praktisch der Mangel an qualifiziertem Verwaltungspersonal, der Mangel an Bürgerbeteiligung, die Abstimmung von Verwaltungsgebieten und kulturräumlichen Identitäten oder die für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung notwendige Abstimmung von Verwaltungsgebieten und funktionalen Regionen.[5] Dabei erfolgte in der Tschechischen Republik bereits 1998

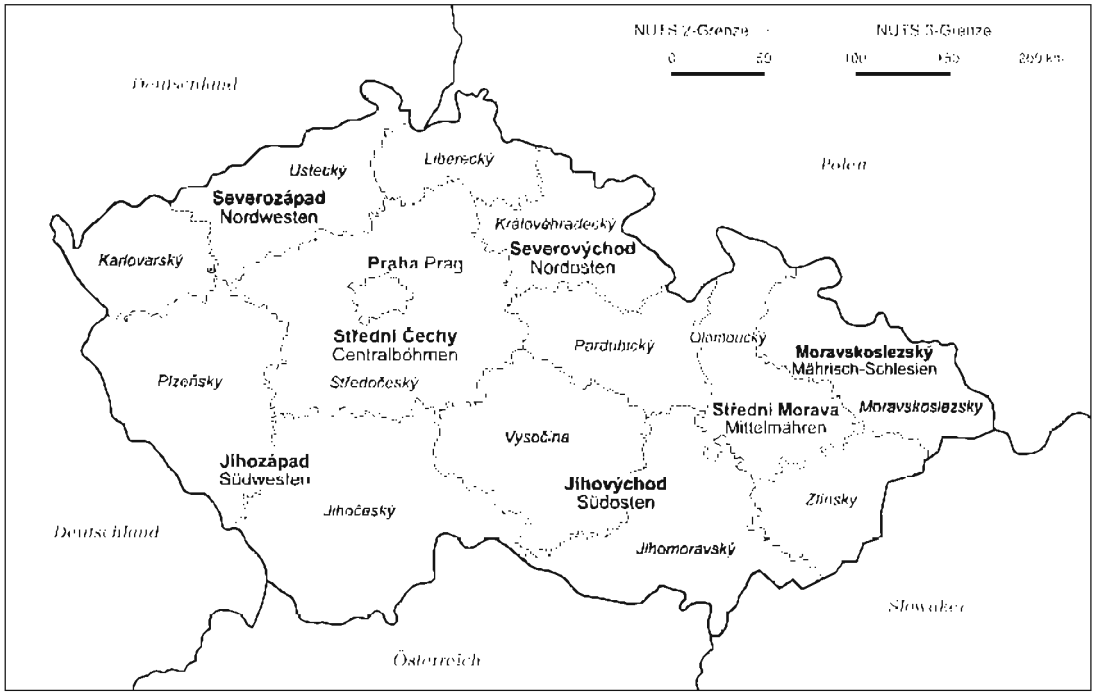
4 *Europäische Union* 2012: Allgemeine Bestimmungen EFRE-ESF-Kohäsionsfonds 2007 bis 2013. Zusammenfassung. unter: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24231_de.htm (02.02.2012).

5 *Jordan, Peter* 2003: Hauptprobleme der administrativen Regionalisierung und Dezentralisierung in Mittel- und Südosteuropa, in: *Bicik, Ivan/Havlicek, Tomas (Hrsg.)*: Summaries. European Integration and Regional Development. Prachatice 2003, S. 35.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 administrative Neugliederung nach dem NUTS-System der EU, mit der statistisch vergleichbare Territorialeinheiten in Europa gebildet wurden.[6] So werden die für die Regionalentwicklung wichtigen Strukturmittel der EU für Gebiete, die unter 75% des BIP-Durchschnitts der EU liegen, auf der Basis der NUTS II-Ebene vergeben (Bevölkerungszahlen zwischen 800.000 und 3 Millionen). In Tschechien mussten daher acht sogenannte „Kohäsionsregionen" gebildet werden, die als Koordinations- und Implementationsebenen der EU-Fonds fungieren. Da aber diese Regionen nicht mit den vierzehn demokratisch legitimierten Regionen („kraje") korrespondieren, ergibt sich im System der Regionalpolitik eine „territoriale Doppelstruktur". Denn die vierzehn politischen Regionen verfügen selbst über Kompetenzen für die Regionalentwicklung ihres Territoriums. So musste für das Management der EU-relevanten Kohäsionsregionen ein Regionalinstrumentarium geschaffen werden, das als Steuerungsorgan der sogenannten „Regionalen Operationellen Programme" (ROP) vorgesehen war. Über die Effizienz dieser Strukturen wurde in Wissenschaft und Praxis heftig diskutiert.

Regionen Tschechiens (NUTS 2 / NUTS 3)



Quelle: Entwurf Horst Förster; Kartographie: Richard Szydlak, Geographisches Institut, Universität Tübingen.

Eine besondere Bedeutung für die Regionalentwicklung erlangt die europäische Strukturpolitik nun nicht nur aufgrund ihres hohen Mitteleinsatzes, so beispielsweise für Tschechien im Zeitraum 2007 bis 2013 von 26,7 Milliarden Euro, sondern vor allem dadurch, dass ihr Einsatz auf der Basis einer Programmfinanzierung erfolgt. Nicht die Einzelmaßnahme steht im Vordergrund, sondern ihre Einbettung in eine regionale Ent-

6 *Weiss* 2007 (Fn. 3), S. 422-423.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wicklungsstrategie. Für Tschechien wurden für die Festlegung der strategischen Ziele der Strukturpolitik drei Programmebenen von Bedeutung: der Nationale Entwicklungsplan (NRP), der Nationale strategische Referenzrahmen (NSRR) sowie die operationellen Programme (OP). Übergreifende Entwicklungsziele für den NRP bzw. den Referenzrahmen stellen die Ziele der nachhaltigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Lebensqualität der Bürger dar. Im Rahmen der hier zu verfolgenden Fragestellung ist vor allem die Schwerpunktbildung bei den operationellen Programmen wichtig: Verkehrsinfrastruktur, Umweltbedingungen, Unternehmensförderung stehen im Vordergrund. Eine Analyse der von Tschechien vorgeschlagenen Projektebereiche, finanziert aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, macht dies deutlich. Einen weiteren wesentlichen Projektschwerpunkt, gefördert vom Europäischen Sozialfonds, bildet das Ziel der Verbesserung des „Humankapitals".[7]

Es bleibt nun im Folgenden zu untersuchen, welche Wirkungen die in der strategischen Zielplanung gesetzten Prioritäten, insbesondere die Ziele „Wettbewerbsfähigkeit", „Bildung und Beschäftigungslage", „Umwelt" und insbesondere „Ausgewogene territoriale Entwicklung" für die Regionalstruktur Tschechiens erreicht haben.

Wirtschaftsentwicklung und Regionalstruktur

Nach den dramatischen Wachstumseinbrüchen im Jahr 2009 kehrten die Länder Mittel- und Osteuropas 2010 mit wenigen Ausnahmen auf den Wachstumspfad zurück.[8] So verzeichnete auch die tschechische Volkswirtschaft wieder ein deutlich positives Realwachstum und zeigte sich mit einem durchschnittlichen Zuwachs von 2,3% des BIP dynamischer als viele andere europäische Länder. Finanzexperten schätzen allerdings dieses moderate Wachstum für 2011 auf 1,9%. Die wachstumstragenden Branchen waren dabei das verarbeitende Gewerbe (2,3%) und die Immobilienwirtschaft (0,3%). Traditionell nahm der sekundäre Wirtschaftssektor eine starke Position ein. Mit einem Anteil von 36,5% an der Bruttowertschöpfung bildete die Industrie die herausragende Position für die tschechische Volkswirtschaft. Einen wesentlichen Einfluss auf dieses Ergebnis hatte insbesondere die anhaltend gute Lage auf den Exportmärkten in Deutschland und in den Nachbarländern.

Von der einsetzenden volkswirtschaftlichen Erholung konnte allerdings der tschechische Arbeitsmarkt nur mit zeitlicher Verzögerung profitieren. Die Arbeitslosenquote lag nach ILO-Definition bei durchschnittlich 7,3%, im Jahr 2008 betrug diese Quote nur 4,4%. Für 2011 und 2012 lagen die geschätzten Arbeitslosenquoten dann bei 6,7% bzw. 6,6%.

Trotz starker regionaler Lohnunterschiede und einem enormen Lohngefälle zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen und einer verbesserten technischen Infrastruktur,

7 *Europäische Kommission* 2007: Tschechische Republik. Kohäsionspolitik 2007-2013, unter: ec.europa.eu/regional-policy (28.02.2012).

8 *AHK Deutsche Auslandshandelskammern (Hrsg.)* 2012: Konjunkturumfrage MOE 2011, unter: www.ahk.de, S. 5 (10.02.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

z.B. gut ausgebauter Verkehrswege, blieben die regionalen Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit aus der Vergangenheit bestehen. In der Hauptstadt Prag wurde wie in den Vorjahren die niedrigste Arbeitslosenquote gemessen (3,8%). Dagegen lag die Erwerbslosigkeit in der Region Usti n.l. rund dreimal so hoch (11,1%). Die Regionen Mährisch-Schlesien (10,2%) und Karlsbad (10,8%) gehörten ebenso zu den Schlusslichtern im nationalen Vergleich.[9] Diese hier angedeuteten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt spiegeln zweifellos die zunehmenden sozialen Unterschiede zwischen den Regionen der Republik wider, ein Prozess, der allerdings bereits mit dem Beginn der Transformation nach 1989 begonnen hatte.

Regionale Disparitäten

Die Veränderungen der Raumstrukturen als Folge der Zunahme ökonomischer, aber auch sozialer regionaler Disparitäten, die kausalen Zusammenhänge von Wirtschaftswachstum, Strukturproblemen und Regionalpolitik sollen daher auf der Grundlage der offiziellen tschechischen Statistik und wissenschaftlichen Literatur näher betrachtet werden. Zuvor muss aber noch ein kurzer Verweis auf die Forschungspolitik und auf den aktuellen Forschungsstand zu dieser Thematik erfolgen, da im Rahmen dieses Länderberichts nur ein Überblick gegeben werden kann.

Allgemein lässt sich feststellen, dass die Forschungen zu unserer Problematik, sowohl theoretisch als auch empirisch, erst mit dem Beginn der Transformationsprozesse verstärkt eingesetzt haben.[10] Während der Phasen der zentralen Planwirtschaft, bei der bekanntlich die Territorialplanung lediglich eine in den Raum projizierte Volkswirtschaftsplanung darstellte, bestanden – zumindest offiziell – keine Unterschiede in sozialer Hinsicht zwischen den Regionen (z.B. Arbeitslosigkeit). Allerdings wurden in jener Zeit die Grundlagen für den späteren Differenzierungsprozess gelegt, die dann während der Transformation der Wirtschaft voll zum Ausdruck kamen. Die Probleme entstanden vor allem im Zusammenhang mit der in der Planwirtschaft räumlich verdichteten und geförderten Schwerindustrie („Eiserne Konzeption"), wie zum Beispiel in Nordmähren oder Nordböhmen. Probleme entstanden aber auch in den schwach entwickelten, oft peripheren ländlichen Räumen.

In Tschechien konzentrierte sich die Forschung, wie in anderen Transformationsländern auch, zunächst auf die räumlichen Auswirkungen der Systemveränderung, so zum Beispiel auf die Herausbildung neuer Raumtypen („Rückkehr der Regionen"). In Verbindung mit diesen Analysen entstanden auch erste Arbeiten zu regionalen Disparitäten und zum Arbeitsmarkt.[11] Erst im zweiten Schritt erfolgten dann Untersuchungen zu

9 *Deutsch-tschechische Industrie- und Handelskammer* 2011: Wirtschaftsbericht Tschechische Republik 2010, Prag, S. 7, unter: www.dtihk.cz (23.01.2012).

10 *Fassmann, Heinz (Hrsg.)* 1997: Die Rückkehr der Regionen. Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Band 15, Wien.

11 *Andrle, Alois/Dupal, Jaroslav* 1997: Arbeitsmarkt und regionale Disparitäten in der Tschechischen Republik, in: *Fassmann (Hrsg.)* 1997, (Fn. 10), S. 37-82; *Förster, Horst* 2002: Regionalisierungs-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sozialökonomischen Auswirkungen der Transformation.[12] Eine wesentliche Zäsur und Neuausrichtung in der Forschung war mit dem Beginn der Vorbereitungs- und Beitrittsphase Tschechiens zur EU verbunden, bei der zum einen Probleme der Regionalisierung und Dezentralisierung und zum anderen deren sozioökonomischen Folgen im Mittelpunkt standen. Zugleich erfolgte auch eine kritische Auseinandersetzung mit der „neuen" Regionalpolitik.[13]

Die nachfolgende Übersichtsdarstellung bezieht sich im Gegensatz zu den oben zitierten Untersuchungen, die teilweise theoretisch-methodische Ziele verfolgen und auf räumlichen Mikroebenen angesiedelt sind, auf die Mesoebenen, somit auf NUTS II- und NUTS III-Ebenen der europäischen Statistik.

Tabelle 1: Entwicklung des Bruttoregionalprodukts in der Tschechischen Republik 1995 bis 2008

Regional Gross Domestic Product in current prices

in Mrd. EUR

Územní členění Region	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Česká republika celkem	**42 268**	**48 852**	**50 406**	**55 383**	**56 415**	**61 495**	**69 045**	**80 004**	**80 924**	**88 262**	**100 190**	**113 695**	**127 331**	**147 879**
Česká republika bez Prahy	33 804	39 107	39 918	43 202	43 658	47 351	52 780	60 965	61 576	67 504	76 141	86 144	95 506	110 435
Regions - NUTS2														
Praha	8 464	9 745	10 487	12 161	12 756	14 145	16 264	19 039	19 348	20 758	24 049	27 552	31 725	37 445
Střední Čechy	3 912	4 512	4 719	5 383	5 689	6 271	7 053	8 420	8 467	9 354	10 366	12 205	13 750	15 854
Jihozápad	4 602	5 400	5 507	5 960	6 019	6 542	7 314	8 368	8 497	9 410	10 612	12 034	13 006	15 023
Severozápad	4 369	4 982	4 903	5 263	5 241	5 564	6 028	7 036	7 289	7 881	8 790	9 811	10 764	12 058
Severovýchod	5 583	6 401	6 391	7 229	7 314	8 021	8 856	10 168	10 052	10 579	12 294	13 748	15 128	17 177
Jihovýchod	6 308	7 412	7 375	8 061	8 176	8 902	10 146	11 634	11 709	12 553	14 299	16 240	18 201	21 071
Střední Morava	4 425	5 065	5 277	5 578	5 587	6 070	6 711	7 726	7 740	8 404	9 403	10 970	11 793	13 719
Moravskoslezsko	4 805	5 431	5 445	5 707	5 632	5 979	6 670	7 613	7 730	8 892	10 374	11 924	12 967	14 931
Regions - NUTS3														
Hl. m. Praha	8 464	9 745	10 487	12 161	12 756	14 145	16 234	19 039	19 348	20 758	24 049	27 552	31 725	37 445
Středočeský kraj	3 912	4 512	4 719	5 383	5 689	6 271	7 053	8 420	8 467	9 354	10 366	12 205	13 750	15 854
Jihočeský kraj	2 403	2 814	2 889	3 181	3 200	3 446	3 813	4 412	4 428	4 835	5 527	6 249	6 887	7 821
Plzeňský kraj	2 199	2 586	2 618	2 779	2 819	3 096	3 500	3 957	4 059	4 575	5 085	5 784	6 319	7 203
Karlovarský kraj	1 167	1 307	1 300	1 392	1 394	1 527	1 633	1 936	1 931	2 040	2 246	2 421	2 688	3 141
Ústecký kraj	3 203	3 675	3 603	3 871	3 849	4 029	4 395	5 151	5 058	5 841	6 544	7 409	8 076	9 617
Liberecký kraj	1 597	1 825	1 903	2 031	2 100	2 298	2 537	2 934	2 742	2 959	3 615	3 865	4 109	4 575
Královéhradecký kraj	2 115	2 448	2 591	2 779	2 826	3 123	3 435	3 902	3 895	4 246	4 709	5 160	5 771	6 523
Pardubický kraj	1 877	2 126	2 192	2 425	2 388	2 600	2 886	3 332	3 413	3 654	4 079	4 711	5 246	6 079
Vysočina kraj	1 805	2 035	2 080	2 261	2 355	2 578	3 054	3 471	3 460	3 734	4 232	4 768	5 329	6 009
Jihomoravský kraj	4 503	5 216	5 295	5 821	5 820	6 324	7 092	8 162	8 313	9 119	10 068	11 472	12 872	14 972
Olomoucký kraj	2 220	2 636	2 553	2 778	2 820	3 077	3 383	3 882	3 899	4 334	4 741	5 249	5 843	6 939
Zlínský kraj	2 205	2 434	2 624	2 900	2 766	2 949	3 328	3 843	3 846	4 070	4 864	5 322	5 951	6 781
Moravskoslezský kraj	4 805	5 431	5 445	5 707	5 632	5 979	6 670	7 613	7 730	8 892	10 374	11 924	12 967	14 931

Quelle: *Czech Statistical Office* 2011, unter: www.czso.cz/ (16.04.2012).

Regionale Disparitäten können generell durch bereits vorgegebene natur- und kulturlandschaftliche Strukturen bedingt sein. Darüber hinaus spielen aber die politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Bewertungen dieser ererbten Muster eine ent-

prozesse der Transformation in Tschechien - mit einem Ausblick auf die Entwicklungen in der Slowakei, in: *Buchhofer, Ekkehard/Förster, Horst (Hrsg.):* Wirtschaftsräumliche Disparitäten. Tagungen zur Ostmitteleuropa-Forschung. 17, S. 89-113.

12 Vgl. *Hampl, Martin et al.* 1999: Geography of Societal Transformation in the Czech Republik, Prag.

13 *Havlíček, Tomaš et al.* 2008: Innere und äußere Peripherie am Beispiel Tschechiens, in: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft. Bd. 150, S. 299-316.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

scheidende Rolle. Dies trifft in besonderer Weise für die Böhmischen Länder zu, die bei sehr unterschiedlichen Naturräumen und Ressourcen schon seit der frühen Industrialisierung eine kulturlandschaftliche Differenzierung erfahren haben: die Ausbildung eines Macht- und Wirtschaftszentrums in der Hauptstadtregion sowie verdichtete Industrie- und Wirtschaftsräume einerseits und ländliche, teilweise rückständige Gebiete in der Peripherie andererseits. Die Persistenz dieser recht unterschiedlichen kulturlandschaftlichen Regionen ließe sich in allen folgenden Epochen der Staats- und Wirtschaftsentwicklung erkennen, auch wenn die Raumwirksamkeit der politischen und ökonomischen Systeme während der Ersten Republik, in der Zeit der deutschen Besetzung sowie vor allem während der Perioden der sozialistischen Wirtschafts- und Territorialpolitik, aufgrund der unterschiedlichen Raumbewertungen sehr verschieden waren. Daher erscheint es notwendig, sich bei einer Analyse der aktuellen Regionalstrukturen und regionalen Disparitäten zu verdeutlichen, dass diese Strukturen das Ergebnis unterschiedlicher historisch-politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Prozesse darstellen. So zählen, wie schon erwähnt, die in den Transformationsprozessen nach 1989 verstärkt aufgetretenen Strukturschwächen in den Altindustriegebieten von Nordmähren oder Nordböhmen zu jenen „ererbten" Problemen.

Wie lassen sich nun aber regionale Disparitäten quantitativ erfassen? Im vorausgegangenen Kapitel wurde bereits auf einige grundlegende Prinzipien der EU-Struktur- und Regionalpolitik verwiesen. So ist das regionale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Schlüsselindikator bei der Verteilung der finanziellen Mittel aus den Strukturfonds der EU. Dabei wird das regionale BIP oftmals fälschlicherweise auch als ein Indikator des wirtschaftlichen und sozialen Status der Bevölkerung einer Region gesehen. An dieser Praxis hat sich eine intensive methodische Diskussion entwickelt. Die aktuelle Lösung, das sogenannte „disponable Einkommen" auch zur Kennzeichnung regionaler Disparitäten heranzuziehen, ist nicht unumstritten, zumal die internationale Vergleichbarkeit problematisch erscheint.[14]

Die unterstehende Tabelle zeigt zunächst das unterschiedliche regionale disponable Einkommen der Haushalte in einer Zeitreihe von 1995 bis 2008. Bereits hier lassen sich die gravierenden Unterschiede zwischen der Hauptstadt, der Region Mittelböhmen und den Regionen Nordwesten und Mähren-Schlesien (NUTS-II Regionen) erkennen. Noch deutlicher werden diese Unterschiede auf der Basis der NUTS-III-Regionen. Während die Hauptstadt von 1995 bis 2003 einen ständigen Anstieg aufweist, weisen die Kreise Karlsbad, Aussig, Reichenberg, Ölmütz oder Mährisch-Schlesien eine kontinuierliche Abnahme auf. Allgemein lässt sich feststellen, dass sich bis 1989 bzw. 2003 die Haupttendenzen der Raumentwicklung der Tschechischen Republik überwiegend aus der

14 *Hampl, Martin/Müller, Jan* 2011: Společenská transformace a regionální diferenciace Česka [Soziale Transformation und regionale Differenzierung Tschechiens], in: Geografie Sborník ČGS, 3/2011, S. 211-230.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

strukturellen Situation einer bestimmten Region (z.B. aus der Konzentration problematischer Wirtschaftsstrukturen) erklären lassen.[15]

Tabelle 2: Wichtige makroökonomische Indikatoren – regionale Disparitäten

Main macroeconomic indicators - regional disparities

CR,Regions (NUTS 3), Cohesion Regions (NUTS 2)	Gross domestic product per capita (CZK thous. current prices)						PPS, EU27=100			Gross value added/ person employed[1]			GVA in economic branches (%, NACE)[2]			
	2004	CR=100	2008	CR=100	2009	CR=100	2004	2008	2009	CZK thous.	CR=100		A-B	C-F	G-I	J-K
										2009	2004	2009	2009	2009	2009	2009
Czech Republic	**275 770**	**100**	**353 701**	**100**	**345 601**	**100**	**75**	**80**	**80**	**622,7**	**100**	**100**	**2,3**	**37,7**	**24,1**	**18,3**
CR excl. Praha	**238 102**	**86**	**300 030**	**85**	**289 693**	**84**	**65**	**68**	**67**	**558,2**	**91**	**90**	**3,0**	**44,2**	**22,1**	**13,0**
Praha	567 940	206	756 883	214	761 596	220	154	172	177	925,2	144	149	0,3	19,4	29,9	33,4
Středočeský	262 192	95	325 996	92	317 199	92	71	74	74	613,9	100	99	2,8	45,3	26,3	11,8
Jihočeský	246 523	89	298 052	84	298 058	86	67	68	69	551,2	91	89	4,0	43,9	21,3	12,3
Plzeňský	265 681	96	300 594	85	299 846	87	72	68	70	537,0	93	86	2,9	44,7	20,7	14,2
Karlovarský	214 218	78	243 860	69	233 629	68	58	55	54	446,1	77	72	2,3	40,3	22,9	10,5
Ústecký	226 991	82	283 933	80	275 653	80	62	64	64	574,3	92	92	1,5	49,0	19,5	10,6
Liberecký	221 568	80	257 638	73	240 057	69	60	58	56	474,1	81	76	1,3	44,1	20,7	13,7
Královehradecký	247 572	90	295 834	84	291 241	84	67	67	68	551,3	93	89	3,4	43,9	20,5	11,9
Pardubický	231 273	84	294 153	83	286 618	83	63	67	67	546,8	86	88	3,6	43,2	22,7	13,5
Vysočina	235 264	85	277 913	79	270 743	78	64	63	63	524,7	90	84	6,1	50,3	19,5	9,7
Jihomoravský	251 841	91	344 098	97	330 145	96	68	78	77	605,1	94	97	2,7	35,8	24,9	18,9
Olomoucký	216 033	78	266 339	75	260 450	75	59	60	61	511,4	89	82	4,8	40,8	20,0	12,7
Zlínský	219 514	80	299 589	85	286 977	83	60	68	67	551,4	84	89	3,3	49,3	20,1	10,9
Moravskoslezský	226 089	82	305 458	86	281 634	81	61	69	65	567,9	95	91	1,7	46,8	20,8	12,4
Praha	567 946	206	756 883	214	761 596	220	154	172	177	925,2	144	149	0,3	19,4	29,9	33,4
Střední Čechy	262 192	95	325 996	92	317 199	92	71	74	74	613,9	100	99	2,8	45,3	26,3	11,8
Jihozápad	255 481	93	299 251	85	298 904	86	69	68	69	544,3	92	87	3,5	44,3	21,0	13,2
Severozápad	223 541	81	273 114	77	264 341	76	61	62	61	537,5	88	86	1,7	47,0	20,4	10,6
Severovýchod	234 492	85	284 185	80	274 757	80	64	64	64	527,9	87	85	2,9	43,7	21,4	12,9
Jihovýchod	246 689	89	323 565	91	311 763	90	67	73	72	581,1	93	93	3,6	39,7	23,4	16,4
Střední Morava	217 705	79	282 280	80	273 169	79	59	64	63	530,8	86	85	4,1	45,0	20,1	11,8
Moravskoslezsko	226 089	82	305 458	86	281 634	81	61	69	65	567,9	95	91	1,7	46,8	20,8	12,4

[1] Employed persons = workers on the main employment contract (incl. self-employed) by place of work

[2] NACE classification valid up to 2008, regional data based on current NACE structure will be issued in December 2011

NACE A-B: mclude agriculture, forestry and fishing

NACE C-F: industry and construction

NACE G-I: Wholesale&retail sale, repair of motor vehicles&motorcycles + personal&household goods; Hotels&restaurants; Transport&storage &communicat

NACE J-K: Financial intermediation; Real estate, business and renting activities

Quelle: *Czech Statistical Office* 2010 (Fn. 19), S. 37.

Dies spiegelt sich in den hohen Arbeitslosenzahlen wie eben in Nordböhmen oder Nordmähren wider, in Regionen, die vor allem von der Abnahme der Beschäftigten im Bergbau, in der Metallurgie oder in der Textilindustrie stark betroffen waren. Während der ersten Jahre der Transformationsprozesse wurde bekanntlich das Anwachsen der Arbeitslosigkeit durch die dynamische Entwicklung in den Dienstleistungsbereichen und durch einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung vor allem bei Frauen und Rentnern gedämpft.[16] Diese Entwicklungstendenzen der wachsenden Disparitäten zwischen den

15 *Kahoun, Jaroslav* 2001: Regional Disparities in the Czech Republic: GDP and Disposable Income. Centre for Economic Studies, University of Economics and Management, Prag.

16 *Hich, Jan/Larischova, Kristina* 1998: Regionale Entwicklungsdisparitäten und Regionalpolitik in der Tschechischen Republik, Prag.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Regionen lassen sich selbstverständlich auch im Niveau der durchschnittlichen Einkommen wiederfinden. Neben der Hauptstadt mit ihren Arbeitsplätzen im Bankwesen und in hochrangigen Dienstleistungsbereichen sowie generell bei ausländischen Firmen gehören auch die Kreise mit einem beträchtlichen Anteil im Bergbau und in der Schwerindustrie zur Gruppe mit den höheren Einkommensverhältnissen. Auch Kreise mit einer Konzentration des speziellen Maschinenbaus (Pilsen) oder der Automobilbranche (Mlada Boleslav) sind hier zuzuordnen, währen Kreise mit einem hohen Anteil an Landwirtschaft oder Zweigen der Verbrauchsgüterindustrie, vor allem der Textilindustrie, am unteren Ende der Einkommensskala standen.

Tabelle 3: Wichtige Indikatoren der sozialen Kohäsion – regionale Disparitäten

Main indicators of social cohesion - regional disparities

Source: Ministry of Labour and Social Affairs (persons unemployment benefits, state social support benefits), CZSO (remaining data)

CR. Regions	Net disposable income of households per capita				Net operation surplus and mix. income per capita[1]		Compesation of employees per capita[2]		Avg monthly old-age pension (CZK)[3]	Avg. monthly unemploym benefit (CZK)[4]	Social benefits paid (CZK, per capita)[5]		Housing contribut. paid (CZK per capita)[5]		% of households with relation of income to SL (%)[6]		% of households made both ends meet with difficulty[7]	
	Absolute		Index															
	CZK thous.		CR=100		CR=100		CR=100				CR=100		CR=100		< 1,5 SL	< 2,5 SL		
	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2010	2010	2004	2009	2004	2009			2005	2010
Czech Republic	136,8	179,9	100	100	100	100	100	100	10 123	6 720	100	100	100	100	7,1	25,1	29,5	27,6
CR excl. Praha	130,3	172,9	95	96	94	95	94	95	10 028	5 616	107	108	107	102	7,2	26,2	29,5	28,1
Praha	187,1	232,3	137	129	147	140	145	135	10 817	7 203	46	39	45	85	6,2	17,2	26,6	24,2
Středočeský	147,5	187,4	108	104	116	109	105	105	10 184	6 056	83	70	64	44	5,6	21,2	31,8	25,8
Jihočeský	132,1	178,2	97	99	100	102	95	100	10 014	5 576	91	92	80	71	5,4	22,9	20,8	23,5
Plzeňský	138,0	179,7	101	100	97	94	104	102	10 075	5 854	76	70	66	51	7,6	18,1	30,3	33,5
Karlovarský	124,1	162,3	91	90	86	82	93	92	9 925	5 431	121	150	122	141	6,2	26,4	30,4	25,9
Ústecký	120,6	163,3	88	91	73	76	93	93	10 047	5 504	152	183	179	202	10,9	33,5	30,9	30,1
Liberecký	128,9	167,5	94	93	94	96	94	89	10 056	5 786	108	120	93	117	8,6	27,8	33,8	31,4
Královéhradecký	131,4	173,0	96	96	101	105	91	91	10 003	5 462	94	95	84	72	5,1	21,5	28,0	22,8
Pardubický	128,2	171,7	94	95	91	95	92	94	9 909	5 504	109	97	97	70	6,9	28,1	23,6	33,7
Vysočina	130,3	169,9	95	94	96	90	92	93	9 847	5 650	102	87	93	67	2,9	16,9	25,0	22,0
Jihomoravský	132,7	176,3	97	98	100	102	94	95	10 003	5 670	103	97	103	112	8,0	29,2	31,2	26,1
Olomoucký	124,6	166,2	91	92	96	95	87	88	9 829	5 463	115	111	114	89	8,3	29,5	28,9	30,2
Zlínský	126,2	168,4	92	94	95	103	87	88	9 900	5 402	100	87	90	73	7,4	25,6	26,4	29,3
Moravskoslezský	121,9	167,6	89	93	74	78	92	95	10 194	5 452	127	146	156	173	10,4	31,7	34,6	31,1

[1] Includes profits of enterprises (incl. small entrepreneurs), which are sum of their income from businesses, and from work activities (wages) for own enterprise

[2] Includes mainly wages and salaries paid by employers

[3] As to December 2010

[4] As to 31th December 2010

[5] Within the state social support system (incl. benefits paid retroactively), contributions are paid to low-income families

[6] Avg. subsistence level (SL) per household in 2009 in CR was 6 493 CZK (max: Vysočina 6 776, min. Praha 5 878 CZK). Income = Net income excl. housing costs

[7] Subjective evaluation of individual households (% of households made both ends meet with: great difficulty or difficulty)

Quelle: *Czech Statistical Office* 2010 (Fn. 19), S. 39.

Nach der Studie von Hich und Larichova[17] hat das Ministerium für regionale Entwicklung in einer Analyse der Ursachen für diese hier angedeutete unterschiedliche Regionalentwicklung auch regionale Strukturtypen ausgewiesen, nicht zuletzt wohl in Hinblick auf Struktur -und Regionalförderung durch die EU (Zielregionen). Danach galten für die bisherige regionale Differenzierung Tschechiens vor allem die beträchtliche Senkung der Produktion und Beschäftigung im Bergbau, im Hüttenwesen und in eini-

17 *Hich/Larichova* 1998 (Fn. 16), S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Zweigen der Schwerindustrie als Ursachen (Rückgang der Produktion bei Steinkohle um 15%, bei Braunkohle um 25%, im Hüttenwesen um 30%, Abbau von 58.000 Arbeitsplätzen im Kohlenbergbau, vor allem in Nordmähren und Nordböhmen). Dazu kam außerdem ein Rückgang der Produktion in der Landwirtschaft verbunden mit einem erheblichen Arbeitsplatzabbau. Und wie bereits angedeutet, war auch die ungleiche Entwicklung im Unternehmens- und Dienstleistungssektor (Konzentration in größeren Ballungszentren) von erheblichem Einfluss.

Als Ergebnis dieser Entwicklung lassen sich für jene Entwicklungsperiode drei unterschiedliche Regionstypen kennzeichnen:

1. Entwicklungsregionen, die sich durch eine niedrige Arbeitslosigkeit, einen beträchtlichen Zufluss von ausländischem Kapital, durch eine dynamische Entwicklung des Dienstleistungssektors sowie einen niedrigen Anteil an problematischen Unternehmen auszeichnen.
2. Strukturell betroffene Regionen, für die eine Ballung der Schwerindustrie verbunden mit einer hohen Arbeitslosigkeit charakteristisch ist und die zudem hohe Umweltbelastungen aufweisen.
3. Wirtschaftlich schwach entwickelte Regionen, Gebiete mit einem großen landwirtschaftlichen Sektor, im raumplanerischen Sinne als „ländlicher Raum" zu bezeichnen, die insgesamt ein niedriges Wirtschafts- und Lebensniveau aufweisen.

Die Regionstypen zwei und drei wurden danach als „Problemgebiete" eingestuft, wobei einerseits als Indikatoren der Beschäftigtenanteil in der Industrie, die Arbeitslosenquote und die Unternehmerdichte und andererseits (bei Typ drei) die Arbeitslosenquote, die Pro-Kopf-Steuereinnahmen, der Durchschnittslohn, der Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft und die Bevölkerungsdichte als Indikatoren herangezogen wurden. Als Ergebnis dieser hier nur kurz angesprochenen Analyse wurde seitens der Regierung eine Kreistypisierung vorgenommen, wobei zu den strukturell betroffenen Kreisen insbesondere die Altindustriegebiete in Nordmähren und Nordböhmen gehörten.

Zweifellos bedeuteten diese Vorarbeiten im Rahmen der Ausarbeitung von Grundsätzen der Regionalpolitik, unbeschadet einer Bewertung des nachhaltigen Einflusses auf die Regionalentwicklung, wichtige Schritte im Beitrittsprozess zur EU bzw. zur künftigen Teilnahme an den Strukturprogrammen der EU.

Wie schon erwähnt, war generell der Prozess der Regionsbildung in Tschechien nicht nur in der Fachplanung, d.h. in der Wirtschafts- und Territorialplanung, sondern jahrelang vor allem parteipolitisch umstritten und bildete in den Auseinandersetzungen um die Regionalwahlen einen wichtigen Themenschwerpunkt. Insbesondere stand dabei die Frage nach dem Funktionieren einer „Regionalisierung ohne Regionalismus" im Vordergrund. Doch zehn Jahre nach der Etablierung der Regionen war die Frage nach ihrer Effizienz und Raumwirksamkeit zweifellos positiv zu beantworten. Die Kreise haben nicht nur an Eigenverantwortlichkeit und Handlungsfähigkeit gewonnen, sondern können damit auch ihre spezifische Regionalentwicklung nachhaltig mitbestimmen. Auch

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 sich immer mehr bemerken, dass sich in breiten Schichten der Bevölkerung ein Regionalbewusstsein zu entwickeln beginnt.

Es war ebenfalls schon darauf hingewiesen worden, dass die große Bedeutung der EU-Strukturpolitik bzw. der Anweisung von Strukturmitteln nicht nur in der Summe der Gelder, sondern eben auch in deren Einbindung in nationale Strategien und regionale Entwicklungsprogramme liegt. Entscheidend ist dabei die effektive und nachhaltige Verknüpfung von regionalen Projekten und thematisch-strategischen Schwerpunkten der EU-Strukturpolitik. Analysiert man die Schwerpunkte der operationellen Programme, die für die Regionalentwicklung in der Periode 2007 bis 2013 gesetzt wurden, können absolute Prioritäten festgestellt werden: Allein aus dem EFRE entfallen fast 34% der Mittel auf den Verkehrsbereich, 19% auf den Umwelt- und Risikoschutz und 18% auf Forschung, technologische Entwicklung, Innovation und Unternehmen. Aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) erhalten die Projekte zur Verbesserung des Humankapitals mehr als 40% der Mittel. Innerhalb der sieben regionalen Programme, die unter dem Ziel „Konvergenz" subsumiert wurden, waren die meisten Gelder für die Regionen Nordmähren und Nordböhmen vorgesehen. Lediglich die Hauptstadtregion Prag wurde dabei ausgenommen und unter der Zielkategorie „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" gefördert.[18] Der Ausbau der Infrastrukturen, die Ausweisung von Industriezonen, die Förderung von Investitionsanreizen und damit des Beschäftigungspotenzials galten als wichtige Instrumente zur Unterstützung des Konvergenzprozesses und somit zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung.

Ein Jahr vor Ablauf dieser Periode von Struktur- und Konvergenzpolitik der EU und des Nationalen Strategischen Rahmenplans (2007 bis 2013) hat das CSU (Czech statistical office)[19] eine aktuelle Studie zur „Analyse der regionalen Disparitäten in der Tschechischen Republik 2010" vorgelegt, mit dem Ziel, die allgemeinen Trends der regionalen Differenzierung der sozioökonomischen Entwicklung in der Tschechischen Republik aufzuzeigen. In sechs thematisch und vor allem kausal verknüpften Untersuchungsabschnitten werden die Siedlungsstruktur und die Bevölkerungsprobleme, der Arbeitsmarkt, die Einkommensverhältnisse und die Haushaltsausgaben, die Entstehung des Bruttoinlandsprodukts, der Haus- und Wohnungsbau sowie die Umweltbedingungen auf der regionalen Basis der NUTS II- und NUTS III-Ebenen (Konvergenzregionen und „kraje") erfasst. Es muss nicht nochmals betont werden, dass regionale Disparitäten das Ergebnis komplexer Wirkungszusammenhänge sind. Und es überrascht auch nicht, dass diese Studie die bereits vorgestellten Disparitäten in der Regionalstruktur Tschechiens nochmals eindrucksvoll bestätigt. So bilden, nach Aussage der Untersuchung, zunächst die gewachsene Siedlungsstruktur in ihrer hierarchischen Gliederung, die öffentliche Infrastruktur oder die Verkehrs- und Transportmöglichkeiten wesentliche Grundfaktoren der Differenzierung des sozioökonomischen Systems. Die nebenstehenden Tabellen

18 *Europäische Kommission* 2007: EU-Regionalpolitik, unter: ec.europa.eu/regional-policy (28.02.2012).

19 *Czech statistical office* 2010: Analysis of Regional Disparities in the Czech Republic 2010, Prag, unter: http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf.engpubl/1370-10 (13.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zeigen eine Auswahl wesentlicher Faktoren zur makroökonomischen Situation, zur Entstehung des Bruttoinlandsprodukts sowie insbesondere zu einigen Indikatoren der sozialen Lage der Bevölkerung in den unterschiedlichen Regionen. Auf die generellen Unterschiede in den demographischen Entwicklungen, auf die Veränderungen in der regionalen Verteilung der Bevölkerung und damit auf die Siedlungsstrukturen als Folge unterschiedlicher Lebens- und Arbeitsbedingungen war schon mehrfach verwiesen worden. Unabhängig von der Hierarchie im Siedlungssystem verändern die urbanen Gebiete ihre innere Struktur und Funktion. Suburbanisierungsprozesse und die zunehmenden Pendlerbeziehungen stellen dabei wesentliche Ursachen dar. So wachsen gegenwärtig, nach einer ersten Phase der Abwanderung, die zentralen Städte vor allem in ihren suburbanen Zonen. Daneben stellen die peripheren Gebiete absolute Abwanderungsregionen dar. In der geographischen Forschung sind diese Prozesse eingehend untersucht worden,[20] wobei sozioökonomische Analysen auf der Mikroebene (Städte, Gemeinden, Stadtteile) zu differenzierteren Ergebnissen führten als es die Angaben auf den NUTS II- und NUTS III-Ebenen erlauben. Daneben führten diese Strukturschwächen zu einer geringen Attraktivität für Investoren. Diese sind zugleich Ursachen für die selektive Migration von jüngeren, meist gut ausgebildeten Bevölkerungsgruppen. Zu den betroffenen Gebieten zählen neben den Grenzgebieten und Peripherregionen auch die Altindustriegebiete Nordmährens und Nordböhmens.

Eine zentrale Funktion innerhalb der Regionalentwicklungsprozesse kommt zweifellos dem Arbeitsmarkt zu. Und diese aktuelle Situation auf dem Arbeitsmarkt hängt einerseits von der Entwicklung der Bevölkerungszahl, von der Altersstruktur und der Qualifikation der Arbeitskräfte, andererseits vor allem von der Wirtschaftsstruktur und den staatlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen ab. Die grundlegenden Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur, insbesondere im primären und sekundären Sektor, haben sich regional in sehr unterschiedlicher Weise ausgewirkt. Ein entscheidender Wendepunkt in der Entwicklung des Arbeitsmarktes war zweifellos mit der Wirtschafts- und Finanzkrise und der damit verbundenen Rezession verknüpft. In ihrer Folge verzeichneten alle Regionen außer Prag und Mittelböhmen erhebliche Arbeitsplatzverluste, insbesondere im sekundären Wirtschaftssektor. Daher stellt die Arbeitslosenquote den Hauptindikator für den ökonomischen Status einer Region dar. Im Jahr 2009 lag das Maximum dieser Quote in der Region Usti n.l. bei 13,6% und in Mähren-Schlesien bei 12%. Dieser negative Trend setzte sich in den folgenden Jahren fort. Diese Strukturschwächen des Arbeitsmarktes lassen sich auch in den Merkmalen zur sozialen Situation in den Regionen erkennen, so insbesondere in den sehr unterschiedlichen Einkommensverhältnissen zwischen der Hauptstadtregion und Mittelböhmen einerseits und den Regionen Karlovarsky und Ustecky andererseits. Kennzeichnend für diese Divergenzen sind auch die Zahlen für die staatlichen Sozialleistungen in den Regionen. Das verfügbare Haushaltseinkommen und die Arbeitslosenquoten kom-

20 *Hampl/Müller* 2011 (Fn. 15); *Havlíček* 2008 (Fn. 13).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 schließlich als wesentliche Bestimmungsgrößen auch in der regionalen Verteilung des Haus- und Wohnungsbaus zum Ausdruck.

Angesichts dieser hier nur angedeuteten Analyseergebnisse zur Problematik regionaler Disparitäten in Tschechien stellt sich natürlich grundsätzlich die Frage nach der Raumwirksamkeit und Effizienz der schon angesprochenen regionalen Operationsprogramme mit ihrem recht hohen Finanzmitteleinsatz. Sowohl im Programm „Mährisch-Schlesien" als auch im Programm „Nordwest" waren eindeutige Prioritäten innerhalb der Regionalförderung gesetzt worden. So wurde für Mähren-Schlesien vor allem eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit um 2% angestrebt und ein Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bzw. eine Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung sowie eine Steigerung der Attraktivität der Region für potenzielle Investoren festgeschrieben. Für die mit erheblichen Umweltproblemen belasteten Altindustrieregionen in Nordböhmen standen die Erneuerung und Entwicklung städtischer Gebiete, die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und die Entwicklung eines nachhaltigen Tourismus im Vordergrund. Bei allen partiellen Erfolgen bei der Beseitigung oder Minderung struktureller Schwächen in den Problemregionen verstärkt sich der Eindruck, dass die seit Jahren geäußerte Kritik an der Koordination der europäischen, nationalen und regionalen Entwicklungsstrategien, vor allem aber an praktischen Managementproblemen bei der Realisierung der EU geförderten Projekte zugenommen hat. Dabei geht es nicht nur um die Verzögerungen beim Abruf bereitgestellter Strukturmittel, sondern um Unstimmigkeiten bei der Auswahl und Genehmigung einzelner regionaler Projekte. Die Schwächen und Versäumnisse bei der ökonomisch und sozialpolitisch dringend notwendigen Förderung der Regionalentwicklungen und damit der Umsetzung europäischer Strategien liegen sowohl auf gesamtstaatlicher als auch auf regionaler und kommunaler Ebene.

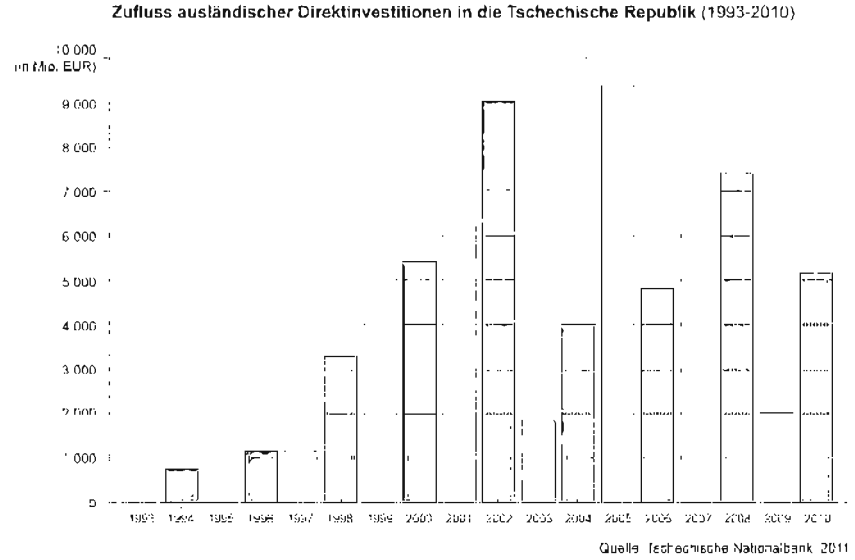
Auslandsdirektinvestitionen und Regionalentwicklung

Bereits eingangs dieses Beitrags war von der Diskussion in der tschechischen Politik und Gesellschaft über die vermeintlich zu große Abhängigkeit und den Einfluss des ausländischen Kapitals auf die Wirtschaft berichtet worden. Tatsächlich liegen die wichtigsten allgemeinen Beweggründe für ausländische Direktinvestitionen in der Erschließung, im Erhalt oder in der Erweiterung von Absatzmärkten, in der Sicherung von Rohstoffen, in niedrigen Lohnkosten, geringeren Umweltschutzauflagen, in Steuervergünstigungen oder Subventionen. Dabei unterstellt die klassische makroökonomische Theorie den Auslandsdirektinvestitionen durchaus positive Effekte für das Empfängerland durch Belebung des Wirtschaftswachstums, neue Arbeitsplätze, Technologietransfer, Milderung der Kapitalknappheit und Entlastung der Zahlungsbilanz. In der aktuellen Konjunkturumfrage der deutschen Außenhandelskammern (AHK Konjunkturbericht MOE, 2011) hinsichtlich der Standortbedingungen für Investitionen in Ostmittel- und Osteuropa belegte Tschechien wie seit fünf Jahren die beste Position. Im Mittelpunkt der Analyse standen das staatliche Umfeld, das Marktumfeld sowie der Arbeitsmarkt. Als wichtigste Kriterien für Investitionen in einer Region erwiesen sich dabei die Arbeitskräfte, ihre Qualifikation, die Kosten und ihre Verfügbarkeit sowie das Arbeitsrecht

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

und das Bildungssystem des Landes. Erst danach rangierten Faktoren, die der Staat direkt oder indirekt beeinflusst, wie beispielsweise die Steuern, die Bürokratie, die Infrastruktur und die Fördermittel, aber auch die Korruption.

Die unterstehende Grafik zeigt den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen nach Tschechien zwischen 1993 und 2010, der insgesamt über 74 Milliarden Euro umfasste. Die Einleitung von Investitionsanreizen im Jahr 1998, aber auch die schon in den frühen 1990er Jahren durchgeführten Stabilisierungs-, Liberalisierungs- und Privatisierungsprogramme und die Implementierung der EU-Regeln und Vorschriften haben zu diesem Anwachsen geführt. Vor allem im Jahr 2002 und insbesondere im Jahr nach dem EU-Beitritt wurden Höchstwerte erzielt. Betrachtet man die Wirtschaftsbereiche, in die seit 1993 investiert wurde, so hat sich bei allen Investitionen aus den Niederlanden, Deutschland, Österreich, Luxemburg oder Frankreich eine deutliche Verschiebung vom sekundären zum tertiären Sektor ergeben. So galten im Jahr 2010 die Kapitalzuflüsse von ca. 5,1 Milliarden Euro aus Deutschland, Österreich, Polen und den Niederlanden den Bereichen Handel, Instandhaltung von Kraftfahrzeugen sowie dem Finanz- und Versicherungswesen. Allein für Deutschland summierten sich die zwischen 1993 und 2010 kumulierten Investitionen auf 15,5 Milliarden Euro, wobei die umfangreichsten ADI-Projekte durch international agierende Großunternehmen erfolgten: Volkswagen, Deutsche Post, RWE, Bosch, Rewe deuten zugleich die Branchenstruktur der Kapitalzuflüsse an.[21]



Quelle: Tschechische Nationalbank 2011.

Die im Rahmen der vorliegenden Studie entscheidende Frage stellt sich nun nach der regionalen oder lokalen Verortung dieser Investitionen und ihrer Raumwirksamkeit. Über die komplexen Standortfaktoren auf der Mikroebene, wie z.B. die Infrastruktur oder den generellen Stellenwert der harten und weichen Standortfaktoren kann hier

21 *Czechinvest* 7/2011, Infoblatt, unter: www.czechinvest.org./data/files/fs-02-zufluss-ausländischer-direktinvestitionen-66-de.pdf (22.02.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 diskutiert werden. Selbstverständlich hat auch jede Standortentscheidung eine Reihe von spin-off-Effekten zur Folge, die für die vertikale oder horizontale Verflechtung von Produktionsketten in einer Region von erheblicher Bedeutung sein kann. Eine weitergehende Frage lautet daher auch, welchen Einfluss die Investitionen auf die regionale Wirtschaft und die bislang bestehenden sozioökonomischen Disparitäten zwischen den Regionen hatten.

Nach Untersuchungen von Jerabek[22] waren Ende 1998 in der Hauptstadtregion Prag 46,9% aller Auslandsinvestitionen konzentriert, auf Mittelböhmen entfielen 12,3%, auf Südmähren 9,4%, auf Nordböhmen 9,1% und auf Nordmähren 7,3%. Westböhmen konnte lediglich 4,7% der Auslandszuflüsse aufweisen. Für das Krisenjahr 2009 liegt durch Czechinvest eine Analyse vor, die wiederum eine regionale Differenzierung der Kapitalzuflüsse erlaubt. Danach flossen allein 51,3% der Gelder nach Prag, 11,9% nach Mittelböhmen, 7,5% nach Mähren-Schlesien und lediglich 4,5% in die Region Usti in Nordböhmen. Dieses Verteilungsmuster der Investitionszuflüsse spiegelt natürlich die bereits bestehende Wirtschaftskraft der Empfängerregionen, ihre Standort- und Agglomerationsvorteile wie auch die Fühlungsvorteile in der Hauptstadt bzw. in den größeren Städten wider. Die Altindustriegebiete und die peripheren Regionen weisen trotz struktur- und regionalpolitischer Bemühungen nach wie vor entscheidende wirtschaftliche Strukturschwächen und ungelöste sozialpolitische Probleme auf. Seit Jahren versucht das Ministerium für regionale Entwicklung in Verbindung mit der 2004 gegründeten Entwicklungsagentur Czechinvest[23] und in Kooperation mit anderen Ministerien und Entwicklungsgesellschaften die Strategien der für Tschechien wichtigen Kohäsionsziele umzusetzen. Doch bei der Auswahl und Koordination der Projekte oder bei der praktischen Umsetzung scheint es nach wie vor, zumindest nach zahlreichen Medienberichten, zu Schwierigkeiten oder Unstimmigkeiten zu kommen. Nicht zuletzt spielt nach wie vor die Finanzausstattung der Regionen und die Notwendigkeit einer Kofinanzierung eine wesentliche Rolle. So hat man bei der Analyse der zahlreichen Operationsprogramme der Regionen oftmals den Eindruck einer doch erheblichen Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis.

Ausblick: Die Zukunft der Regionen

„Milliarden aus Brüssel. Trotz Rückgang der Fördergelder: Tschechien profitiert weiterhin von der EU". [24] So titelte die tschechische Presse über die Aussagen des tschechischen Finanzministeriums zur Entwicklung des positiven Saldos. Immerhin hat das Land 2011 aus dem EU-Haushalt 30,7 Milliarden Kronen (1,2 Milliarden Euro) mehr erhalten als es eingezahlt hat. Angebliche Fehler bei der Durchführung beantragter Programme in den Bereichen „Verkehr" und „Umwelt" sowie beim operationellen Pro-

22 *Jeřábek, Milan (Hrsg.)* 2001: Reflexe regionálního rozvoje pohraničí České republiky [Betrachtungen zur regionalen Entwicklung der Grenzgebiete der Tschechischen Republik], Prag.

23 *Czechinvest* 2011 (Fn. 22).

24 Prager Zeitung vom 02.02.2012, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gramm „Nordwest" hatten zum Widerruf bereits genehmigter Zahlungen geführt. Da es zudem Tschechien nicht gelungen war, die von der EU zur Verfügung gestellten Finanzhilfen vollständig auszuschöpfen, hatte sich das geplante Haushaltsdefizit von 135 Milliarden Kronen auf 143 Milliarden Kronen erhöht. Seit dem EU-Beitritt des Landes im Jahr 2004 flossen umgerechnet 7 Milliarden Euro nach Prag, wobei der größte Teil der EU-Subventionen aus dem Kohäsions- und Strukturfonds stammten.

Im Herbst 2011 verabschiedete die Europäische Kommission den Entwurf für ein Gesetzgebungspaket, das den Rahmen für die Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014 bis 2020 bilden soll. Wesentlich sind dabei einige Änderungen in Hinblick auf die Gestaltung und Umsetzung der Politik, zum Beispiel die Konzentration auf die Prioritäten der Strategie „Europa 2020" (Intelligentes nachhaltiges integratives Wachstum), Leistungsbonitierung, integrative Programmplanung, Monitoring des Fortschritts, territorialer Zusammenhalt. Zuvor hatte die Kommission Vorschläge für den Finanzrahmen unterbreitet, wobei der Großteil der Finanzmittel weiterhin in die weniger entwickelten Regionen des Ziels „Konvergenz" fließen soll. Auf der Basis der Hauptziele, Investitionen in Wachstum und Beschäftigung sowie europäische territoriale Zusammenarbeit wurden für die Förderung drei Regionalkategorien gebildet: weniger entwickelte Gebiete (NUTS-II-Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75% des EU-Durchschnitts beträgt), stärker entwickelte Gebiete (NUTS-II-Regionen, deren Pro-Kopf-BIP über 90% des durchschnittlichen BIP der EU-27 beträgt) und sogenannte Übergangsregionen (NUTS-II-Regionen, deren Pro-Kopf-BIP zwischen 75% und 90% des durchschnittlichen BIP der EU-27 beträgt). Entsprechend gestuft sind dann auch die Kofinanzierungsanteile zwischen 50% bis 85%.

Da die Tschechische Republik sich mit ihrem Nationalen Reformprogramm (The Czech Republic and Europe 2020 Strategy) zu Bemühungen um die Konsolidierung der Finanzen, zu Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialsystem, zum Ausbildungssystem als Weg zur Wettbewerbsfähigkeit, zu einer umweltschonenden Ökonomie und höherer Produktivität und zu wettbewerbsfähigen Transportstrukturen bekannt hat, sind die Voraussetzungen für eine weitere erfolgreiche Teilnahme der Regionen an der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik gegeben. Ob es gelingt, die weiterhin vorhandenen regionalen Disparitäten abzubauen, wird die Zukunft zeigen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ungarn: Zentralisierung durch das neue Selbstverwaltungsgesetz

Jürgen Dieringer/Loretta Huszák

1. Hintergrund

Die vertikale Strukturierung von Staats- und Selbstverwaltung ist in Ungarn seit der Verabschiedung des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1990 stetig Thema des politischen Diskurses.[1] Die Beziehungen zwischen Zentralstaat, Komitaten (*megyék*) und Kommunen wurden seither durch Ökonomisierung (Herausbildung einer Regionalentwicklungspolitik seit etwa 1995) und Europäisierung (Umsetzung europäischer Politiken und die damit verbundene institutionelle Anpassung[2]) immer wieder verändert, teilweise auch modernisiert. Gleichwohl ist der große Wurf nie gelungen. Die Malaise der ungarischen Territorialreform durchzog Jahrzehnte oft vergeblicher Reformen.[3] Das Selbstverwaltungsgesetz gehört zu den sogenannten Zweidrittelgesetzen,[4] d.h. Regelungsbereichen, deren gesetzliche Grundlage nur durch eine Zweidrittelmehrheit im Parlament möglich ist. Diese Gesetze durchziehen die ungarische Verfassung und entwickeln mangels politischen Konsenses erhebliche Blockadewirkung und Reformstau. So auch hier.

Die Reformblockade konservierte zahlreiche Konstruktionsprobleme der Selbstverwaltung und der territorialen Dimension der Staatsverwaltung. Die Kommunen blieben in der Aufgabenzuweisung zu stark und in der Finanzausstattung zu schwach, die Komitate zu klein, mit zu wenigen Kompetenzen ausgestattet und deshalb von oben und unten unter Beschuss. Die (statistischen) Regionen waren ein Potemkin'sches Dorf ohne Legitimation. Regionale Eliten gibt es kaum, da eine gesellschaftliche Regionalisierung nicht stattfand.[5] Entsprechend gering ist die Attraktivität regionaler Posten. Budapest

1 Für einen ersten Überblick über die Strukturen vgl. *Dieringer, Jürgen* 2009: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung, Entwicklung, Europäisierung, Opladen, S. 293-308; *Dieringer, Jürgen/Huszák, Loretta* 2010: Ungarn – Die verhinderte Dezentralisierung, in: *Sturm, Roland/Dieringer, Jürgen (Hrsg.)*: Regional Governance in EU-Staaten, Opladen, S. 326-343; ausführlich historisch und für das erste Jahrzehnt nach der Wende *Küpper, Herbert* 2002: Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn, Berlin.

2 Vgl. *Dieringer, Jürgen* 2005: Demokratisierung, Ökonomisierung und Europäisierung: Dezentralisierungsprozesse in Ostmitteleuropa, in: Südosteuropa 53:4, S. 483-499.

3 Vgl. zuletzt *Dieringer, Jürgen/Schneider, Gabor* 2009: Die Malaise der ungarischen Territorialreform, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2009. Baden-Baden, S. 326-337.

4 Die Zahl der Zweidrittelgesetze – der künftige Terminus ist „Schwerpunktgesetz" – liegt in Ungarn bei 49 und ist damit signifikant höher als in anderen Ländern Europas, etwa in Deutschland. Zweidrittelgesetze sind in der Verfassung festgelegt und einzeln aufgelistet.

5 Vgl. *Dieringer, Jürgen/Sturm, Roland/Dobre, Ana-Maria/Olewinska, Monika* 2007: Die Region als politisch-kultureller Raum: Voraussetzungen für gesellschaftliche Regionalisierung in Polen, Ungarn und Rumänien, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden, S. 27-43.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 einen administrativen und politischen Wasserkopf. Es verwundert vor diesem Hintergrund nicht, dass angesichts dieser Unzulänglichkeiten der faktische Reformtrend eher eine Zentralisierung war. Dezentralisierung anstrebende Reformprojekte scheiterten regelmäßig.

Seit dem Wahlsieg des FIDESZ (Bund Junger Demokraten) im Frühjahr 2010 ist nun alles anders. Die Partei verfügt nach erdrutschartigen Gewinnen über eine Zweidrittelmehrheit. Mit dem Verweis auf den Volkswillen, der – laut FIDESZ – eine „Revolution in der Wahlkabine" darstelle,[6] baut die Regierung seither das politische System des Landes grundlegend um.[7] Die Partei kann mit ihrer Mehrheit die Verfassung ändern und hat von diesem Recht auch ausführlich Gebrauch gemacht. Die Generalrevision der Verfassung mündete in die Verabschiedung eines Grundgesetzes (*Alaptörvény*), das seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist.[8]

Die Zweidrittelgesetze hat diese Revision allerdings nicht beseitigt. Gleichwohl wird das System der vertikalen Staats- und Selbstverwaltung derzeit grundlegend umgearbeitet. Die Maßnahmen werden im neuen Selbstverwaltungsgesetz gebündelt.[9] Die Regionen verschwinden in ihrer institutionalisierten Dimension, die Kommunen werden entmachtet und ihre Verwaltung zusammengelegt, die traditionelle Verwaltungsebene des Landkreises (*Járás*) wird wiederbelebt. Am Ende dieses Prozesses wird Ungarn weit zentralistischer sein als in den gut 20 Jahren seit der Wiederbegründung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung im Jahre 1990.

2. Der politische Prozess

Die Wahlen des Jahres 2010 haben die politische Landkarte Ungarns nachhaltig verändert. Dies gilt für die Parlamentswahlen vom Frühjahr jenes Jahres und die Kommunal- und Regionalwahlen im Herbst gleichermaßen. Bei den Parlamentswahlen erzielten die Liste von FIDESZ/KDNP und die von diesen Parteien nominierten Kandidaten eine Zweidrittelmehrheit. Sie stellen jetzt 263 der insgesamt 386 Abgeordneten. Von den 176 Wahlkreisen gingen nur zwei nicht an den FIDESZ. Auch die Komitats- und

6 Von den insgesamt acht Millionen Wahlberechtigten wählten allerdings nur drei Millionen die FIDESZ-Liste oder FIDESZ-Abgeordnete. Der Verzerrungseffekt des kompensatorischen Grabenwahlsystems führte dazu, dass die Partei mit gut 50% der Stimmen etwa 70% der Mandate erzielen konnte.

7 Vgl. *Bos, Ellen* 2011: Ungarn unter Spannung: Zur Tektonik des politischen Systems, in: Osteuropa 12:2011, S. 39-64.

8 Einen ersten Überblick bietet *Küpper, Herbert* 2011: Mit Mängeln: Ungarns neues Grundgesetz, in: Osteuropa 12:2011, S. 135-144. Der neue Verfassungstext wurde heftig kritisiert, einerseits wegen des Zustandekommens (unilaterale Bearbeitung und Durchsetzung durch die Regierungsmehrheit), andererseits inhaltlich bezogen auf zahlreiche strittige Passagen. Insbesondere das Europäische Parlament sparte nicht mit Kritik, woraufhin die ungarische Europapolitik während der ungarischen Ratspräsidentschaft in eine tiefe Krise geriet, vgl. *Dieringer, Jürgen/Tóth, Ákos* 2011: Die Europapolitik Ungarns. Historischer Hintergrund und aktuelle Befindlichkeiten, in: Osteuropa 12:2011, S. 185-198.

9 Gesetz Nr. CLXXXIX über die lokale Selbstverwaltung vom 19.12.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Kommunalwahlen pflügten die politische Landschaft vollständig um. Der FIDESZ gewann die überwältigende Mehrheit der Bürgermeisterposten und die Mehrheit in allen Komitats-Versammlungen. Das Aufkommen der rechtsradikalen Partei Jobbik (Die Besseren), die vor allem in Ostungarn erfolgreich war, verschaffte dem FIDESZ zudem eine bequeme Platzierung zwischen Jobbik auf der einen und der MSZP (Ungarische Sozialistische Partei) auf der anderen Seite.

Eine der Konsequenzen dieser Wahlen ist, dass der FIDESZ auf der vertikalen Linie der Staatsverwaltung bzw. im Verhältnis zwischen Staats- und Selbstverwaltung kaum noch einem System der politischen *checks and balances* ausgesetzt ist. Da gleichzeitig Rechte des Parlaments (Budgethoheit) und des Verfassungsgerichts (Budgetfragen, es sei denn, die Menschenwürde sei betroffen) ausgehöhlt wurden und die Verwaltung mittlerweile umfassend mit FIDESZ-Getreuen besetzt ist und zudem der neu gewählte Staatspräsident[10] bisher nicht als Kritiker seiner Partei auffiel, herrscht der FIDESZ fast unumschränkt. FIDESZ erarbeitete nach dem Wahlerfolg schnell eine Folge von Reformpaketen. Diese beinhalteten umfassende Vorschläge zur Umstrukturierung der ungarischen Verwaltung. Um den Reformprozess zu beschleunigen, wurde oft von der Möglichkeit der Abgeordneten Gebrauch gemacht, Gesetzesvorschläge direkt einzubringen. So verlagerte sich die Gesetzesnovellierung in die Hände einiger weniger FIDESZ-Politiker, die unter Umgehung des Kabinetts und teilweise sogar der Parlamentsausschüsse quasi ad hoc gesetzgeberisch tätig werden konnten. Zwei Gesetzestexte sind für die vorliegende Thematik besonders einschneidend, weil sie personell bzw. bezüglich der Kompetenzverteilung stark in das System der Selbstverwaltung bzw. der vertikalen Staatsverwaltung intervenieren: Die Parlamentsreform und das neue Selbstverwaltungsgesetz.

Die Parlamentsreform besteht in erster Linie aus einer quasi Halbierung des Parlaments (von 386 auf 200). Eine Verkleinerung des Parlaments in dieser Größenordnung, und das innerhalb einer Legislaturperiode, ist eigentlich ein politisches Vabanque-Spiel. In einem Parlament, das zu zwei Dritteln aus FIDESZ-Abgeordneten besteht, beschließt die FIDESZ-Fraktion, sich in vier Jahren mindestens zu halbieren.[11] Dies ist nur vor dem Hintergrund einer straffen Führung durch den Parteivorsitzenden Viktor Orbán zu erklären, der innerparteilich konkurrenzlos ist. Doch wie soll eine solche „Selbstverstümmelung" praktisch organisiert werden? Die Führungsriege hatte den Einfall, das Amt eines Bürgermeisters in die Unvereinbarkeitstaxation mit Parlamentsmandaten aufzunehmen. Dies würde das politische Problem auf einen Schlag lösen, bedenkt man, dass es in den letzten Jahren zu einer immer stärkeren Verschmelzung dieser beiden Personengruppen kam.[12] Die Konsequenz dieser Lösung ist sicherlich, dass ein von der

10 Der ehemalige Fecht-Olympiasieger und Vizepräsident des Europäischen Parlaments a.D. Pál Schmitt.

11 Wahrscheinlich werden mehr als die Hälfte der FIDESZ-Parlamentarier ihren Sitz verlieren, geht man davon aus, dass die Partei aus der Regierungsverantwortung heraus den Wahlsieg von 2010 in dieser Höhe nicht wiederholen kann.

12 Bei den ersten freien Parlamentswahlen 1990 bestand noch eine Unvereinbarkeitsklausel, bis zur zweiten Legislaturperiode wurde sie aufgehoben.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lokalen und regionalen Ebene entkoppeltes Parlament eine gewisse Regionen- bzw. Selbstverwaltungsblindheit entwickeln wird. Andererseits harmoniert diese Konzeption viel besser mit dem politischen Konzept Viktor Orbáns und der FIDESZ-Regierungsmehrheit, die Effizienz immer durch Nationalisierung und Zentralisierung erreichen wollen. Starke Regionen haben in diesem Konzept keinen Platz. Das neue Selbstverwaltungsgesetz wurde am 19. Dezember 2011 mit der Zweidrittelmehrheit der Regierungsfraktion verabschiedet.

3. Das neue Selbstverwaltungsgesetz

Das neue Selbstverwaltungsgesetz[13] zielt auf den „Ausbau eines modernen, kostensparenden, aufgabenorientierten Selbstverwaltungssystems, das demokratische und effiziente Aufgabenausführung ermöglicht [...]", gleichzeitig aber die Autonomie der Selbstverwaltungsorgane in einen strikteren Rahmen einbetten soll.[14] Die Kernpunkte des Gesetzes lassen sich entlang folgender Punkte zusammenfassen: 1) die Neustrukturierung der Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Selbstverwaltungen; 2) ein neues Finanzierungssystem; 3) neue institutionelle Strukturen in der Selbstverwaltung und 4) die Veränderung der zuständigen Ebenen.

3.1 Neustrukturierung der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Selbstverwaltungen

Die wichtigste Errungenschaft des 157 Paragraphen starken Gesetzes wird in der neu strukturierten Aufgabenteilung zwischen Staat und Gebietskörperschaften gesehen. Begründet wurde die Notwendigkeit der Neuverteilung der Zuständigkeiten mit den ungelösten Finanzierungsproblemen. Keine Partei Ungarns bestreitet, dass es im seit 1990 geltenden System durch Engpässe in der Finanzierung der einzelnen Aufgaben zu Verzerrungen gekommen ist. Es ist eigentlich selbstverständlich, dass die Gebietskörperschaften, die mit der Ausführung von Staatsverwaltungsaufgaben betraut sind, vom Staat entweder mit entsprechenden Mitteln aus dem zentralen Budget oder aber mit eigenen Steuerhebungsrechten oder Anteilen am Steueraufkommen nach einem spezifischen Schlüssel ausgestattet werden müssen. Der Staat ist verpflichtet, bei der Zuweisung von Aufgaben an die Kommunen bzw. an die Komitate die Kostendeckung sicherzustellen und für einen finanziellen Ausgleich zu sorgen. Dieser Grundsatz,[15] auch als

13 Das Gesetz wird stufenweise in Kraft treten: Sein Hauptteil zum 01.01.2013, der die Inkompatibilitätsfragen der Gemeinde- und Stadträte regelnde Teil erst nach den Kommunalwahlen im Jahre 2014. Die restliche Materie, vor allem Wirtschaftlichkeitsfragen sowie die gesetzlichen Bestimmungen zur Aufsicht der Kommunen gelten bereits seit dem 01.01.2012.

14 *Heti Világgazdaság (HVG)* 2011: Megjelent az önkormányzati törvény normaszöveg-tervezete [Der Entwurf des Textes des neuen Kommunalgesetzes ist erschienen], unter: http://hvg.hu/itthon/20111011_onkormanyzati_torveny (02.03.2012).

15 Grundgesetz Ungarns, Art. 34, Abs. (1).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Konnexitätsprinzip[16] bekannt und in vielen Verfassungen verankert, wurde in Ungarn in der politischen Praxis häufig missachtet, zum Leidwesen der Kommunen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass ein Großteil der 3.154 Siedlungen Ungarns verschuldet ist.[17] Damit ist die Aufgabenneuverteilung nicht unabhängig von der Finanzierungsfrage zu sehen, sondern vielmehr eher eine Funktion derselben.

Das neue Kommunalgesetz sieht vor, dass die Gemeinden für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig bleiben, jedoch die Zahl der eigenständigen obligatorischen Aufgaben, die im kommunalen Bereich wahrgenommen werden müssen, erheblich reduziert wird. Art. 23 des Selbstverwaltungsgesetzes listet diese Aufgaben im Katalog der Gemeindehoheiten einzeln auf. Im Bildungsbereich gehören zum Beispiel nur noch die Kindergärten in die Zuständigkeit der Kommunen (die Grundschulen nicht mehr). Im Gesundheitswesen haben die Gemeinden nur noch die Grundversorgung mit Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sicherzustellen. Eine Vielzahl von Aufgaben, für die zuvor – zumindest teilweise – die Gemeinden zuständig waren, weist das neue Selbstverwaltungsgesetz nun in die Zuständigkeit des Staates, wie etwa den Katastrophenschutz. Die Komitate haben künftig keinerlei Aufgaben in der Daseinsversorgung mehr, sondern sollen die Regionalentwicklungspolitik und die Raumplanung übernehmen.

3.2 Ein neues Finanzierungssystem (ab 2013)

Unter die kommunale Selbstverwaltung fällt das Recht der Haushaltshoheit der Kommunen.[18] Dies bedeutet, dass die Kommunen über ihre finanziellen Angelegenheiten selbst entscheiden dürfen. Grundlegend gilt: weder der Staat noch die Selbstverwaltungen dürfen Vorhaben finanzieren, die nicht in den Bereich ihrer Verwaltungszuständigkeit fallen. Was ist aber, wenn die Selbstverwaltungen dieser Aufgabe nicht gewachsen sind? Das Innenministerium spricht auf der Suche nach dem Begründungszusammenhang für die bereits seit 20 Jahren anhaltenden Probleme von „systeminternen Widersprüchen", die zu „Funktionsstörungen in der Finanzierung der Kommunen" führten. Ein Beispiel: Die Kommunen Ungarns tappten in die „Fremdwährungskreditfalle" des vergangenen Jahrzehnts. Ein Großteil der ungarischen Städte und Gemeinden ist verschuldet. Die Schulden der ungarischen Kommunen bei Banken betrugen bis Ende 2011 insgesamt 983 Milliarden Forint (3,41 Milliarden Euro), 554 Milliarden Forint (ca. 1,9 Milliarden Euro) davon in Anleihen und 85% in ausländischen Währungen wie

16 *Mann, Thomas/Puttner, Günter (Hrsg.)* 2007: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung. Berlin.

17 Stand 01. Januar 2011; vgl. *Magyar Progresszív Intézet*: Önkormányzati teljesítménymérés 2011. Budapest. Die Verschuldung stieg nach Angaben des ungarischen Finanzministeriums binnen Zehnjahresfrist von 17,5% der eigenen Jahreseinnahmen im Jahre 2000 auf 70% im Jahre 2010.

18 Zu den Finanzen der Selbstverwaltungen vgl. überblicksartig *Dieringer/Schneider* 2009 (Fn. 3). Aktuelle Zahlen in: *Állami Számvevőszék Kutató Intézete*: Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. Studie, Dezember 2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Schweizer Franken und Euro.[19] Die Rückzahlungen verteuerten sich aufgrund des Forintverfalls deutlich, wodurch etliche Kommunen in Zahlungsunfähigkeit gerieten.

Gleichermaßen problematisch sind erstens die Kleinteiligkeit der Verwaltungsstrukturen auf kommunaler und auf regionaler Ebene (19 Komitate und Hauptstadt Budapest); zweitens der eher überdimensionale Aufgabenkatalog; drittens die reflexartige Kürzung von Zuwendungen seitens des Staates beim geringsten Anzeichen einer Wirtschaftskrise. Hier will das neue Gesetz mit zweierlei Mitteln helfen: Einerseits werden die Kommunen vor übermäßiger finanzieller Belastung durch übertragene Aufgaben geschützt, indem ihnen Aufgaben entzogen und auf die Ebene der Staatsverwaltung delegiert werden. Andererseits soll die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltungen durch das strikte Einhalten der Finanzierungspflicht des Staates in Bezug auf übertragene Aufgaben garantiert werden. Summa summarum: Die Kommunen und die Komitate dürfen weniger machen, für das wenige, das bleibt, sollen aber ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Aufgaben, die den Selbstverwaltungen entzogen werden, werden künftig von den Regierungsämtern (*kormányhivatal*[20]) versehen – Organen der Staatsverwaltung, die sich auf allen Ebenen finden. Dies ist demnach eine deutliche Hinwendung zum französischen Modell.

Im Zuge der gesetzlichen Neuordnung der Kommunalpolitik war die Modifikation anderer Gesetze notwendig geworden, so auch des Kommunalvermögensgesetzes, das nur einige Tage nach dem Kommunalgesetz abändert wurde. Die Basisinfrastruktur zur Aufgabenausführung der Kommunen bildet deren Vermögen. Die Richtlinien zum Schutz dieses Vermögens sind nicht Bestandteil des Selbstverwaltungsgesetzes, sondern werden im Kommunalvermögensgesetz geregelt. Das Gesetz führt die ausschließlichen Wirtschaftstätigkeiten des Staates und die kommunalen Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge auf.[21] Das Kommunalvermögensgesetz listet ferner detailliert auf, welche Gegenstände zum Nationalvermögen gehören. Das volkseigene Vermögen, das kommunalen Aufgaben und Dienstleistungen dient, wird den Gemeinden und Städten sowie den Komitaten kostenlos übertragen. Diese sind verpflichtet, Konzeptionen zur Verwaltung des übertragenen Nationalvermögens zu erarbeiten.

Neu im Finanzierungskonzept für die Kommunen ist ein Steuerhebungsrecht, das sie zumindest teilweise vom Wohlwollen der jeweiligen Regierung unabhängig macht und das einen Wettbewerb der Kommunen um Standortvorteile anheizt.

3.3 Neue institutionelle Strukturen in der Selbstverwaltung

Die umfangreiche dritte Säule des neuen ungarischen Selbstverwaltungsgesetzes bildet die Neuordnung der institutionellen Parameter. Die Verwaltungsgliederung in Ungarn teilt sich aktuell in 19 Komitate (Mesoebene entsprechend der NUTS III-Ebene im Sys-

19 *Magyar Nemzet* 2012: Szita: Ez egy európai megoldás [Das ist eine europäische Lösung], unter: http://mno.hu/hirtvkulfold/szita-ez-egy-europai-megoldas-1056216 (03.03.2012).

20 *Regierung Ungarns* 2010: Regierungsverordnung Nr. 288/2010. (XII. 21.) über die Regierungsämter der Hauptstadt Budapest und der Komitate.

21 *Regierung Ungarns* 2011: Gesetz Nr. CXCVI über das Nationalvermögen vom 23.12.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tem der europäischen Klassifizierung) und 3.154 Gemeinden. In 90% der ungarischen Kommunen liegt die Bevölkerungszahl unter 5.000 Einwohnern. Somit kann man im Fall Ungarns eindeutig von einer kleinteiligen Siedlungsstruktur sprechen.[22] Dennoch unterhalten zurzeit noch alle Gemeinden Ungarns ein Verwaltungsamt, dessen Betriebskosten von Steuergeldern finanziert werden müssen. Die verwirklichte Neuausrichtung verfolgt das Ziel, durch Zusammenlegung von Gemeindeämtern Kostenreduzierungen zu erreichen. Als Grundkonstante gilt fortan, dass nicht alle Siedlungen Ungarns einen eigenständigen Verwaltungsapparat finanzieren können und sollen.

Grundlegendes Kriterium beim Zusammenlegen der Gemeindeverwaltungen ist laut Art. 85 des neuen Selbstverwaltungsgesetzes die Einwohnerzahl einer Gemeinde. Verbandsfrei, damit vollumfänglich selbständig, können ab Januar 2013 nur Gemeinden mit mindestens 2.000 Einwohnern bleiben. Unterschreitet die Gemeinde diese Schwelle, ist sie zur Fusion mit anderen Gemeinden zu Verbandsgemeinden verpflichtet. Verbandsgemeinden müssen mindestens 2.000 Einwohner oder sieben Gemeinden umfassen. In den so entstehenden neuen Amtsstrukturen wird eine bestimmte Anzahl von sehr kleinen Gemeinden zentral von Verbandsverwaltungsämtern verwaltet, wobei aber die Eigenständigkeit der Gemeinden bestehen bleibt, denn jede Gemeinde Ungarns soll weiterhin über einen gewählten Bürgermeister sowie Gemeinde-/Stadtrat verfügen. Die Koordinierungsprobleme in der Verbundgemeinde sind hier vorprogrammiert. Profitieren wird im Zweifel das zuständige Regierungsamt, denn die Verlagerung von Kompetenzen betrifft auch die Aufsicht über die Selbstverwaltungen. Die Zuständigkeiten in den Bereichen der Rechts- und Fachaufsicht lagen bisher bei den Verwaltungsämtern („*közigazgatási hivatal*"). Mit dem neuen Gesetz übernehmen die neu eingerichteten Regierungsämter als Konfliktschlichtungsstelle und Aufsichtsorgan die Kontrollfunktionen.[23]

Das Selbstverwaltungsgesetz sieht vor, dass die Fusion von Gemeinden im Zeitraum von 60 Tagen nach den nächsten Kommunalwahlen (im Herbst 2014) zunächst auf freiwilliger Basis erfolgen soll. Der Staat wird hier erst eingreifen, wenn die Gründung von Verbundgemeinden bis zum genannten Fristtag nicht gelingt. Diese Freiwilligkeit ist zu begrüßen, erlaubt sie doch subsidiäre Entscheidungen. Allerdings wird so die Gründung neuer Landkreise verzögert, da die Verbundgemeinden in ein und demselben Landkreis liegen sollen.

Eine weitere wesentliche Neuerung betrifft die Inkompatibilitätsfragen, d.h. die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat. Bürgermeister können fortan nicht zum Präsidenten oder stellvertretenden Präsidenten der Komitatsverwaltung gewählt werden. Ferner

22 Damit ist Ungarn allerdings in der Region keine Ausnahme. In der Tschechischen Republik (ebenfalls ca. 10 Millionen Einwohner) bestehen mit 6.250 doppelt so viele Selbstverwaltungen. Die Slowakei zählt mit 2.928 Selbstverwaltungen fast ebenso viele wie das fast doppelt so große Ungarn. Rumänien hingegen zählt mit doppelt so vielen Einwohnern als Ungarn ähnlich viele (3.180) Selbstverwaltungen, vgl. *CEMR - Dexia*: EU subnational governments: 2009 key figures, 2010/2011 edition, 2011, www.dexia-edition.com (03.03.2012).

23 Ausnahmen bilden arbeitsrechtliche Fragen und die Rechtsprechung der Gerichte. In diesen Fällen gilt die Aufsichtsbefugnis der Regierungsämter nicht.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Oberbürgermeister und Bürgermeister künftig nicht mehr gleichzeitig berufstätig und Mitglied im ungarischen Parlament sein.[24]

3.4 Neue Gebietsebene im Staatsverwaltungssystem: Wiedereinführung der Landkreise

Das Selbstverwaltungssystem Ungarns soll seine mehrstufige Struktur bewahren. Neben den Kommunen stehen – gleichberechtigt, rechtlich nicht übergeordnet – die Komitate und in Zukunft die Landkreise, die die Kleingebiete ablösen können. Die Kleingebiete wurden als loser Verbund von Kommunen eingeführt, um auf der NUTS-4-Ebene Präsenz zu etablieren. Sie dienten mehr der Koordination, hatten keine Verwaltungskompetenzen und waren nicht in der Verfassung verankert.

Erste Anlaufstelle der Bürger für behördliche Verfahren sollen weiterhin die lokalen Selbstverwaltungen bleiben. Dennoch kann das Kommunalgesetz als Vorbereitung auf die nächste Stufe der Verwaltungsreform angesehen werden. Denn das System der 2010 per Regierungsverordnung aufgewerteten Regierungsämter soll weiter ausgebaut werden, indem die in Ungarn ab 2013 wieder einzuführenden Landkreise nach österreichischem Modell[25] zu den primär zuständigen Verwaltungsbehörden und als erste Anlaufstelle der Bürger für behördliche Verfahren werden sollen. Ergänzt wird diese Maßnahme mit einer Verfahrenskonzentration auf der Ebene der Landkreise.[26]

Die Landkreise sind kein neues Phänomen in der ungarischen Staatsverwaltung. Ihr historisches Äquivalent waren die 1850 im Habsburgerreich auch auf dem Gebiet der heutigen Staaten Ungarn, der Tschechischen Republik und der Slowakei eingeführten Bezirke, die in Ungarn die bereits erwähnte Bezeichnung „*járás*" trugen. Diese territorialen Einheiten bestanden bis in das späte 20. Jahrhundert fort, weit in das zentralisierte sozialistische System hinein. Bis zu ihrer Abschaffung im Jahre 1983 war Ungarn in 83 Landkreise eingeteilt.

---

24 Die Inkompatibilität zwischen dem Amt des Bürgermeisters und dem Mandat als Parlamentsabgeordneten wird nicht im Kommunalgesetz, sondern im Gesetz über die Rechtsstellung der Parlamentsabgeordneten geregelt, vgl. *HVG* 2011: Orbán a polgármester-képviselőkről: érthető, de összeférhetetlen [Orbán über die Bürgermeister-Parlamentsabgeordneten: verständlich, aber unvereinbar]. unter: http://hvg.hu/itthon.kormany/20110330_kormany_kormanyfo_alkotmany (04.03.2012).

25 Funktionales Äquivalenz der ungarischen Landkreise sind in Österreich die Bezirkshauptmannschaften. Zum österreichischen Modell der Verwaltungsreform von 2001 vgl. die Sonderausgabe der Wiener Zeitung 2002: Verwaltung Innovativ. Eine Kooperation des Führungsforums Innovative Verwaltung und der Wiener Zeitung, Wiener Zeitung vom 05.02.2002. http://www.fiv.at/aktivitaeten/vi/vi01.pdf (03.03.2012).

26 *Kormányportál* 2011: Megkezdődött a kormányhivatalok járási hivatalainak kialakításáról szóló társadalmi egyeztetés [Die gesellschaftliche Abstimmung über die Neuausrichtung der Landkreisämter der Verwaltungsbehörden hat begonnen], unter: http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatasert-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megkezdodott-a-kormanyhivatalok-jarasi-hivatalainak-kialakitasarol-szolo-tarsadalmi-egyeztetes (03.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 gegenwärtige Regierungskonzeption sieht vor, das Land im Rahmen eines eigenständigen Gesetzes[27] ab 2013 in 168 Landkreise einzuteilen. Die Landkreise sollen mit Regierungsämtern ausgestattet werden und Aufgaben der Staatsverwaltung übernehmen, die vorher aus dem Kompetenzbereich der Kommunen transformiert wurden. Das Innenministerium begründet diese institutionelle Modifikation mit der Erwartung rascherer Verfahren vor dem Hintergrund garantierten Sachverstandes.[28]

Das Gesetz, das die Wiedereinführung der Landkreise regelt, stellt eine weitere Stufe der Verwaltungsreform Ungarns dar, die über die lokalen Selbstverwaltungen hinausgeht. Diese Reform lässt, wie bereits mehrfach erwähnt, auch die Ebene der Komitate nicht unberührt. Die 29 Regierungsämter, die ihre Tätigkeit am 3. Januar 2012 aufgenommen haben, arbeiten in den Komitatssitzen, den Städten mit Komitatsrecht (Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern) sowie in der Hauptstadt Budapest. Sie werden von direkt von der Regierung beauftragten Kommissaren geleitet, die vom Ministerpräsidenten eingesetzt werden.[29] In den Regierungsämtern werden die Kompetenzen und Zuständigkeiten von 15 dezentralen Staatsverwaltungsorganen zusammengeführt.[30] Somit sind sie ein erster, wichtiger Schritt in Richtung des *One Stop Shop-Modells*,[31] das, wenn es sich bewährt, weiter ausgebaut werden soll. Nach den Vorstellungen der zuständigen Staatssekretariats könnten die Verwaltungsämter alle Staatsaufgaben von der Führung des Staatsregisters bis zum Vormundschaftswesen, von den Baugenehmigungen bis hin zum Austausch persönlicher Dokumente übernehmen – zur administrativen Entlastung der Bürger.[32] Ab 2013 wird die Zahl der Regierungsämter drastisch erhöht, wenn in jedem Landkreissitz ein Regierungsamt die Arbeit aufnimmt. Die Struktur der Komitatsregierungsämter bleibt davon unberührt.

Die Komitats-Selbstverwaltungen gelten als große Verlierer der Verwaltungsreform. Sie mussten ihre Zuständigkeiten im Bildungs- und Gesundheitswesen bereits Anfang

27 Der Gesetzesentwurf wurde dem ungarischen Parlament im Februar 2012 vorgelegt. Die Landkreissitze und ihr Bezugsraum werden per Regierungsverordnung festgelegt, die von der Regierung voraussichtlich Ende Juni 2012 beschlossen wird.

28 *Staatsverwaltungs- und Justizministerium* 2011: A modern kori járások és a járási kormányhivatalok kialakítása [Die Landkreise des modernen Zeitalters und die Einrichtung der Regierungsämter auf Landkreisebene], Konzept vorgelegt zur öffentlichen Diskussion, Budapest.

29 Die Leiter der Regierungsämter auf Komitatsebene sind mehrheitlich Fidesz-nahe Politiker; *Origo* 2010: Orbán Viktor kinevezte a kormányhivatalok vezetőit [Viktor Orbán hat die Leiter der Regierungsämter ernannt], unter: http://www.origo.hu/itthon/20101223-orban-viktor-kinevezte-a-kormanyhivatalok-vezetoit.html (03.03.2012).

30 Ungarn hat derzeit insgesamt 33 Staatsverwaltungsorgane mit dezentraler Organisationsstruktur.

31 Unter dem One Stop Shop-Modell versteht man die Konzeption einer gemeinsamen Anlaufstelle, die ämterübergreifende Verwaltungsleistungen „aus einer Hand" bietet, ausgerichtet an den Bedürfnissen der Bürger und der Wirtschaft.

32 *Staatsverwaltungs- und Justizministerium* 2011: Földrengés a közigazgatásban: januártól megyei kormányhivatalok, aztán járásiak [Erdbeben in der Staatsverwaltung: ab Januar Regierungsämter in den Komitaten, danach auf Landkreisebene], unter: http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatasert-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/az-allamtitkar/beszedek-publikaciok-interjuk/foldrenges-a-kozigazgatasban-januartol-megyei-kormanyhivatalok-aztan-jarasiak (03.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2010 komplett an die neu eingerichteten Regierungsämter abgeben. In der Begründung des Ministerpräsidenten wurde mit der staatlichen Übernahme der Einrichtungen der Komitate „ein 20 Jahre alter, zur Zeit der Wende begangener Fehler behoben".[33] Ähnlich wie im Falle der Kommunen ist die Verstaatlichung der Selbstverwaltung auch auf Komitatsebene auf der Basis einer finanziellen Argumentation geschehen.

Ein Sonderfall ist Budapest. Die Hauptstadt ist sowohl lokale als auch als territoriale Gebietskörperschaft. Damit die Konzentration der Staatsverwaltungsaufgaben in den Regierungsämtern auch in der Hauptstadt erfolgen kann, wird Budapest in sieben Hauptstadtkreise eingeteilt. Diese sollen so eingerichtet werden, dass dabei die Grenzen der 23 Bezirke als Selbstverwaltungseinheiten beachtet bleiben. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die künftige Verwaltungsstruktur Ungarns im Vergleich mit den bisherigen Strukturen.

Tabelle: Verwaltungsstruktur alt/neu

	ALT (bis 2012)		NEU (2012 bis 2014)	
	Selbstverwaltung	*Staatsverwaltung*	*Selbstverwaltung*	*Staatsverwaltung*
NUTS-1	–	Staatsregierung	–	Staatsregierung
NUTS-2	–	Dezentrale Staatsverwaltungsorgane in den sieben Regionen	–	–[34]
NUTS-3	Komitatsversammlung	Komitatsverwaltungsamt	Komitatsversammlung	Komitatsregierungsamt
LAU-1	(Kleingebiete)[35]	–	–	Kreisregierungsamt
LAU-2	Gemeinde-/Stadtrat der Kommunen	Notäre	Gemeinde-/Stadtrat der Kommunen	Notäre

Quelle: Eigene Darstellung.

4. Bewertung

Das neue Selbstverwaltungsgesetz löst Problemkonstellationen auf, die über 20 Jahre hinweg durch das Zweidrittelregime eingefroren waren. Die Reform ist Bestandteil der von der Regierung Orbán vorangetriebenen allgemeinen Verwaltungsreform. Sie kann als weitreichender Reformschritt bewertet werden. Die Reformen ziehen sich über mehrere Jahre und respektieren dabei die Mandate der Amtsträger aus den Parlamentswahlen vom Frühjahr 2010 und den Selbstverwaltungswahlen vom Herbst 2010. Basis der Programmgestaltung sind die im Regierungsprogramm bzw. einem Papier des Verwal-

33 *Magyar Nemzet* 2011: Január elsejétől minden megváltozik [Ab dem ersten Januar ändert sich alles], unter: http://mno.hu/belfold/januar-elsejetol-minden-megvaltozik-2376 (03.03.2012).

34 Regionen dienen nur noch statistischen Zwecken.

35 Die Kleingebiete („kistérség") sind keine in der ungarischen Verfassung verankerte Selbstverwaltungseinheiten, dennoch sind sie berechtigt, Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge gleichzeitig für mehrere Gemeinden auszuüben: vgl. Gesetz über die Modifizierung des Gesetzes CVII/2004 über die Mehrzweckverbände der kommunalen Selbstverwaltungen in den Kleingebieten.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tungsministeriums unter dem Motto „guter Staat" (*Jó állam*)[36] vorgelegten Motive. Zentrale Motive sind sicherlich Finanzaspekte, speziell die Verschuldung der Kommunen und die chronische und dauerhafte Unterfinanzierung sowohl der Kommunen als auch der Komitate. Gleichwohl sind die Dysfunktionalität des Ebenen-Wirrwarrs und die Inkohärenz von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung speziell bei der Umsetzung der europäischen Regionalpolitik seit längerem bekannt. Funktionalität dürfte deshalb ein weiteres Motiv für die Neugestaltung der vertikalen Strukturen des Landes gewesen sein.

Was geschieht mit der Reform? Die Reform verläuft antisubsidiär. Es kommt zur Verlagerung von der Selbstverwaltung in die Staatsverwaltungsorgane, zu einem Hochzonen von kommunalen Kompetenzen auf die Bezirke, von den Komitaten und den nur als statistisch-administrative Einheiten existierenden Regionen auf den Zentralstaat. Die Reform stärkt die Rolle des Staates wesentlich. Leitbild der Reform ist der „starke Staat", wie er sich in der Politik des FIDESZ als Leitmotiv immer wieder findet. Die Selbstverwaltung, seit 1990 eine bezogen auf die quantitative Kompetenzausstattung de jure starke, wegen mangelnder Finanzierung und angesichts des weitgehenden Fehlens regionaler Eliten faktisch aber schwache Einrichtung, wird rechtlich auf ihre faktische Geltung zurückgestuft. Bürgermeister in Verbundgemeinden werden in Zukunft genauso wenig zu bestellen haben wie die Gemeinderäte. Die Regierungsämter – und damit die Regierung – werden zu zentralen Spielern. Ungarn kehrt damit in die Tradition des zentralisierten, unitarischen Staates ohne Wenn und Aber zurück. Dies muss zunächst kein Nachteil sein, betrachtet man die Größe des Landes, mit zehn Millionen Einwohnern mittelgroß im europäischen Kontext und damit in einer Liga mit Staaten wie der Tschechischen Republik, Schweden oder Portugal – etwas kleiner als die Niederlande, aber größer als Finnland –, alles Staaten, die ebenfalls stark zentralisiert sind.[37]

Die größte Gefahr ist sicherlich die mögliche Politisierung aller nachgeordneten Verwaltungsstrukturen. Die Frage, ob an der Spitze der Kreisregierungsämter Beamten oder Politiker (Präsidenten) stehen sollen, ist selbst im FIDESZ noch umstritten, wobei der Ministerpräsident einer Politisierung gegenüber nicht abgeneigt zu sein scheint. Da die Ernennung durch den Ministerpräsidenten erfolgt, können in den Landkreisen persönliche Netzwerke etabliert werden, zum Schaden einer pluralistischen Grundstruktur. Zu erwarten ist eine Stärkung der Machtzirkel und eine Schwächung des Bürgers, der bei den Selbstverwaltungswahlen dann für Personen stimmen kann, die in Organen arbeiten, die kaum noch Kompetenzen haben. Die Reform ist also, negativ gewendet, ein Abbau an Demokratie; positiv gewendet ein Schritt in Richtung Effizienz.

36 *Staatsverwaltungs- und Justizministerium* 2010: A területi közigazgatás átalakítása – a Jó Állam születése [Die Neuordnung der territorialen Staatsverwaltung – die Geburt des Guten Staates], Konzeptpapier, Budapest.

37 Vgl. zu diesen Staaten die Länderkapitel in *Sturm, Roland/Dieringer, Jürgen (Hrsg.)* 2010: Regional Governance in EU-Staaten. Opladen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

The United Kingdom: The Shifting Territorial Constitution

Charlie Jeffery

It has been a quite extraordinary year for the territorial constitution of the UK. This is due in particular to the unexpected victory of the Scottish National Party (SNP) in the Scottish Parliament election of May 2011. The SNP surprised even itself by winning a comfortable absolute majority of seats, and was by some way the largest party by vote share, pushing the Labour Party back into a distant second place (see Table 1). The Conservatives dropped back a little, but the Liberal Democrats lost more than half their support, reaping most of the unpopularity in Scotland of the Conservative-Liberal Democrat coalition at the UK level. The SNP's victory gave it, and its forceful leader and Scottish First Minister Alex Salmond, the mandate to prepare a referendum on Scottish independence; that prospect has dominated constitutional debate in Scotland since and has become a significant issue for the UK coalition government of Conservatives and Liberal Democrats led by Prime Minister David Cameron.

Table 1: Scottish Parliament Elections 1999-2011

	1999		2003		2007		2011	
	%	seats	%	seats	%	seats	%	seats
SNP	28.7	35	23.8	27	32.9	47	45.4	69
Labour	38.8	56	34.6	50	32.2	46	31.7	37
Conservative	15.6	18	16.6	18	16.6	17	13.9	15
Liberal Democrat	14.2	17	15.4	17	16.2	16	7.9	5
Other	2.7	3	7.5	17	0.2	3	1.1	3

Percentages are for constituency votes.
Source: *Electoral Commission.*

The May 2011 elections to the National Assembly for Wales – the first since the March 2011 referendum that endorsed a strengthened form of devolution in Wales – saw a different pattern. The Labour Party performed strongly enough to win a wafer thin overall majority under First Minister Carwyn Jones. The Welsh nationalist party, Plaid Cymru, did not emulate the success of its Scottish counterpart, falling back for the first time since devolution behind a Conservative Party that scored its best ever post-devolution result. The Liberal Democrats fell back too, but not as badly as in Scotland (Table 2).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Table 2: National Assembly for Wales Elections 1999-2011

	1999		2003		2007		2011	
	%	seats	%	seats	%	seats	%	seats
Labour	37.6	28	40.0	30	32.2	26	42.3	30
Plaid Cymru	29.4	17	21.2	12	22.4	15	19.3	11
Conservative	15.8	9	19.9	11	22.4	12	25.0	14
Liberal Democrat	13.4	6	14.1	6	14.8	6	10.6	5
Other	4.7	0	4.8	1	9.2	1	2.8	0

Percentages are for constituency votes.
Source: *Electoral Commission.*

In Northern Ireland there was a remarkable stability of voting patterns compared with the previous Northern Ireland Assembly election in 2007 (Table 3), with the Democratic Unionist Party the leading protestant/pro-British party and again providing the First Minister, Peter Robinson. Sinn Fein held its position as the leading Catholic/pro-Irish party, providing the Deputy First Minister Martin McGuinness.

Table 3: Northern Ireland Assembly Elections 1998-2011

	1998		2003		2007		2011	
	%	Seats	%	Seats	%	Seats	%	Seats
DUP	18.0	20	25.7	30	30.1	36	30.0	38
Sinn Fein	17.6	18	23.5	24	26.2	28	26.9	29
SDLP	21.9	24	16.9	18	15.2	16	14.2	14
UUP	21.3	28	22.7	27	14.9	18	13.2	16
Alliance	6.5	6	3.7	6	5.2	7	7.7	8

Percentages are for first preference votes. Minor parties are not recorded. SDLP = Social Democratic and Labour Party; UUP = Ulster Unionist Party.
Source: *Electoral Commission.*

Amid these electoral developments a number of UK-level policy commitments on devolution issues also took shape. Two of these were commitments agreed by the UK coalition under Cameron back in 2010: to establish a devolution commission in Wales to look – again: this is the fourth such commission since 2002! – at the powers and also the funding arrangements of the National Assembly; and to establish a commission to explore the implications of devolution for law-making for England. Meanwhile, the Scotland Bill – which could trace a lineage back to November 2007 – continued its passage through the UK and Scottish Parliaments, finally becoming law on 1 May 2012, extending marginally the legislative powers of the Scottish Parliament, and rather more significantly its level of fiscal autonomy.

These various developments confirm yet again that the UK's territorial constitution has not found a settled state; indeed the prospect of a referendum on the independence

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

of Scotland suggest that the UK state could face an even more fundamental reconfiguration in the coming years.

Scotland: Independence vs. Union?

The challenge to the territorial integrity of the UK reflects the unexpected scale of the SNP's election victory. The Labour Party had been some way ahead in opinion polls until the last few weeks before the election. But, seduced by its success in Scotland in the 2010 UK election, when it won 42% of the vote, it ran a campaign much more focused on opposing the UK coalition government than addressed at concrete issues in Scotland. In doing so it failed to take account of the way the Scottish electorate has consistently, since devolution, approached UK and devolved elections in differentiated ways, with many voters favouring Labour in UK elections and switching to the SNP in devolved elections.[1] In Scottish Parliament elections voters continue to seek "Scottish answers to Scottish questions",[2] and found that the SNP in 2011 both focused on those questions more, and was felt to be more competent than Labour in dealing with them.[3] As the election date neared public attention focused increasingly on Scottish, not UK-wide matters, and support shifted rapidly from Labour to the SNP.

The SNP's absolute majority of 69 out of 129 seats signalled a major shift in the constitutional debate. In the previous Scottish Parliament the SNP had led a minority government with just 46 seats. While it had also been committed then to an independence referendum, and even drafted a referendum bill in February 2010,[4] it did not introduce the bill to the Parliament in the knowledge that the other parties would combine to form a majority to defeat it. After May 2011 this was no longer the case, and the SNP majority government's position in its programme for government, published in September 2011 was clear: "We will give the Scottish people the opportunity to decide our nation's future in an independence referendum in the second half of this Parliamentary session."[5]

The "second half of this Parliamentary session" means some point after November 2013. That proposed timing immediately became a point of contention, with opponents of independence claiming variously that the SNP lacked confidence in its ability to deliver independence and that such a delay produced unnecessarily prolonged uncertainty which could damage business confidence in Scotland.

The SNP's calculations on referendum timing were certainly tactical. The polling evidence is clear enough: only two of fourteen opinion polls conducted since the SNP en-

1 *Carman, Christopher/Johns, Rob/Mitchell, James* 2011: How we "do" elections, http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Carman_slides.pdf (16.04.2012), S. 23-24.

2 *Bromley, Catherine* et al 2003: Devolution – Scottish Answers to Scottish Questions?, Edinburgh.

3 *Johns, Rob/Carman, Christopher/Mitchell, James* 2011: Why we voted that way, http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Johns_slides.pdf (16.04.2012), S. 12-19.

4 *Scottish Government* 2010: Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper, http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/303348/0095138.pdf (16.04.2012).

5 *Scottish Government* 2011: Renewing Scotland: The Government's Programme for Scotland 2011-2012, http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/357504/0120772.pdf (16.04.2012), S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tered Scottish government in 2007 which asked about the independence question on a yes/no basis have produced a "yes" lead, with the highest "yes" percentage at 41%.[6] Against that background the SNP clearly has an interest in a long run-up to the referendum in the hope of convincing more voters and/or that long-standing Scottish distaste for Conservative-led government at the UK level will push more people into the yes camp. Equally the opponents of independence would appear to have an interest in an early vote.

This question of referendum timing was one which dominated debate around parallel consultations on the referendum process launched by the UK Government on 11 January 2012,[7] and by the Scottish Government shortly afterwards on 25 January.[8] The Scottish Government specified "autumn 2014"[9] as its preferred date; the UK Government argued the referendum should be held "sooner rather than later".[10] Interestingly the UK Government did not dispute the mandate the SNP had won to have support for independence tested in a referendum or ultimately the right of Scotland to leave the UK should that referendum endorse independence. Indeed it even offered in its consultation paper to enable a referendum to be held on a secure legal footing, reflecting the uncertainty in law over whether the Scottish Parliament is competent to hold a referendum on a matter – the constitution – which is formally a power reserved to the UK Parliament. Of course that offer came with strings attached. The main strings were about timing, as noted above, and the question (or questions) to be asked.

The UK government raised two issues around the referendum question(s). First it argued that the question posed needed to be 'fair'. The SNP's favoured question, set out in its consultation document as "Do you agree that Scotland should be an independent country?" was perceived to be unfair, with the introductory "do you agree" felt to lead respondents into agreement. Second, the UK government insisted that there should be a single question in the referendum which "must give the voter a choice between only two responses".[11] In this the UK Government is specifying its preference for some variant of the question "independence, yes or no?" and its opposition to the view of the Scottish Government that an additional option, widely described as "devolution-max", might also be presented to the Scottish electorate.

"Devolution-max" is an elusive concept, but is generally seen as some maximum level of autonomy, including and especially fiscal autonomy, that is still consistent with

6 *UK Polling Report* 2012: Scottish Independence, http://ukpollingreport.co.uk/scottish-independence (16.04.2012).

7 *Scotland Office* 2012: Scotland's constitutional future. A consultation on facilitating a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom, Cm 8203, http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/17779-Cm-8203.pdf (16.04.2012).

8 *Scottish Government* 2012: Your Scotland – Your Referendum – A Consultation Document, http://www.scotland.gov.uk/Resource/0038/00386122.pdf (16.04.2012).

9 *Scottish Government* 2012 (Fn. 8), S. 2.

10 *Scotland Office* 2012 (Fn. 7), S. 18

11 Ebenda, S. 22.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

being a component part of a bigger state and compliant with EU law. The Scottish Government defines it as follows:

> Under this option, the Scottish Parliament would, with certain exceptions, be responsible for all laws, taxes and duties in Scotland. The main exceptions, which would continue to be the responsibility of the UK Parliament, would include defence and foreign affairs, financial regulation, monetary policy and the currency. Short of independence, this option would confer significant economic powers on the Scottish Parliament.[12]

In the last few years the SNP has often included "devolution-max" as an option in its contributions to the constitutional debate, presenting it as inferior to its first preference of independence, but superior to the status quo of, in its eyes, too limited a form of autonomy. In its referendum consultation paper the SNP does not directly advocate devolution-max, but holds it out as a prospect for the referendum "if there is sufficient support for such a move". This is clever politics, because it is clear that something like "devolution-max" – with fuller fiscal autonomy, devolution of UK-wide competences in fields like welfare, but with a continued UK foreign and defence policy – is the most popular constitutional option among Scots.[13]

Devolution-max might in this sense be seen an insurance policy for the SNP, able to deliver a further step on the route to independence, if independence itself proved to be unattainable. A best guess is that it is unlikely in the end to be on the ballot paper. The UK Government and the main party-political opponents to independence – the Conservatives, Labour and the Liberal Democrats – steadfastly refuse to include the devolution-max option in the referendum. They may collectively be willing to compromise by accepting the SNP's preferred timing for the referendum in autumn 2014, but their price will be a single, independence: yes or no question.

It is not clear how compelling that position will appear to the electorate. It could be seen as denying a legitimate democratic choice. And there appears to be a view in the UK Government – expressed in Scotland by Cameron in February 2012 – and in the Labour and Liberal Democratic parties in Scotland that they would respond to a no vote in the referendum by reopening the question of further powers for the Scottish Parliament. "Vote no to get more powers" seems an odd message, perhaps reflecting the way the SNP has set the pace on the constitutional agenda for the last five years, leaving the other parties playing catch-up. The SNP's opening out to devolution max is especially problematic as it leaves the other parties as defenders of an essentially unpopular status quo. The SNP's presentation of what independence would mean also poses problems for its opponents. It has sought to portray an image of remarkable continuity should independence happen: an independent Scotland would in the SNP's eyes retain the Queen as

12 *Scottish Government* 2012 (Fn. 8), S. 15

13 *Curtice, John/Seyd, Ben* 2009: The Citizens' Response: Devolution and the Union, in: *Curtice, John/Seyd, Ben (Hrsg.):* Has Devolution Worked?, Manchester, S. 129-30; *Curtice, John/Ormston, Rachel* 2011: Ready to take another leap? Public opinion on how Scotland should be governed, Scottish Centre for Social Research Research Findings, http://www.scotcen.org.uk/media/767696/nc441_findings-public%20opinion%20scotland%20final.pdf (16.04.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

head of state, the pound as currency, some kind of defence union with the rest of the UK, and continuing joint or shared roles in areas as diverse as diplomatic representation and the collection of motor vehicle taxes. The aim is to present a reassuring picture of independence as a safe option and to counter the imagery of risk and uncertainty the opponents of independence typically evoke.

How credible this all is is a moot point: there is an untested assumption that the rest of the UK would want to have such joint arrangements with a post-independence Scotland. We can expect such assumptions to be put to a stronger test once, by summer 2012, the main questions about referendum process – the timing and the question(s) – are resolved, and the independence debate moves on to more substantive discussion of the advantages and disadvantages of independence vs. continued union with the rest of the UK.

While this debate was unfolding the 2012 Scotland Act, the first major reform of Scottish devolution since the establishment of the Scottish Parliament, was passed. The Scotland Act had its origins in cross-party discussions between the Labour, Conservative and Liberal Democratic Parties in Scotland in late 2007 which were held in response to the SNP's May 2007 election victory. Those discussions led to the establishment by the then Labour-led UK Government under Prime Minister Gordon Brown of a Commission on Scottish Devolution in early 2008, which reported in June 2009. That report became the mainstay of a UK Government White Paper of November 2009,[14] which in turn became the basis of a Scotland Bill introduced to UK Parliament in November 2010.

Under one of the constitutional conventions agreed at the introduction of devolution, the Scotland Bill, as a piece of UK legislation directly affecting the competence of the Scottish Parliament, required the legislative consent of the Scottish Parliament. So as it progressed through the legislative process at Westminster, it had parallel legislative scrutiny in the Scottish Parliament. In fact it was considered twice in the Scottish Parliament by a special Scotland Bill Committee, both before the SNP won its absolute majority in 2011, and after. Before, when the SNP was in a minority, Labour, the Conservatives and the Liberal Democrats wrote a generally positive Committee Report.[15] Once the SNP had its majority the Scotland Bill Committee was reconvened under SNP leadership and produced a much more critical report[16] echoing the SNP Government's concerns about the fiscal proposals in the Bill but also endorsing the Scottish Government's proposals to extend the powers contained in the Bill on public borrowing, corpo-

14 *Scotland Office* 2009: Scotland's Future in the United Kingdom, Cm 7738, http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/Scotland%27s%20Future%20in%20the%20United%20Kingdom.pdf (16.04.2012).

15 *Scottish Parliament* 2011a: Scotland Bill Committee. First Report 2011 (Session 3), SP Paper 608 Session 3, http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/scotBill/documents/sbcr-11-01_proof2-final_000.pdf (16.04.2012).

16 *Scottish Parliament* 2011b: Scotland Bill Committee. First Report 2011, (Session 4) SP Paper 49 Session 4, http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/45318.aspx (16.04.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ration tax, rights over the Scottish foreshore (with its significance in the field of renewable energy) currently held by the Crown Estate (a UK Government property business extracting benefits from publicly owned land), broadcasting, and EU policy rights. In the end the Bill was approved by the Scottish and the UK Parliaments with few concessions to the SNP. The main changes in the new Scotland Act are:

- A new Scottish rate of income tax.
- Additional borrowing powers for the Scottish Parliament.
- Devolution of a number of small taxes on property and on the disposal of refuse in landfill sites.
- New powers over airguns, drink-driving and speed limits.
- New powers over appointments in broadcasting and to the Crown Estate.
- New procedures for cases in Scottish criminal law brought to the UK Supreme Court.

With the exception of the Scottish rate of income tax these were marginal changes. The income tax change was not. The Scotland Act provides that UK rates of income tax – currently 20%, 40% and 45% dependent on income level – are reduced in Scotland by 10% to become, respectively, 10%, 30% and 35%. The level of funding transferred from the UK Treasury to the Scottish Government is reduced accordingly. It is then for the Scottish Parliament to decide what the actual rate of income tax charged in Scotland is, and it would then dispose of the revenues generated by its decision. It could decide on a lower set of rates than in the rest of the UK, higher, or the same, though it cannot change the overall progressivity of the system: it must increase all rates by the same amount from the new baseline (e.g. by setting final rates at 18%/28%/38%), rather than, for example, taxing higher earners more than lower earners (e.g. by setting final rates at 15%/40%/50%). The Scottish Parliament therefore becomes responsible for raising a bigger proportion of the money it spends. However, these and the other provisions in the Scotland Act will only come into force in 2016 (above all so that the new fiscal policy machinery can be established), and could be overtaken by events around the Scottish independence referendum.

Wales: More Powers, Again?

On 3 March 2011 Welsh voters decided by 63,49% to 36,51% to endorse proposals for the National Assembly for Wales to have full law-making powers in its fields of responsibility. That vote gave effect to provisions set out in the 2006 Government of Wales Act and followed a consultation process led by a cross-party All-Wales Convention that sat from October 2007 to November 2009.[17] It replaced an earlier form of devolution in which legislative actions by the National Assembly required enabling legislation and/or authorisation by the UK Parliament. Now the National Assembly is able to legislate

17 *All-Wales Convention* 2009: *Report*, http://wales.gov.uk/docs/awc/publications/091118thereporten.pdf (16.04.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

without reference to the UK Parliament in twenty specified fields, including agriculture, culture, economic development, education and training, environment, health, housing, local government, planning, social welfare, transport, tourism and the Welsh language. This is a very significant extension of powers, close to, though still different from, the form of devolution in Scotland and Northern Ireland, and seemingly crowned a more or less constant process of constitutional review – or "delineation"[18] – that has been under way since the National Assembly opened its doors in 1999.[19]

So it was perhaps rather odd that one of the first major developments after the referendum was the establishment of yet another devolution review commission in Wales, following the 2002 to 2004 Richard Commission[20] on the powers and electoral arrangements of the National Assembly, the 2007 to 2009 All-Wales Convention, and the Independent Commission on Funding and Finance for Wales.[21] The new Commission on Devolution in Wales, known as the Silk Commission after its Chair Paul Silk, the former Clerk (senior official) of the National Assembly, unlike its predecessor commissions, was set up by the UK Government and not by the National Assembly for Wales. It had a twofold prompt. The first was the Commission on Scottish Devolution that sat from 2008-9 and produced the key recommendations enacted in the 2012 Scotland Act, including recommendations on tax-raising and borrowing powers for the Scottish Parliament. The second was the Independent or Holtham Commission on Funding and Finance for Wales which produced in 2010 a widely acclaimed report on the fairness of current funding arrangements for Welsh devolution and proposals around fiscal autonomy and fiscal equalisation for addressing any unfairnesses.

The Silk Commission's remit is a dual one. The first is to 'review the case for the devolution of fiscal powers to the National Assembly for Wales and to recommend a package of powers that would improve the financial accountability of the Assembly, which are consistent with the United Kingdom's fiscal objectives and are likely to have a wide degree of support'. The focus is on increasing the financial accountability of the Assembly through additional fiscal powers, and not the equalisation measures explored by the Holtham Commission. The second is to 'review the powers of the National Assembly for Wales in the light of experience and to recommend modifications to the present constitutional arrangements that would enable the United Kingdom Parliament and the National Assembly for Wales to better serve the people of Wales'.[22] The two parts

18 *Rawlings, Rick* 2003: Delineating Wales. Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution, Cardiff.

19 *Wyn Jones, Richard/Scully, Roger* 2012: Wales Says Yes. Devolution and the 2011 Welsh Referendum, Cardiff.

20 *Richard Commission* 2004: Report of the Richard Commission, http://www.richardcommission.gov.uk/content/finalreport/report-e.pdf (16.04.2012).

21 *Independent Commission on Funding and Finance for Wales* 2010: Final Report. Fairness and accountability: a new funding settlement for Wales, http://wales.gov.uk/docs/ieffw/report/100705fundingsettlementfullen.pdf (16.04.2012).

22 *House of Commons* 2012a: Devolution in Wales: The Silk Commission', SN/PC/06108, http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06108 (16.04.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

of the remit are to be dealt with in sequence, so the Commission will report on fiscal powers in 2012, before turning to constitutional arrangements and reporting on these in 2013. It is too early to predict what will emerge, though it would not be surprising to see the recommendation of measures of fiscal autonomy similar to those in the 2012 Scotland Act. The second part of the Commission's remit is even more difficult to anticipate, not least given the extension of legislative powers just won in 2011. However, there are two broad sets of possibilities that might come under discussion. The first would be to put the National Assembly's powers on the same footing as those of the Scottish Parliament and the Northern Ireland Assembly. The National Assembly's powers are specified in twenty fields of policy; powers in Scotland and Northern Ireland are not, but are rather established by specifying issues for which the UK Parliament is responsible ('reserved' powers), leaving all else not so specified as devolved powers. There may well be a case for a uniform approach.

Second, it is striking that the Welsh First Minister Carwyn Jones has opened up a debate about the establishment of a distinct Welsh legal jurisdiction. Currently, Wales shares a legal system with England. Increasingly – and all the more since the 2011 referendum – there are divergences in law between Wales and England, but a single system of courts, judges and legal professions operating for both England and Wales. Both Scotland and Northern Ireland have distinct legal jurisdictions under which Scots and Northern Irish law is interpreted and justice administered; the question raised by Jones is whether a similar situation should apply in Wales. This in part a question of how best to ensure effective administration of law – and also one of legal practicability given the challenges that would be faced in establishing a distinct courts system and legal profession – but in part one of autonomy and identity. For both reasons it is contested.[23] A concurrent consultation (by the Welsh Government) and enquiry (by the Constitutional and Legislative Affairs Committee of the National Assembly) are now under way and can be expected to clarify the arguments in the coming months. What is broadly clear from the trajectory of Welsh devolution, though, is that it has already become a little more like devolution in Scotland and Northern Ireland, and that current debates seem set to push it further in the direction of alignment with Scotland and Northern Ireland. Of course, Scotland may not remain in its current alignment. The prospect of Scottish independence, or of a form of devolution-max, would likely import further prompts for change in Wales and in Northern Ireland. What was once envisaged to be a devolution 'settlement' is showing no signs of settling into a stable equilibrium.

23 *National Assembly for Wales* 2011: Constitutional and Legislative Affairs Committee. A Welsh Jurisdiction. Scoping Paper. http://www.senedd.assemblywales.org/documents/s4466/Research%20Service%20Background%20Briefing%20-%20Inquiry%20into%20Welsh%20Jurisdiction.pdf (16.04.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

The Emergence of England

It is also showing signs if not of destabilising England, then at least of calling England's current governing arrangements into question. England is the odd one out. While the other parts of the UK now have extensive devolution, exercised by national democratic institutions, England remains governed in a highly centralised manner by the UK institutions in London. Though as a result of devolution some UK government departments – for example in health or education – largely deal with matters restricted to England only, there are no representative processes which aggregate the interests and address the needs of English citizens only. The UK Parliament at Westminster and most UK Government departments have a (not always very coherent or well understood) mix of England-only roles and others that extend across the UK (or have varying territorial reaches: England and Wales; England, Wales and Scotland; or England, Wales and Northern Ireland). The absence of coherent England-specific governing arrangements and England-only representative processes has always been recognised as an anomaly of the devolution reforms, but one that ultimately did not matter that much as the English appeared satisfied with the way they were governed. Generally the view of observers has been that the English, though mildly irritated by some of the perceived benefits the Scots in particular have from devolution, were generally content.[24] That view has now come under challenge. There is evidence that English citizens now combine their sense of irritation about Scotland both with a stronger sense of distinctive English identity and a more overt dissatisfaction with their current governing arrangements. This confluence of factors was described in a recent report on new public attitudes research as an "emerging political community" in England.[25] That report found, for example, that 59% of the English did not trust the "UK Government to work in the best long term interests of England" and that they were open to some kind of England-specific governing arrangements, either an English Parliament or special procedures in the UK Parliament for dealing with laws that affect England only. Strikingly, the preference for England-specific governing arrangements is strongest among those who see themselves as "English not British" or "more English than British" (Table Four). These indicators of an emerging political community in England take on greater significance in light of another recent development in the debate on the UK's territorial constitution: the establishment of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons, or McKay Commission, after its Chair, Sir William McKay, former Clerk of the House of Commons, the House's senior official. The Commission, on which this author sits, is focused on what has long been called the "West Lothian Question", or more often recently the "English Question".[26] The "West Lothian Question" was first

24 *Curtice, John* 2006: A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom, in: Publius. The Journal of Federalism, Jg. 36, Nr. 1, S. 95-114; *Curtice/Seyd* 2009 (Fn. 13).

25 *Wyn Jones, Richard et al* 2012: The Dog that Finally Barked. England as an Emerging Political Community. London.

26 *Hazell, Robert (Hrsg.)* 2006: The English Question. Manchester.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

popularised by the then Member of Parliament for West Lothian in central Scotland, Tam Dalyell, in the devolution debates of the 1970s. Dalyell's point was that devolution to Scotland would create what he saw as the unfair situation that he, as member for a Scottish constituency, would be able after devolution to vote at Westminster on health matters in England, but MPs for English constituencies would not be able to vote on health matters in West Lothian, because these would have been devolved to a Scottish Parliament.

Table 4: English Constitutional Preferences by National Identity (2011, in %)

	English not British	More English than British	Equally English and British	More British than English	British not English
England to be governed as it is now with laws made by all MPs in the UK Parliament	13	19	31	21	35
England to be governed with laws made by English MPs in the UK Parliament	**39**	**44**	**34**	**21**	**20**
England as a whole to have its own new English Parliament with law-making powers	**32**	**23**	**10**	**13**	**16**
Each region of England to have its own assembly	7	5	12	28	8

Don't know excluded.
Source: *Wyn Jones et al* (Fn. 25), S. 30).

This anomaly becomes more controversial in circumstances in which a UK government might lack a majority of seats in England, yet carry through policies for England with the support of a UK-wide parliamentary majority that was reliant on MPs from outside England. It becomes so controversial because the only realistic possibility of this happening in the contemporary era would be if there were a Labour overall majority in the House of Commons, drawing on Labour's traditional strength (and reflecting Conservative weakness) in Scotland and Wales, and a Conservative majority of seats in England. The Conservative English majority could therefore be overruled on the basis of Labour's strength outside England. This is an extremely rare circumstance.[27] But it is one which in principle has resonance among the English: some 79% of those interviewed in a recent survey felt that "Scottish MPs should not be allowed to vote on English matters" in the House of Commons.[28] And the Conservative Party has for over a decade presented "English votes for English laws" at Westminster as party policy. It reiterated that position in the 2010 UK election, agreeing afterwards with its Liberal Democratic coalition partners, that a commission be set up to examine the West Lothian Question.[29]

27 *Gallagher, Jim* 2012: England and the Union. How and Why to Answer the West Lothian Question, http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2012/04/west-lothian-question_Apr2012_8954.pdf (16.04.2012).

28 *Wyn Jones et al* 2012 (Fn. 25), S. 11.

29 *House of Commons* 2012b "The West Lothian Question", SN PC 2586, www.parliament.uk/briefing-papers/SN02586.pdf (16.04.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

The Commission was duly set up in February 2012 with the remit "to consider how the House of Commons might deal with legislation which affects only part of the United Kingdom, following the devolution of certain legislative powers to the Scottish Parliament, the Northern Ireland Assembly and the National Assembly for Wales". The Commission will report by spring 2013. It may well act as a platform for significant change in the territorial constitution of England.

What Kind of Union?

It is clear from the sections above that the UK is not a stable union. Each part of the UK is developing its own trajectory, each is becoming increasingly firmly demarcated from the others, and little attention has been paid to the operation of the UK as a connected system of jurisdictions. Intergovernmental relations remain ad hoc and largely informal, and are rarely geared towards the identification and pursuit of common purposes across jurisdictions. The logic of political conflict between the UK and Scottish governments around the independence question limits further the scope for finding common purposes. Voices calling for a UK-wide consideration of issues of territorial politics are few and far between. Some have emerged though. The Welsh First Minister Carwyn Jones called in March 2012 for a UK-wide constitutional convention "that would enable all four countries of the Union to discuss its future", arguing that there was a "strong case for reforming our central institutions to reflect the emerging reality of a looser UK".[30] Shortly afterwards the Political and Constitutional Reform Committee of the House of Commons announced an inquiry on whether the UK needed a constitutional convention which "might allow a debate on the future of the Union as a whole, rather than piecemeal through a focus on specific issues or nations".[31] This emerging discussion on a more systemic approach to the territorial constitution is interesting. What kind of reformed union could emerge from it, though, is unclear. The UK does appear to be set on a road towards "ever looser union".[32] The Scottish debate is clearly a driver in that direction. But possibly as or even more significant would be the emergence of a more powerful English claim to distinctive, national governing arrangements. If England had a distinctive form of government within or beyond Westminster, the UK would be then a union with a rather hollow set of central governing institutions, more of a confederal arrangement with a limited number of shared services among the UK nations than a conventional federation.

30 *Shipton, Martin* 2012: Carwyn Jones: UK on brink of huge constitutional change, http://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/2012/03/29/uk-on-the-brink-of-huge-constitutional-change-says-carwyn-jones-91466-30656148/#ixzz1tuTamnyf, (16.04.2012).

31 *House of Commons* 2012c: Do we need a constitutional convention for the UK?, http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/political-and-constitutional-reform-committee/inquiries/parliament-2010/constitutional-convention-for-the-UK/ (16.04.2012).

32 *Mitchell, James* 2009: Devolution in the UK, Manchester.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Regionale und kommunale Kooperation in Europa

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 in EU-Angelegenheiten: Ein integraler Bestandteil des „Multilevel Parliamentary Field"?

Annegret Eppler

Bekanntermaßen stehen die „theoretische Baustelle" und die „empirische Baustelle" immer in enger inhaltlicher Abhängigkeit.[1] Angesichts der Marginalisierung der Parlamente sowohl in nationalen als auch in supranationalen politischen Mehrebenensystemen – Stichwörter „Exekutivföderalismus"[2] und „Entparlamentarisierung durch Integration"[3] – darf es im Grunde nicht wundern, dass Uwe Thaysen im Jahrbuch des Föderalismus 2004 bereits „das letzte Hurra der Landesparlamente"[4] beschworen hat.

Durch den Europäischen Verfassungsvertrag bzw. den Lissabon-Vertrag finden die subnationalen Parlamente erstmals Erwähnung im europäischen Primärrecht. Dadurch erfahren sie keine direkte formelle Stärkung ihrer Position im europäischen Mehrebenensystem. Und doch profitieren sie von den Verbesserungen, die den nationalen Parlamenten und den subnationalen Einheiten durch die neue Rechtslage zuteilwerden und steigern ihr europapolitisches Engagement. Vor diesem Hintergrund hat Peter Bußjäger den subnationalen Parlamenten im Jahrbuch des Föderalismus 2009 ein „Frühlingserwachen" und „aufkeimende Liebe [...] an der Mitwirkung in der Europäischen Union"[5] attestiert.

Dieser Artikel lenkt den Blick auf die subnationalen Parlamente als Forschungsgegenstand in der Schnittmenge von Föderalismus- und Parlamentarismusforschung. Die subnationalen Parlamente, so die hier vertretene These, sind Teil einer ebenenübergreifenden Form der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie, die zur Legitimation von EU-Politik beiträgt. Es wird dafür plädiert, dabei insbesondere der (grenzüberschreitenden) interparlamentarischen Kooperation in EU-Angelegenheiten in ihrer horizontalen und vertikalen Dimension Aufmerksamkeit zu schenken. Im Folgenden werden zu-

1 So *List, Martin* 1999: Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration, Opladen, im Zusammenhang mit den Theorien der europäischen Integration.

2 *Münch, Ursula/Laufer, Heinz* 2010: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München, S. 76, S. 184; *Sturm, Roland* 2010: Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden.

3 *Seidelmann, Reimund* 1995: Democracy-Building in the European Union. Conditions, Problems, and Options, in: *Telo, Mario (Hrsg.)*: Democratie et Construction Européene, Brüssel, S. 73-89, hier S. 79; eigene Übersetzung.

4 Im Zusammenhang mit den Reformbemühungen der Föderalismusreform I: *Thaysen, Uwe* 2004: Die Konventsbewegung zur Föderalismusreform in Deutschland: Ein letztes Hurra der Landesparlamente zu Beginn des 21. Jahrhunderts?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 123-146.

5 *Bußjäger, Peter* 2009: Frühlingserwachen? Über die aufkeimende Liebe der regionalen und nationalen Parlamente zu der Mitwirkung in der Europäischen Union, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 503-513.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Ansätze des „Multilevel Parliamentary Field“[6] und der „Multilevel Representative Democracy“[7] kritisch hinterfragt. Beide Ansätze vernachlässigen die subnationalen Parlamente in ihrem europapolitischen Wirken. Anschließend wird die Frage aufgeworfen, inwieweit eine Einbeziehung der subnationalen Parlamente in diese Konzepte theoretisch sinnvoll ist und sich empirisch operationalisieren lässt. Im letzten Abschnitt wird eine Matrix mit Forschungsfragen entwickelt, die zur empirischen Analyse der Mitwirkung und Zusammenarbeit subnationaler Parlamente im EU-System dient.

1. EU-Beziehungen subnationaler Parlamente als neuer Forschungsgegenstand

Wenngleich im Zuge der politischen Entwicklungen die „dritte Ebene“ der EU in den letzten 25 Jahren eine zunehmende Aufmerksamkeit in der wissenschaftlichen Debatte erlangte, hielt sich das Interesse der Föderalismusforschung für die subnationalen Parlamente doch in Grenzen. Im Hinblick auf die EU konzentrierte sie sich in Theorie und Empirie zunächst weitgehend auf die zunehmende Akteurseigenschaft von subnationalen Einheiten im EU-Politikgestaltungsprozess, auf die Fragen der sich fortentwickelnden quasi-föderalen Gestalt des europäischen Mehrebenensystems und der Bedeutung der subnationalen Ebene in diesem System sowie auf (EU-induzierte) Veränderungen des Verhältnisses der Ebenen im Nationalstaat – Dezentralisierungs- und Regionalisierungstendenzen und Föderalismusreformen als Ausdruck von Europäisierung. Dabei gewannen neben strukturellen und Polity-Aspekten selbstverständlich auch hinsichtlich der subnationalen Einheiten im EU-System die Politics- und Policy-Dimension sowie Fragen der Legitimation und Repräsentation Raum.[8] Die subnationalen Parlamente jedoch spielten, sicher aufgrund der politischen Akzentverschiebungen zugunsten der Exekutiven, nur eine Nebenrolle.[9]

---

6 *Crum, Ben/Fossum, John E.* 2009: The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU, in: European Political Science Review, 1 (2), S. 249-271.

7 *Benz, Arthur* 2011: Linking Multiple Demoi Inter-Parliamentary Relations in the EU, IEV-Online Nr. 1/2011, S. 11, unter: http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/iev/benziev-online2011nr1.pdf (31.03.2012).

8 Mit zahlreichen Nachweisen *Sturm, Roland* 2011: Compounded Representation – Ein neuer Ansatz der internationalen Föderalismusforschung?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 27-34.

9 *Reutter, Werner* 2004: Landesparlamente im kooperativen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 52/50-51, S. 18-24; *Reutter, Werner* 2008: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie, Opladen; *Schneider, Herbert* 1979: Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik, Opladen; *Auel, Katrin* 2005: Die deutschen Landtage im europäischen Mehrebenensystem, in: *von Alemann, Ulrich/Münch, Claudia (Hrsg.)*: Landespolitik im europäischen Haus: NRW und das dynamische Mehrebenensystem, Wiesbaden, S. 133-151; *Bauer, Michael* 2005: Europaausschüsse – Herzstück landesparlamentarischer Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 632-647; *Greß, Franz* 1998: Die Rolle der deutschen Landesparlamente im Prozess der europäischen Integration, in: *Straub, Peter/Hrbek, Rudolf (Hrsg.)*: Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Baden-Baden,

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Auch in der Parlamentarismusforschung stehen die subnationalen Parlamente nicht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.[10] Im Hinblick auf die Forschung zu Parlamenten im EU-Kontext lag lange Zeit ein Schwerpunkt auf Studien über die Europäisierung von Parlamenten, insbesondere über die Transformationen nationaler Parlamente und ihrer Funktionen durch Einbettung in den europäische Zusammenhang, wobei das einzelne Parlament im Mittelpunkt stand und nicht das sich wandelnde System der repräsentativen Demokratie an sich. Vor dem Hintergrund ihrer Eigenschaft als Garanten demokratischer Legitimation in der EU wird zunehmend auch über die Parlamentarisierungsstrategie der EU und das Verhältnis repräsentativer Demokratie zu direkten, partizipativen und deliberativen Ansätzen nachgedacht.[11] Seit dem Europäischen Konvent und verstärkt seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags und der mit ihm einhergehenden Stärkung der nationalen Parlamente hat insbesondere die Metapher des „Mehrebenenparlamentarismus"[12] Konjunktur, die der Tatsache gerecht werden möchte, dass in der EU nicht allein das Europäische, sondern auch die nationalen Parlamente demokratische

S. 161-175; *Hölscheidt, Sven* 2001: Die neuen Bundesländer und der Parlamentarismus in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 32/2, S. 325-339; *Hummrich, Merle* 2009: Die Europafähigkeit von Landtagen am Beispiel Rheinland-Pfalz, in: *Lambertz Karl-Heinz/Große Hüttmann Martin (Hrsg.)*: Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen, Baden-Baden, S. 157-170; *Johne, Roland* 2010: Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union: parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem, Frankfurt/M.; *Johne, Roland* 1994: Landesparlamentarismus im Zeichen der europäischen Integration, Frankfurt/M.; *Kiefer, Andreas* 2006: Gesetzgebende Regionalparlamente und ihr europäischer Verband: die CALRE, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 606-639; *Lenz, Aloys/Johne, Roland* 2000: Die Landtage vor der Herausforderung Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B6/2000, S. 20-29; *Stächele, Willi* 1998: Die europapolitische Rolle der deutschen Landtage aus der Sicht Baden-Württembergs, in: *Straub/Hrbek (Hrsg.)* (Fn. 8), S.177-185; *Volkert, Heinz Peter* 1990: Landesparlamentarismus im Prozeß der europäischen Einigung, in: *Mersen, Detlef (Hrsg.)*: Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin, S. 251-261; *Schmuck, Otto* 2010: Die deutschen Länder und der europäische Reformprozess, in: *Leiße, Olaf (Hrsg.)*: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden, S. 255-268, hier S. 262.

10 Für einen Überblick: *Schöne, Helmar/von Blumenthal, Julia* 2009: Parlamentarismusforschung in Deutschland. Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag, Baden-Baden; *Mielke, Siegfried/Reutter, Werner* 2011: Landesparlamentarismus in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme, in: *Dies. (Hrsg.)*: Landesparlamentarismus: Geschichte – Struktur – Funktionen, Wiesbaden, S. 23-65.

11 Vgl. für einen Überblick *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Träsch, Jennifer* 2010: Zum Demokratiedefizit der EU – und wie es sich abbauen lässt, in: Europa konkret – wie die EU funktioniert, in: *Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*: Der Bürger im Staat, 3/2010, S. 256-264.

12 *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret* 2011: Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im EU-Mehrebenensystem, Baden-Baden; *Maurer, Andreas* 2009: Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon, in: *Kadelbach, Stefan (Hrsg.)*: Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, Baden-Baden, S. 19-57; *Maurer, Andreas* 2002: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Verantwortung für das Gesamtsystem übernehmen, die jedoch im Detail bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht weiter zum theoretischen Ansatz ausgestaltet worden ist. Die subnationalen Parlamente werden, obgleich bereits das Wort die Einbeziehung „mehrerer" parlamentarischer Ebenen impliziert, in früheren Varianten des Mehrebenenparlamentarismus nicht explizit in die Überlegungen einbezogen.

Der Forschungsgegenstand der subnationalen Parlamente ist insofern ein wenig beachtetes Thema, das in der Schnittmenge von Föderalismus- und Parlamentarismusforschung liegt. Bislang legen Studien über die subnationalen Parlamente nach dem Lissabon-Vertrag einen Fokus auf deren Bestrebungen, die eigene Exekutive in ihrem europapolitischen Handeln auf EU-, aber insbesondere auch auf nationaler Ebene zu kontrollieren oder gar zu determinieren. Es geht mithin um die Kontrollfunktion der subnationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten.[13] In diesem Bereich stößt die Forschung über subnationale Parlamente auf Parallelen zu den Überlegungen, die hinsichtlich der Koordination nationaler Europapolitiken bekannt sind, insbesondere hinsichtlich Transparenz- und Effizenzproblemen im Zusammenhang mit Art. 23 GG. Außerdem ist hier zunächst wieder jedes Parlament für sich Gegenstand der (teils vergleichenden) Forschung und der Beitrag, den die subnationalen Parlamente zur repräsentativen Demokratie des Mehrebenensystems leisten können, wird nicht in seiner Gesamtheit analysiert.

Jüngste theoretische Überlegungen zu Parlamenten im europäischen Mehrebenensystem von Ben Crum und John Fossum zum „Multilevel Parliamentary Field"[14] bzw. von Arthur Benz zur „Multilevel Representative Democracy"[15], die sich gerade von einer Zusammenarbeit der Parlamente eine legitimationsstiftende Wirkung auf die EU versprechen, wurden bislang weder in der Theorie noch in der Empirie explizit auf die subnationalen Parlamente bezogen. Dabei könnte gerade eine Ausdehnung auf die subnationalen Parlamente dazu führen, Föderalismus- und Parlamentarismusforschung viel stärker miteinander zu verbinden und ihnen neue Aspekte abzuringen.

2. Ansätze zur Erfassung interparlamentarischer Beziehungen

Die Frage nach den Beziehungen zwischen Parlamenten und deren Auswirkungen auf die Demokratie in der EU ist also ein relativ neuer Forschungsgegenstand. Das zeigt sich auch darin, dass die parlamentarische Zusammenarbeit explizit erst in neueren, EU-bezogenen parlamentarischen Funktionskatalogen als Aspekt parlamentarischer Arbeit

13 Das kritisieren bereits *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret* 2011: Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil. Ein Problemaufriss entlang parlamentarischer Funktionen am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden. S. 457-470.

14 *Crum/Fossum* 2009 (Fn 6).

15 *Benz* 2011 (Fn 7).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

aufgenommen und zugeordnet worden ist.[16] Die interparlamentarische Kooperation kann nicht nur dazu dienen, die eigene Regierung besser zu kontrollieren, wie es Tapio Raunios Zuordnung zu den regierungsbezogenen Parlamentsfunktionen nahe legt.[17] Die Zusammenarbeit kann auch Synergien schaffen, wenn es um die Erlangung von Informationen, die Vertretung bestimmter Inhalte und Interessen im EU-System oder die Artikulation von Outcomes der Europapolitik gegenüber der Bevölkerung geht. Die Zusammenarbeit von Parlamenten kann gerade auch als Alternative zu einer möglicherweise zu starken und deswegen blockierenden Kontrolle gesehen werden.[18] Anstatt die Europa-Arbeit auf die Kontrolle der eigenen Regierung zu beschränken, können Parlamente das gesamte EU-System als Referenzrahmen ihres politischen Handelns verstehen und im Sinne einer pro-aktiven Mitgestaltung der europäischen Integration mit anderen Parlamenten zusammen arbeiten. Insofern sollte, so das hier vertretene Argument, parlamentarische Zusammenarbeit als parlamentarische Querschnittfunktion gesehen werden.

Vergleicht man die bislang vorgelegten einschlägigen theoretischen Konzepte zur Erfassung der Beziehungen zwischen Parlamenten in EU-Angelegenheiten, so zeigt sich, dass durchgängig alle diese Überlegungen die entstehende parlamentarische Mehrebenenstruktur mit der Minimierung des Demokratiedefizits verbinden. Während ältere Konzepte von „Mehrebenenparlamentarismus" die Beziehungen von Parlamenten untereinander eher peripher thematisieren, rückt die interparlamentarische Kooperation nunmehr immer weiter ins Zentrum der Herausbildung von Konzepten. Zunächst wurden Verbindungen zwischen Parlamenten noch zwiespältig eingeschätzt: die Frage von Konkurrenz oder Kooperation wurde gestellt und Bedenken hinsichtlich der erhöhten Blockademöglichkeiten von nationalen Parlamenten durch ihre Vernetzung geäußert. So etwa bei Andreas Maurer, der den Begriff „Mehrebenenparlamentarismus" geprägt hat und damit nicht nur die Ausweitung der Kompetenzen von Parlamenten auf ihrer eigenen politischen Ebene, sondern auch die Einbindung der nationalen Parlamente in europäische Entscheidungsprozesse – und damit die Wahrnehmung von Parlamentsfunktionen auf einer anderen politischen Ebene – erfasst. Das Konzept des Mehrebenenparlamentarismus wird von ihm als Heuristik betrachtet, die repräsentative Demokratie in der EU zu stärken. Die Zusammenarbeit von Parlamenten wird aber in diesem demokratie-

16 *Eppler, Annegret* 2011: Vertikal und horizontal, bi- und multilateral: Interparlamentarische Beziehungen in EU-Angelegenheiten, in: *Abels/Eppler* (Hrsg.) 2011 (Fn. 12), S. 297-314, hier S. 300-302; vgl. etwa *Patzelt, Werner J.* 2003: Parlamente und ihre Funktionen, in: *Patzelt, Werner (Hrsg.)*: Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden, S. 13-49; weitere Nachweise für parlamentarische Funktionskataloge in *Marschall, Stefan* 2005: Parlamentarismus. Eine Einführung, Baden-Baden, S. 133 ff.

17 *Raunio, Tapio* 2011: The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, in: Journal of European Integration, 33 (3), S. 303-321.

18 *Eppler* 2011 (Fn. 16), S. 300-302; vgl. ähnlich *Auel, Katrin/Benz, Arthur* 2007: Expanding National Parliamentary Control: Does it Further European Democracy?, in: *Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold (Hrsg.)*: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, Lanham, S. 57-74.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

theoretischen Zusammenhang nicht gesondert berücksichtigt.[19] Die neueren Ansätze hingegen konzeptionalisieren die repräsentative Demokratie im EU-System gerade über die interparlamentarische Vernetzung. Allerdings hat keiner dieser Ansätze bisher explizit die subnationalen Parlamente in die vertikalen und horizontalen Verbindungen zwischen Parlamenten einbezogen.

2.1 Das „Multilevel Parliamentary Field" nach Crum und Fossum

Ben Crum und John Fossum schlugen 2009 vor, in Anlehnung an Bourdieus Feldtheorie die Beziehungen der Parlamente in der EU als „Multilevel Parliamentary Field" zu konzipieren. Sie verfolgen das Ziel, die demokratische Repräsentation im Gesamtsystem der EU zu erfassen, und fokussieren dabei erstmals auf die Verbindungen zwischen den nationalen Parlamenten untereinander sowie deren Beziehungen zum Europäischen Parlament. Crum und Fossum suchen nach Möglichkeiten, die Verbindungen und das Zusammenspiel von Parlamenten – als spezifischer Akteurstyp, der für sie die Inkorporation der Volkssouveränität darstellt und dem eine besondere Rolle in demokratischen Systemen zukommt – im politischen System der EU theoretisch zu erfassen.

Das Konzept des Multilevel Parliamentary Field bietet „a heuristic device to chart how inter-parliamentary relations are structured in the EU".[20] Ein Feld kennzeichnet nach Bourdieu[21] einen Zusammenhang von Beziehungen zwischen Institutionen oder Akteuren. Ein Feld besteht aus sich wechselseitig bedingenden Kräften – gegebenenfalls Einheiten, die ihrerseits Interdependenzsysteme sind. Ein Feld ist über eine gemeinsame Funktion definiert, die von den konstitutiven Institutionen des Felds erfüllt wird. Damit können die spezifische Funktion (Legitimation für EU-Politik) und Eigenschaft der Parlamente (Repräsentationsorgane in demokratischen Systemen) erfasst werden. Sektorale Grenzen, normative Werte und Ressourcen können das Feld zusammen halten. Die Zugehörigkeit zu einem Feld ist nicht unbedingt freiwillig. Das Feld kann damit sowohl die Anordnung von Parlamenten auf verschiedenen politischen Ebenen (und damit der vertikalen und horizontalen Ausdehnung der Zusammenarbeit) als auch den jeweiligen internen Eigenschaften der Institutionen gerecht werden. Die Identität der Institutionen ist mitbestimmt von ihrer Stellung im Feld im Verhältnis zu anderen Institutionen. Eine Arbeitsteilung der Parlamente und die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen auf verschiedene Ebenen können also erfasst werden. Die Feld-Betrachtung kann – aufgrund des strukturellen Charakters eines Feldes – insbesondere auch die Entstehung von Institutionen und Normen erfassen, die der Koordination der Parlamente dienen. Auch die Frage, wie die einzelnen Akteure sich gegenseitig beein-

19 *Maurer* 2009 (Fn. 12), S. 19-58; *Maurer, Andreas* 2002a: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden; *Maurer, Andreas* 2002b: Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent; In: INTEGRATION. 25 (1), S. 20-34.

20 *Crum/Fossum* 2009 (Fn. 6), S. 250.

21 Ebenda, S. 259-262.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

flussen und wie das Feld als Gesamtheit mit seiner „Außenwelt" interagiert, kann berücksichtigt werden.

Crum und Fossum argumentieren, dass man – um die Demokratie in der EU zu messen – nicht allein die Position und die Rechte jedes einzelnen involvierten Parlaments addieren könne. Diese Vorgehensweise würde missachten, dass auch relevant ist, wie die Parlamente zusammen arbeiten und welche Effekte ihre Kooperation für das Gesamtsystem hat. Deswegen wollen sie die repräsentative Demokratie und die Feldtheorie verbinden und auf die parlamentarische Zusammenarbeit in der EU anwenden. Die Feldtheorie bietet so die Möglichkeit, repräsentative Demokratie „beyond the nation state"[22] zu erfassen: Das parlamentarische Feld wird konzeptionalisiert als „transnational sphere of democratic representation integrated around a set of norms that delineate basic values and a shared democratic practice".[23] Crum und Fossum sehen dabei das parlamentarische Feld und seine repräsentativen Körperschaften als Raum für Diskurs und Deliberation von Ideen. Deliberation ist ihrer Auffassung nach das wichtigste Element der parlamentarischen Interaktion; hinsichtlich der Deliberation beziehen sie sich auf Jürgen Habermas,[24] der argumentiert, dass Legitimation ihren Ursprung im diskursiven Charakter des Politikgestaltungsprozesses haben kann. „The particular challenge involved in theorizing appropriate democratic standards for the EU lies not in the EU's size, not even in its international or supranational character, but in the (horizontal and vertical) dispersion of democratic representation across multiple sites."[25]

2.2 *„Multilevel Representative Democracy" nach Benz*

Noch spezifischer als Crum und Fossum fokussiert Arthur Benz in seinen Überlegungen zur „Multilevel Representative Democracy"[26] bzw. zu „Multilevel Parliamentarism"[27] auf die (naturgemäß grenzüberschreitenden) horizontalen Beziehungen der nationalen Parlamente untereinander. „If we consider democracy in the EU as based on compound representation, horizontal relations on the multilevel setting turn out as significant in order to link the ›multiple demoi‹. For this reason, the Treaty of Lisbon has improved democracy in the EU not only by strengthening the EP, national parliaments and participatory democracy, but also by supporting inter-parliamentary relations."[28]

Repräsentative Demokratie kann, so das Argument von Benz, nicht auf Wahlen reduziert werden, sondern benötigt öffentliche Diskussionen in Parlamenten und in der Gesellschaft. Deswegen müssen die vertikalen Beziehungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten mit horizontalen Beziehungen derer, die repräsentiert werden, korrelieren. In nationalen Demokratien sind diese Voraussetzungen der repräsentativen

22 Ebenda, S. 266.
23 Ebenda, S. 257.
24 Ebenda, S. 266.
25 Ebenda, S. 267.
26 *Benz* 2011 (Fn. 7), S. 5.
27 Ebenda, S. 10.
28 Ebenda, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Demokratie durch die Kommunikation in Medien, Parteien, Verbände gewährleistet. Diese „horizontale Struktur der repräsentativen Demokratie" in nationalen politischen Systemen schafft ein gewisses Maß an Solidarität und gegenseitigem Vertrauen.[29] In der EU gibt es diese horizontalen Beziehungen zwischen den Bevölkerungen der verschiedenen Mitgliedstaaten nicht bzw. nicht im ausreichenden Maße. Im Hinblick auf das Europäische Parlament fehlt die horizontale Dimension zwischen den repräsentierten „demoi". Die nationalen Parlamente, die im EU System eine immer wichtigere Rolle spielen, stehen zunächst jeweils nur für ihr nationales Wahlvolk. Die horizontale Zusammenarbeit der nationalen Parlamente in der EU gewährleistet nach Benz den in der repräsentativen Demokratie notwendigen Austausch über die verschiedenen Interessen und die Schaffung von Solidarität.

Horizontale Zusammenarbeit von nationalen Parlamenten kann im supranationalen Kontext der EU also quasi den Diskurs der nationalen Öffentlichkeit ersetzen. Ein solcher Diskurs wird als Voraussetzung repräsentativer Demokratie gesehen, weil Verständnis und Solidarität für die Interessen der Anderen entsteht und damit Entscheidungen Legitimation erhalten. Insofern wäre nicht mit der Stärkung der Parlamente auf europäischer und nationaler Ebene, sondern erst mit ihrer horizontalen Zusammenarbeit die Voraussetzung für repräsentative Demokratie auf EU-Ebene geschaffen.

2.3 Subnationale Parlamente im „Multilevel Parliamentary Field"?

Beide Ansätze, das „Multilevel Parliamentary Field" von Crum und Fossum und die „Multilevel Representative Democracy" von Benz, beziehen bisher lediglich das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente ein. Es stellt sich die Frage, ob eine Erweiterung der Ansätze um die subnationalen Parlamente notwendig und sinnvoll ist. Hier wird dafür argumentiert, die subnationalen Parlamente in die theoretischen Überlegungen und die empirische Forschung einzubeziehen. Bereits der Begriff „multilevel" in der Benennung der Ansätze impliziert die Einbeziehung mehrerer Ebenen. Eine Beschränkung auf die beiden bisher ausschließlich untersuchten Ebenen – national und supranational – wird diesem Begriff nicht gerecht. Zudem werden zumindest die subnationalen Parlamente mit Legislativbefugnissen allein durch die Tatsache, dass die subnationale Ebene Kompetenzen an die supranationale verliert und umgekehrt bei der legislativen Implementierung europäischer Politik mitwirkt, deutlich in einen Bezug zum gesamten europäischen Mehrebenensystem gesetzt. In der Tat kann hinsichtlich sämtlicher parlamentarischer Funktionen von subnationalen Parlamenten ein EU-Bezug hergestellt werden (Legislative, Kontrolle, Wahl, Repräsentation, Artikulation).[30]

Auch wenn hier eine grundsätzliche Einbeziehung der subnationalen Parlamente in die Überlegungen zum System der repräsentativen Demokratie in der EU befürwortet wird, darf ihre Rolle im europäischen Mehrebenensystem doch keinesfalls überbewertet werden. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass es sich bei den subnationalen Par-

29 Ebenda, S. 8.

30 Für alle parlamentarischen Funktionen durchdekliniert in *Abels/Eppler* 2011 (Fn. 13).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

lamenten – viel stärker als bei den nationalen Parlamenten – um eine heterogene Gruppe von Institutionen handelt, die eine differenzierte Einordnung jedes einzelnen subnationalen Parlaments in das Feld des „Multilevel Parliamentary Fields" notwendig macht.

Wie kann eine solche differenzierte Betrachtung der subnationalen Parlamente konkret erfolgen? Wann können sie als integraler Bestandteil des „Multilevel Parliamentary Fields" gelten? Zwei Bedingungen müssen erfüllt sein. Zum einen müssen die subnationalen Parlamente aufgrund ihrer Eigenschaften, Rechte und Funktionen zum parlamentarischen Feld des EU-Systems (nach Crum und Fossum) gehören bzw. Organe der repräsentativen Demokratie in der EU sein (nach Benz). Zum zweiten müsste das Argument, dass die Interaktion von Parlamenten einen Raum für Diskurs und Deliberation von Ideen schafft und so zur Legitimation der EU-Politik beiträgt, auf die horizontalen (und nach Crum und Fossum auch auf die vertikalen) Interaktionen der subnationalen Parlamente übertragbar sein.

Ein Feld als Zusammenhang von Beziehungen zwischen spezifischen Institutionen oder Akteuren ist über eine gemeinsame Funktion definiert. Das von Crum und Fossum gedachte „Multilevel Parliamentary Field" besteht aus Repräsentationsorganen in demokratischen Systemen,[31] die auf unterschiedlichen politischen Ebenen angesiedelt sein können und im Detail unterschiedliche Rechte haben können, jedoch alle zur Legitimation der EU beitragen und damit eine Funktion im EU-System erfüllen. Inwiefern können die subnationalen Parlamente hier eingeordnet werden?

Zunächst muss es sich um legislative Repräsentationsorgane demokratischer Systeme handeln. Die nationalen Verfassungsordnungen bestimmen, ob in den EU-Mitgliedstaaten überhaupt subnationale Einheiten vorhanden sind, welche Rechte diese gegebenenfalls haben und wie ihre formalen Beziehungen untereinander und zur nationalen Ebene des Staates gestaltet sind. Die Existenz subnationaler Parlamente sowie ihre Position, Rechte und Funktionen sind mithin formal durch die nationale Verfassung bestimmt, dem ihre jeweilige subnationale Einheit zugeordnet ist. Hier spielt insbesondere die Frage nach der territorialen Staatsorganisation – Föderalstaat, regionalisierter Staat, dezentraler Staat, Einheitsstaat etc. – eine entscheidende Rolle. In föderalen EU-Mitgliedstaaten wie etwa in Österreich und Deutschland haben die subnationalen Einheiten eine eigene Staatsqualität und ihre Parlamente entsprechende Rechte und Funktionen. Aber auch die subnationalen Parlamente in regionalisierten Staaten wie etwa in Spanien und Italien besitzen eigene Legislativbefugnisse und sind tragende Institutionen der repräsentativen Demokratie. Neben der nationalstaatlichen Organisation sind die subnationalen Einheiten mit ihren eigenen Ordnungen und Verfassungen für die Ausgestaltung der Stellung ihres subnationalen Parlaments etwa gegenüber seiner Exekutiven und der Ausübung seiner Rechte im Detail verantwortlich. Das bedeutet, dass die formale Stellung der subnationalen Parlamente als Repräsentativorgan und ihr Beitrag zur parlamentarischen Legitimation von Politik zwischen den EU-Mitgliedstaaten und selbst innerhalb eines EU-Mitgliedstaates sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können.

31 Vgl. auch die Definition von Parlament bei *Marschall* 2005 (Fn. 16), S. 23ff.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Frage, ob subnationale Parlamente als Organe der repräsentativen Demokratie eine Rolle in der EU-Politikgestaltung spielen können und Verantwortung für die Legitimation der EU-Politik tragen – das ist die Funktion, über die sich die Mitgliedschaft zum Feld definiert – ist für subnationale Parlamente mit eigenen Legislativbefugnissen bereits damit positiv beantwortet, dass sie Gesetzgebungszuständigkeiten an die EU verloren haben und bei der Umsetzung von EU-Recht einen Beitrag leisten. Desweiteren könnte ihre Stellung durch die Ordnung der EU geregelt sein, jedoch auch über die faktische europapolitische Funktionswahrnehmung durch das jeweilige subnationale Parlament. Die EU verfolgt zwar eine umfassende Parlamentarisierungsstrategie durch die Stärkung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, bezieht jedoch die subnationalen Parlamente bisher nicht in die konkrete Ausgestaltung ein.[32] Auch hinsichtlich der von der EU angestrebten Vernetzung der Parlamente, die sowohl die horizontale Kooperationsdimension zwischen den nationalen Parlamenten verschiedener Mitgliedstaaten als auch die vertikale zwischen dem Europäischem Parlament und den nationalen Parlamenten berücksichtigt, bleiben die subnationalen Parlamente im europäischen Primärrecht bisher außen vor.[33] Die subnationalen Parlamente finden im Subsidiaritätsprotokoll (Art. 6) zwar erstmals Erwähnung, es obliegt aber den Mitgliedstaaten, ob sie diese im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle partizipieren lassen. Angesichts der Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten muss dies jeweils separat geregelt werden, in manchen Staaten wie beispielsweise in Deutschland angesichts der Staatsqualität der Länder sogar für jedes subnationale Parlament einzeln. Der Lissabon-Vertrag trifft auch keine Aussagen über eine Einbeziehung der subnationalen Parlamente in die Kooperation der nationalen und des europäischen Parlaments.

Neben den Bestimmungen der EU besteht auch die Möglichkeit der Zuweisung einer EU-relevanten Funktion, wenn subnationale Parlamente de facto europapolitische Funktionen wahrnehmen. Wie stark und auf welche Art sich ein subnationales Parlament, das naturgemäß von EU-Politik tangiert ist, in den europäischen Politikgestaltungsprozess einbringt und Verantwortung für die Legitimation von EU-Politik übernimmt, kann jedes subnationale Parlament zu einem gewissen Grad über seine Legislativbefugnisse, sein Selbstorganisationsrecht und seine politischen Aktivitäten selbst bestimmen. So haben beispielsweise die deutschen Länderparlamente die Regelungen des Lissabon-Vertrags und das Lissabon-Urteil[34] – die beide an sich keine direkten und formalen Auswirkungen auf die europapolitische Position der subnationalen Parlamente in Deutschland haben – zum Anlass genommen, ihre Rechte und Aktivitäten in EU-Angelegenheiten massiv auszubauen. Das Bewusstsein für die eigene Akteursqualität, die Art und das Ausmaß europapolitischer Aktivität, die Anpassung der Parlamentsverwaltung etc. variieren erheblich zwischen den einzelnen subnationalen Parlamenten.

32 Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

33 Detaillierte Darstellung der Regelungen der EU zur Vernetzung in *Eppler* 2011 (Fn. 16), S. 298-300.

34 Strittig, vgl. Darstellung in *Abels/Eppler* 2011 (Fn. 13), S. 466.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Für die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament wird von den oben dargestellten Ansätzen gerade die parlamentarische Interaktion als zentrales Element der supranationalen repräsentativen Demokratie in der EU gesehen, weil diese durch Schaffung eines Raums für Diskurs und Deliberation von Ideen zur Legitimation der EU-Politik beiträgt. Dieses zentrale Argument müsste auch auf die Interaktionen von subnationalen Parlamenten in EU-Angelegenheiten übertragbar sein. Das Argument von Benz besteht in der Legitimationswirkung, die gerade in horizontalen Strukturen repräsentativdemokratischer Systeme liegen. Insbesondere die grenzüberschreitende Interaktion der nationalen Parlamente kann eine stellvertretende Beziehung der ansonsten wenig verbundenen nationalen Bevölkerungen herstellen und damit verstärkte Legitimation erzeugen. Für die subnationalen Parlamente kann hier in den Vordergrund gerückt werden, dass auch Benz eine Legitimation stiftende Wirkung der EU-bezogenen Kommunikations-, Artikulations- und Repräsentationsfunktion von Parlamenten sieht. Dies kann auf subnationale Parlamente übertragen werden. Eine Zusammenarbeit von Parlamenten verstärkt diese Wirkung, insbesondere auch, wenn durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit subnationaler Parlamente in EU-Angelegenheiten horizontale Strukturen über Bevölkerungsgruppen hinweg hergestellt werden.

Hinsichtlich der nationalen und der subnationalen Parlamente gleichermaßen müssen sich sowohl der Ansatz von Crum und Fossum als auch der Ansatz von Benz fragen lassen, wie diese Interaktionen konkret ausgestaltet sein müssen, um tatsächlich einen Legitimation stiftenden Beitrag zur EU-Politik zu leisten. In Bezug auf die Kooperation von Parlamenten muss zwischen einer öffentlichen Sitzung der Parlamente, die in den Medien wahrgenommen wird, und Beziehungen zwischen Parlamenten, die nicht in der Öffentlichkeit stehen, differenziert werden. Hinsichtlich letzterer stellt sich die Frage, ob der Elitendiskurs der Parlamente tatsächlich einen direkten Diskurs ersetzen kann. Nicht nur aus der Perspektive der Bevölkerung ist das System der Parlamente hochkomplex und intransparent. Auch bleiben die theoretischen Ansätze vage hinsichtlich eventueller Unterschiede, je nachdem, ob die Zusammenarbeit bi- oder multilateraler Gestalt ist. Überhaupt ist bis jetzt noch sehr wenig über die konkrete Art der Beziehungen zwischen Parlamenten gesagt, etwa welche Auswirkungen damit verbunden werden, ob die Beziehungen formal oder informell, stetig oder punktuell sind, welche Akteure oder Untergruppen innerhalb eines Parlaments aktiv werden (Verwaltung, Ausschuss, Fraktion etc.), wie die Rolle von Parteien und Fraktionen als eventuelles Verbindungsglied sein kann und welches Potenzial neue Kommunikationstechniken für die Zusammenarbeit von Parlamenten bringen. Die Ausdifferenzierung, Operationalisierung und Überprüfung der Legitimation stiftenden Wirkung parlamentarischer Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten stellt eine Herausforderung für die weitere Forschung dar.

3. Forschungsfragen für empirische Erhebungen

Wie sieht das „Multilevel Parliamentary Field" konkret aus, in das subnationale Parlamente einbezogen werden? Welche empirische Forschung ist nötig, um die subnationa-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Parlamente in einem solchen parlamentarischen Mehrebenenfeld zu erfassen? Im Folgenden soll dazu ein erster Fragenkatalog skizziert werden.

Zunächst muss die Stellung des subnationalen Parlaments als demokratisches Repräsentativorgan beleuchtet werden. Wie ist die Stellung der subnationalen Ebene in dem betreffenden Mitgliedstaat? Gibt es in asymmetrischen Systemen Besonderheiten der subnationalen Einheit, der das jeweilige Parlament angehört? Welche Rechte hat das subnationale Parlament (insbesondere Legislativkompetenzen), wie gestalten sich seine Verbindungen zu anderen Institutionen des politischen Systems und zur Bevölkerung? Welche (parlamentarischen) Funktionen erfüllt das subnationale Parlament? Wie verhält es sich als europapolitischer Akteur? Wie sind die europapolitischen Rechte des subnationalen Parlaments durch den jeweiligen EU-Mitgliedstaat, durch seine jeweilige subnationale Ordnung und durch das Parlament selbst definiert und wie spielen diese Rechte mit der europapolitischen Koordination der subnationalen und nationalen Akteure (insbesondere der subnationalen Exekutiven und der nationalen Parlamente) zusammen? Welche finanziellen und personellen Ressourcen hat das subnationale Parlament für seine Europa-Arbeit zur Verfügung? Inwiefern hat sich die Parlamentsverwaltung an europapolitische Notwendigkeiten angepasst? Wie arbeiten Fraktionen und Verwaltung in EU-Angelegenheiten zusammen? Besteht ein Bewusstsein für die Relevanz europapolitischer Zusammenhänge für die Arbeit des Parlaments und für die eigene europapolitische Akteursqualität? Gibt es Leitbilder oder Pläne für die europapolitische Arbeit des subnationalen Parlaments? Treten bestimmte Persönlichkeiten besonders für die parlamentarische Europaarbeit ein? Spielen parteipolitische Präferenzen eine Rolle in der Europapolitik des Parlaments und wie sind die Mehrheitsverhältnisse gestaltet? Welche parlamentarischen Funktionen stehen in der Europaarbeit des subnationalen Parlaments im Vordergrund? Welchen Anteil hat die europapolitische Arbeit gemessen an der Gesamtarbeit des Parlaments?

Sodann sind die interparlamentarischen Beziehungen zu fokussieren, die das untersuchte subnationale Parlament unterhält. Wie ist das subnationale Parlament in das Beziehungsgeflecht zwischen Parlamenten im EU-Mehrebenensystem einzuordnen? Beziehungen bestehen in vertikaler und in horizontaler Dimension. Vertikale Beziehungen bestehen sowohl zwischen dem Europäischen Parlament und nationalen Parlamenten als auch zwischen nationalen und subnationalen Parlamenten (v.a. innerhalb eines EU-Mitgliedstaates). Auch Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und subnationalen Parlamenten mit oder ohne Einbeziehung der nationalstaatlichen Ebene sind möglich. Horizontale Verbindungen bestehen sowohl zwischen nationalen Parlamenten als auch auf subnationaler Ebene, zwischen subnationalen Parlamenten eines Mitgliedstaates oder über nationale Grenzen hinweg. Die horizontalen und vertikalen Beziehungen zwischen Parlamenten können dabei nur zwischen zwei Parlamenten bestehen und somit bilateral sein, etwa wenn zwei Umweltausschüsse nationaler Parlamente gemeinsam über EU-Umweltpolitik beraten. Sie können jedoch auch multilateral sein, z.B. wenn die Landtagspräsidentenkonferenzen von Deutschland und Österreich europapolitische Zusammenhänge gemeinsam beraten. Dabei kann die Art der Beziehungen zwischen Kooperation und Konkurrenz, punktuell und stetig, informell und formell etc.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

variieren. Parlamente sind komplexe Akteure mit vielen Untergruppen, z.B. Fraktionen, Ausschüssen, territorialen und anderen Gruppen, verschiedenen Verwaltungsgremien, dem Plenum und dem einzelnen Abgeordneten mit seinen Mitarbeitern. Interparlamentarische Beziehungen können mithin von einer Vielzahl parlamentarischer Akteure ausgehen. Für das „Multilevel Parliamentary Field" sind ausschließlich interparlamentarische Beziehungen relevant, die in einem Zusammenhang mit Europaangelegenheiten stehen, also die Eigenschaft der Parlamente als Akteure des EU-Mehrebenensystems betreffen, wobei die EU-Zusammenarbeit natürlich alle anderen Politikfelder tangiert und von allen parlamentarischen Akteuren ausgehen kann.

Ein weiterer Fragenkomplex sollte sich damit auseinandersetzen, ob die interparlamentarischen Beziehungen in EU-Angelegenheiten, die das subnationale Parlament unterhält, tatsächlich zu einer Steigerung der Legitimation von EU-Politik beitragen können. Wichtig ist, Parlamentarismus als Gesamtphänomen zu erfassen und die Forschung nicht auf einzelne Parlamente zu konzentrieren, wie dies bislang überwiegend der Fall war. Das erhöht zwar die Komplexität, ist aber unabdingbar, um dem Parlamentarismus im Mehrebenensystem gerecht zu werden und ihn zu erfassen.

Eine Vorrecherche zur interparlamentarischen Zusammenarbeit der deutschen Länderparlamente in EU-Angelegenheiten hat gezeigt,[35] dass die parlamentarische Zusammenarbeit sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Dimension noch am Anfang steht. Die Entwicklung der horizontalen, interstaatlichen Zusammenarbeit – also zwischen den nationalen Parlamenten – ist bereits weiter fortgeschritten als die horizontale Zusammenarbeit auf der subnationalen Ebene (etwa der deutschen Länderparlamente untereinander bzw. der deutschen Länderparlamente mit subnationalen Parlamenten anderer Staaten). Die parlamentarische Zusammenarbeit ist außerdem stark geprägt vom Charakter der einzelnen Parlamente, von Pfadabhängigkeiten des jeweiligen politischen Systems, von finanziellen Ressourcen und bestimmten Personen, die die parlamentarische Zusammenarbeit in EU-Fragen für wichtig halten. Diese Voraussetzungen sind überaus heterogen. Die Kurzanalyse hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit wenig strategisch oder verfestigt ist. Der „Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union" (COSAC) und der „Conference of European Regional Legislative Assemblies" (CALRE) werden von Praktikern nicht besonders viel Gewicht beigemessen, da zwischen ihren formalen Treffen de facto wenig inhaltliche Zusammenarbeit stattfindet. Oft handelt es sich bei den wirklich tragfähigen Kontakten um informelle persönliche Netzwerke. Die Zusammenarbeit der Parlamente als komplexe und heterogene Akteure gestaltet sich erheblich schwieriger als die der hierarchisch aufgebauten Exekutiven. Ein Wechsel der parlamentarischen Mehrheit kann die interparlamentarischen Beziehungen in Frage stellen. Darüber hinaus steht – zumindest bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der subnationalen Parlamentsverwaltungen –

35 Telefonisch durchgeführt Anfang Mai 2011 unter Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltungen der deutschen Länderparlamente, die für EU-Fragen zuständig sind, bei einigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltungen der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments sowie bei einigen MdEPs.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 etwa die Vernetzung mit anderen Institutionen der repräsentativen Demokratie im Vordergrund, sondern die pragmatische Überlegung der Arbeitsteilung, genauer: der Arbeitsteilung hinsichtlich ihrer Kontrollfunktion im Rahmen des Frühwarnsystems und die Erlangung von Informationen über in Vorbereitung befindliche EU-Vorhaben. Die Kooperation findet mithin vor allem in der Phase des Agenda-Settings der EU-Politik statt. Die Stärkung der repräsentativen Demokratie in der EU oder die Deliberation von Ideen stehen nicht im Mittelpunkt des Interesses der Verwaltungsakteure. Jedoch könnte diese erste Formen der Zusammenarbeit möglicherweise eine strukturbildende Wirkung haben und zur Zusammenarbeit der Parlamente auch in anderen Bereichen führen.

Weitere, systematische und die subnationalen Parlamente anderer EU-Mitgliedstaaten einbeziehenden empirische Erhebungen, die insbesondere auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit subnationaler Parlamente berücksichtigen, erscheinen notwendig, um die Stellung der subnationalen Parlamente im „Multilevel Parliamentary Field" und ihre eventuelle Legitimation stiftende Wirkung zu erfassen.

4. Fazit und Ausblick

Dieser Beitrag hat den Blick auf die Kooperation von subnationalen Parlamenten in EU-Angelegenheiten als Forschungsgegenstand in der Schnittmenge von Föderalismus- und Parlamentarismusforschung gelenkt. Die interparlamentarische Kooperation rückt immer weiter ins Zentrum politik- und verwaltungswissenschaftlicher Theoriebildung wie dem „Multilevel Parliamentary Field" nach Crum und Fossum und der „Multilevel Representative Democracy" nach Benz. Repräsentative Demokratie im EU-System wird gerade über die Zusammenarbeit von Parlamenten mehrerer Ebenen konzeptionalisiert. Diese wird als Voraussetzung für eine effektive Erfüllung parlamentarischer Funktionen im EU-System gesehen und direkt mit der Frage nach der Legitimation der EU-Politik verbunden. Allerdings hat keiner dieser Ansätze bisher explizit die subnationalen Parlamente in die vertikalen und horizontalen Verbindungen zwischen Parlamenten einbezogen. Hier wurde dafür argumentiert, auch die subnationalen Parlamente in die theoretischen Überlegungen zur repräsentativen Demokratie im Mehrebenensystem einzubeziehen und dazu empirische Erhebungen anzustrengen.

Erhebliche Hoffnungen auf eine gestärkte Legitimation der EU-Politik gehen mit der parlamentarischen Vernetzung einher. Ob sich diese erfüllen lassen oder ob Parlamente hinsichtlich des Aufbaus parlamentarischer Kooperation nicht systematisch überfordert sind, bleibt abzuwarten. Raunio spricht in diesem Zusammenhang von dem „unfulfilled promise of inter-parliamentary cooperation".[36] Er kritisiert die hohen Erwartungen, die der parlamentarischen Zusammenarbeit seitens der Wissenschaft entgegen gebracht werden und bilanziert skeptisch: „the reforms included in the Lisbon Treaty will not alter the status quo".[37] Die kursorische empirische Übersicht zeigt jedenfalls, dass die

36 *Raunio, Tapio* 2009: National Parliaments and European Integration: What We Know and What We Should Know, ARENA Working Paper 02/2009, Oslo, S. 8-13.

37 Ebenda, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

parlamentarische Zusammenarbeit insgesamt betrachtet erst am Anfang steht, es jedoch Anzeichen gibt, dass sie in der nächsten Zeit weiter ausgebaut werden wird. Für die subnationalen Parlamente als relativ schwache Akteure im Gesamtsystem müssen solche Bedenken besonders ernst genommen werden.

Vor diesem Hintergrund sollten die theoretischen Konzepte in empirischen Studien angewandt und ihre Tragfähigkeit erprobt werden. Gegebenenfalls wird dies zu einer Weiterentwickelung der Theorie führen. Schon die Erfassung verschiedenartigster parlamentarischer Verbindungen zwischen den unterschiedlichsten parlamentarischen Akteuren auf verschiedenen politischen Ebenen im EU-System wird eine methodologische Herausforderung sein. Eine weitere besteht darin, die angenommenen Folgen parlamentarischer Zusammenarbeit, nämlich die Stärkung der repräsentativen Demokratie in der EU, zu operationalisieren und zu erfassen. Dabei handelt es sich um einen dynamischen Forschungsgegenstand. Denn die repräsentative Demokratie in der EU und das „Multilevel Parliamentary Field" befinden sich in ständiger Transformation.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino als Rechtsgrundlage und Motor der territorialen Zusammenarbeit

*Matthias Fink**

Mit der Eintragung im Register des italienischen Ministerratspräsidiums am 13. September 2011 erwarb der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" gemäß Art. 5 Abs. 1 der EVTZ-Verordnung Rechtspersönlichkeit. Der gemeinsame EVTZ der drei Länder ist der 21. in Europa, der zweite in Italien und der erste in Österreich. Nach rund zwanzig Jahren hat damit das politische Projekt „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" dank eines neuen europäischen Rechtsinstruments die notwendige juristische Basis erlangt.[1] Diese hebt die praktische Kooperation auch inhaltlich auf eine neue Stufe. Die drei Länder der Europaregion wollen dies jetzt nutzen, um ihre grenzübergreifenden Projekte qualitativ und quantitativ auszubauen. Darüber hinaus erhält das gemeinsame Büro der Europaregion in Bozen als Generalsekretariat des EVTZ zusätzliche Aufgaben bei der Umsetzung und Koordination gemeinsamer Initiativen.

1. Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino: Der lange Weg vom informellen Austausch zum EVTZ

Der EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" ist der vorläufige Höhepunkt der Zusammenarbeit der drei Länder, die gemeinsam Heimat für circa 1,7 Millionen Menschen der deutschen, italienischen und ladinischen Sprachgruppe sind.[2] Die traditionelle

---

* Der Autor ist Mitarbeiter des Landes Tirol im Generalsekretariat des EVTZ „Europaregion Tirol–Südtirol–Trentino" in Bozen. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder, die nicht mit der Position des Landes Tirol, des EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" oder der Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient übereinstimmen muss.

1 Die für die Errichtung und den Betrieb des EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" relevanten Rechtsgrundlagen sind die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 vom 05.07.2006, ABl Nr. L 210/2006, 19 (siehe dazu nun den Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr.1082/2006 vom 05.07.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Verwaltung solcher Verbünde, KOM (2011) 610), das Italienisches Staatsgesetz Nr. 88 vom 07.07.2009 (Gemeinschaftsgesetz 2008), GU n.161/2009, das Landesgesetz Nr. 6 der Autonomen Provinz Bozen–Südtirol vom 19.07.2011, BU n. 30/I-II, 9, das Landesgesetz Nr. 10 der Autonomen Provinz Trient vom 19.07.2011, BU n. 30/I-II, 16, das Tiroler EVTZ-Gesetz, LGBl Nr. 55/2010, die Gründungsakte des EVTZ „Tirol – Südtirol – Trentino" (Übereinkunft und Satzung vom 14.06.2011, Geschäftsordnung vom 13.10.2011, Buchführungsordnung vom 13.10.2011), die Bekanntmachung der Gründung im Amtsblatt der EU vom 04.10.2011, ABl S Nr. 190 sowie die Bekanntmachung der Veröffentlichung von Übereinkunft und Satzung im Amtsblatt der Italienischen Republik, GU n. 271/2011.

2 Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund bleibt hier unberücksichtigt, da das für das Verständnis der Europaregion wesentliche Element die Brückenfunktion des Gebiets zwischen dem deutschen

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Verbindung von Tirol, Südtirol und dem Trentino bis zum Ende des Ersten Weltkrieges in der Grafschaft Tirol sowie die aufgrund ähnlicher naturräumlicher und ökonomischer Gegebenheiten in vielfacher Hinsicht gemeinsamen Interessen und Herausforderungen haben zu einer starken kulturellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bindung zueinander geführt. Aus dem stark ausgeprägten Bestreben der drei Länder nach grenzüberschreitender Zusammenarbeit sind verschiedene Initiativen der interregionalen Zusammenarbeit, wie etwa die Kooperation im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp), der im Zweijahresrhythmus tagende Dreierlandtag, die gemeinsamen Sitzungen der drei Landesregierungen sowie die Treffen der drei Landeshauptleute hervorgegangen.

Die Idee der Europaregion hat Anfang der 1990er Jahre in einem Umfeld des weltpolitischen Umbruchs Fahrt aufgenommen. Der Kommunismus ist zusammengebrochen, Deutschland wurde wiedervereinigt und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat sich zur Europäischen Union (EU) weiterentwickelt. Mit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung zur Südtirolfrage vor der UNO im Jahr 1992 und der Aufnahme Österreichs in die EU im Jahr 1995 begann ein neues Kapitel der Beziehungen zwischen Österreich und Italien. Nun waren alle Landesteile des historischen Tirol im gemeinsamen europäischen Binnenmarkt vereint. Durch den Wegfall der Grenzkontrollen 1998 und die physische Einführung der Gemeinschaftswährung Euro im Jahre 2002 wurde der Austausch zwischen Tirol, Südtirol und dem Trentino weiter erleichtert und wuchsen die drei Länder noch näher zusammen.

Politisch wurde die Idee der Europaregion im Jahr 1991 mit der ersten Sitzung des Dreierlandtags offiziell angegangen. 1994 fanden die ersten Konferenzen der Landesregierungen statt. Greifbar wurde die Europaregion 1995 mit der Eröffnung der gemeinsamen Vertretung bei der EU in Brüssel, einer Reihe von Landessausstellungen und nicht zuletzt mit dem Auftritt der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino auf der EXPO2000 in Hannover.

Im Jahr 2005 stellte die Österreichische Raumordnungskonferenz im Rahmen eines Vergleichs von fünf Europaregionen mit österreichischer Beteiligung fest,[3] dass die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino stark historisch geprägt ist, funktionale Verflechtungen vorhanden sind und mit der Brennerachse im Raum der Europaregion ein dominierendes gemeinsames und gemeinsam wahrgenommenes Verkehrsproblem be-

---

und italienischen Sprachraum ist. Das Bundesland Tirol hat 718.276 Einwohner (2011, Quelle: Land Tirol) und ist ausschließlich deutschsprachig, Südtirol zählt 506.509 Einwohner (2010, Quelle: Land Südtirol), die laut Sprachgruppenzählung zu 69,38% der deutschen Sprachgruppe, zu 26,3% der italienischen Sprachgruppe und zu 4,38 der ladinischen Sprachgruppe angehören (Volkszählung 2001, http://www.provinz.bz.it/astat/download/mit17_02.pdf) und das Trentino 524.826 Einwohner (2010, Quelle: Provinz Trient), die bis auf 8.500 Ladiner (http://www.regione.taa.it/biblioteca/minoranze/Tn_bz.aspx) der italienischen Sprachgruppe angehören.

3 *Bauer-Wolf, Stefan* 2005: Europaregionen – Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen, in: ÖROK Schriftenreihe, Nr. 169, S. 2, unter: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/5.Reiter-Publikationen/Schriftenreihe_Kurzfassung/OEROK_schriftenreihe169_kurzfassung_d.pdf (08.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Die Kooperationsstrukturen wurden als vergleichsweise wenig ausdifferenziert eingestuft, allerdings wurde das hohe faktische Kooperationsvolumen im Sinne einer gelebten Verflechtung auf kultureller, politischer und wirtschaftlicher Ebene hervorgehoben.

Von Anfang an haben die drei Länder mit der Europaregion Initiativen zur Etablierung stabiler Strukturen gesetzt und auf eine Verrechtlichung ihrer Kooperation hingearbeitet. Trotz klarer Willensbekundungen von allen drei Seiten war es nicht möglich, die Zusammenarbeit zwischen Tirol, Südtirol und Trient zu institutionalisieren, da Italien die Zusatzprotokolle des Madrider Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften – bis heute – nicht ratifiziert hat. Selbst bei einer Ratifizierung ist allerdings zu erwarten, dass Italien den Art. 5 des Zusatzprotokolls nicht in Kraft setzen wird,[4] aufgrund dessen die Schaffung von Einrichtungen öffentlichen Rechts möglich wäre, deren Maßnahmen innerhalb ihrer Rechtsordnungen die gleichen rechtlichen Wirkungen wie innerstaatliche Maßnahmen der Gebietskörperschaften entfalten. Da auch Österreich bei der Ratifizierung ausdrücklich den Vorbehalt angemeldet hat, wonach Art. 5 des Zusatzprotokolls nicht zur Anwendung kommt,[5] erscheint die baldige Umsetzung einer Kooperation auf Basis des Madrider Rahmenabkommens als unwahrscheinlich.

Aufgrund der aufgezeigten Schwierigkeiten begann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Europaregion ohne ausdrückliche völkerrechtliche Grundlage.[6] Die drei Länder Tirol, Südtirol und Trentino haben sich auf informeller Ebene getroffen und Themen und Projekte im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen oder im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung abgestimmt. Diese Form der Kooperation funktionierte letztlich, weil sie politisch gewollt war.

Mit der im Rahmen der österreichischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2006 fertiggestellten EVTZ-Verordnung wurde die Möglichkeit geschaffen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und Behörden in Form eines EVTZ

4 *Schroeder, Werner/Ehlotzky, Nicole* 2011: Zustand und Perspektiven grenzüberschreitender Kooperationen im Alpenraum, in: *Hilpold, Peter/Steinmair, Walter/Perathoner, Christoph (Hrsg.)*: Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze, Völkerrecht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht, Band 13, Frankfurt am Main, S. 73.

5 *Maier, Johannes* 2009: Rechtliche Hindernisse für die Implementierung des EVTZ-Instruments in die föderale Verfassungsstruktur Österreichs, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)*: Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden, S. 461.

6 Für die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Raum Tirol – Südtirol – Trentino von Bedeutung war das so genannte „Accordino" (italienisch = „kleines Abkommen"). Dabei handelt es sich um ein 1949 geschlossenes Regionalabkommen zwischen Österreich und Italien auf der Grundlage des Gruber-De Gasperi-Abkommens (= Pariser Abkommen) zur Erleichterung des Warenaustauschs zwischen den Bundesländern Tirol und Vorarlberg einerseits und der Region Trentino/Südtirol andererseits. Damit sollten die wirtschaftlichen Nachteile der politischen Trennung von 1918 für die Bewohner gemildert und traditionelle Handelsströme erhalten werden. Es beinhaltete die unbeschränkte Ein- und Ausfuhr von landwirtschaftlichen Produkten, verarbeitete Waren wurden von Zollabgaben befreit.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

zu institutionalisieren. Dadurch können der territoriale Zusammenhalt verbessert, Hürden abgebaut, die Schwerfälligkeit, auf Umwegen und Hintertürchen basierender Strukturen überwunden und die rechtliche Unverbindlichkeit beziehungsweise Unsicherheit der Kooperationen beseitigt werden. Der Reformvertrag von Lissabon stellte schließlich den territorialen Zusammenhalt im Rahmen der Kohäsionspolitik auf eine Stufe mit dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und betonte in besonderem Maße die Berücksichtigung ländlicher und benachteiligter Gebiete sowie der Berggebiete.

Hierin wurde auch für die Zusammenarbeit im Rahmen der Europaregion ein großes Potenzial gesehen. Daher wurden anlässlich des „Gedenkjahrs 2009",[7] das dem Leitgedanken „Geschichte trifft Zukunft" folgte, die politischen Beschlüsse gefasst, indem sich die drei Landesregierungen am 15. Oktober 2009 sowie der Dreierlandtag am 29. Oktober 2009 einstimmig für die Gründung eines EVTZ und damit für die Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Tirol, Südtirol und Trentino aussprachen. Als erster Schritt wurde das gemeinsame Büro der Europaregion mit Sitz in Bozen ins Leben gerufen, das mit Jahresende 2009 eingerichtet und mit einem Besuch von Johannes Hahn, dem für Regionalpolitik zuständigen Mitglied der Europäischen Kommission, der breiten Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Bereits im Oktober 2010 konnte der Antrag auf Genehmigung des EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" mit Sitz in Bozen unterzeichnet und nach Rom übermittelt werden. Daraufhin wurde das komplexe italienische Genehmigungsverfahren eröffnet.[8] Es verlangt vor allem die Beteiligung einer hohen Anzahl von staatlichen Behörden (vier Ministerien und zwei Abteilungen des Präsidiums des Ministerrats; zudem ist die Beteiligung anderer Behörden vorgesehen, die „eventuell für die Bereiche zuständig sind, in denen der EVTZ tätig werden will"), die eine „gleichlautende Stellungnahme" abgeben müssen.[9]

Die italienische Regierung prüfte den Antrag und forderte einige Nachbesserungen. Diese betrafen Detailfragen und nicht, wie medial vermutet wurde, die grundsätzliche Frage der Institutionalisierung der Europaregion. Größere Schwierigkeiten bereitete lediglich der römische Widerstand gegen den Begriff „Europaregion" in der Bezeich-

7 Das Gedenkjahr 2009 fand zum zweiten Centenarium des Tiroler Volksaufstands unter Andreas Hofer gegen die napoleonische Herrschaft statt. Vom 20.02.2009 (Todestag Andreas Hofers) bis zum 20.02.2010 sind nördlich und südlich des Brenners jeweils über hundert Projekte im kulturellen Bereich realisiert worden. Das Gedenkjahr war auch dazu bestimmt, Antworten auf die Frage zu finden, wie Südtirol, das Trentino und das Bundesland Tirol heute dastehen, was man von den damaligen Helden heute mitnehmen kann und welche Aufgaben es zu bewältigen gibt; http://www.1809-2009.eu/v2/portal.php (10.04.2012).

8 Eine tabellarische Übersicht des komplexen Genehmigungsverfahrens in Italien mit den Phasen 1) Vorbereitung: Entwurf und Gründungsakte, 2) staatliche Ermächtigung der Teilnahme am EVTZ, 3) Gründung des EVTZ und 4) Erwerb der Rechtspersönlichkeit findet sich in: *Greco, Maria Antonietta/Marchesi, Christina* 2011: Rechtliche und praktische Aspekte der Teilnahme an einem EVTZ aus italienischer Sicht, in: *Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Happacher, Ester/Woelk, Jens (Hrsg.)*: Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 113, Innsbruck, S. 113-116.

9 *Greco*, 2011, (Fn. 8), S. 99.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

nung des EVTZ. Diesen Bedenken konnte nicht zuletzt durch den Hinweis auf den von Rom bereits zuvor gebilligten EVTZ „Eurorégion Alpes Méditerranée – Euroregione Alpi Mediterraneo" entgegengetreten werden.[10] Zwischenzeitlich genehmigte die nach der österreichischen Kompetenzlage dafür zuständige Tiroler Landesregierung auf der Grundlage eines Kollegialbeschlusses mit Bescheid vom 29. März 2011 gemäß § 2 des Tiroler EVTZ-Gesetzes die Teilnahme des Landes Tirol am EVTZ.

Am 28. April 2011 bewilligte sodann das Präsidium des italienischen Ministerrats die Teilnahme Südtirols und des Trentino am gemeinsamen EVTZ mit dem Bundesland Tirol. Somit konnten die drei Landeshauptleute von Tirol, Südtirol und dem Trentino am 14. Juni 2011 auf Castel Thun im Trentino die Übereinkunft über die Errichtung sowie die Satzung des EVTZ unterzeichnen. Nach Verabschiedung der notwendigen Ermächtigungsgesetze durch den Südtiroler und den Trentiner Landtag am 19. Juli 2011 wurde die Eintragung in das italienische EVTZ-Register beantragt. Mit der Eintragung am 13. September 2011 ist der EVTZ als Rechtsperson entstanden. Bereits ein Monat später, am 13. Oktober 2011, fanden die konstituierenden Sitzungen der EVTZ-Organe Vorstand und Versammlung auf Schloss Tirol in Südtirol statt.

2. EVTZ: Möglichkeiten und Schranken für die Europaregion

Der EVTZ verfügt über eine (unionsrechtliche) Rechtspersönlichkeit und hat gemäß Art. 1 Abs. 4 der EVTZ-VO in jedem Mitgliedsstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die im innerstaatlichen Recht des betreffenden Mitgliedsstaates juristischen Personen zuerkannt wird.[11] Der Wirkungskreis des EVTZ ist naturgemäß beschränkt. Zum einen durch spezielle Normen zum EVTZ, zum andern durch die Kompetenzlage im staatlichen Gefüge. Die EVTZ-VO legt in Art. 2 fest, dass der Zweck des EVTZ darin liegt, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Mitglieder zu fördern. Art. 7 Abs. 4 der Verordnung geht noch weiter und schließt die Übertragung hoheitlicher Aufgaben gänzlich aus. Nachdem für den EVTZ auch das Recht des Sitzstaates zur Geltung kommt, ist für den EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" mit Sitz in Bozen das italienische Gemeinschaftsgesetz 2008 anzuwenden, das vor allem die für die Gründung und Kontrolle des EVTZ notwendigen Regelungen trifft. Das italienische Gemeinschaftsgesetz 2008 sieht in Art. 46 vor, dass der EVTZ in Italien Rechtspersönlichkeit nach öffentlichem Recht hat, jegliche Gewinnabsicht ausgeschlossen ist und die Übertragung von Aufgaben an den EVTZ zum ausschließlichen Zweck der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion erfolgen kann, wie bereits von der EVTZ-VO vorgegeben. Allerdings sieht das italienische Gemeinschaftsgesetz 2008 auch vor, dass neben der Verwaltung und Beteiligung an EU-Programmen

10 *Greiter, Andreas* 2011: Der EVTZ in der Praxis: Das Beispiel des EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino oder „Wer etwas will, findet einen Weg. Wer etwas nicht will, findet Gründe", in: *Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hrsg.)* (Fn. 8), S. 85.

11 *Obwexer, Walter* 2011: Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: *Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hrsg.)* (Fn. 8), S. 52.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ebenso die Verwirklichung anderer spezifischer Aktionen der territorialen Zusammenarbeit übertragen werden kann. Dies stets unter der Bedingung, dass sie dem Ziel der Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion sowie den internationalen Verpflichtungen des Staates entsprechen.[12]

Die Möglichkeiten zur staatlichen Beschränkung der Aufgabengebiete des EVTZ sind jedoch durch die EVTZ-VO limitiert, die als Mindestrahmen für Tätigkeiten des EVTZ den Umfang des Art. 6 EFRE-Verordnung[13] vorschreibt. Dieser umfasst ein weites Betätigungsfeld von der Förderung unternehmerischer Tätigkeit, über die Regionalentwicklung bis hin zum Ausbau der Zusammenarbeit in Bereichen wie Gesundheit, Tourismus und Bildung.[14]

Eine weitere, grundsätzliche Einschränkung der Handlungsfähigkeit des EVTZ ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung in Österreich und Italien. Die Mitglieder, das Land Tirol und die beiden Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient, können von sich aus nur in jenen Bereichen über den EVTZ zusammenarbeiten, in denen sie selbst nach der innerstaatlichen Rechtsordnung die Kompetenz dazu haben. Seit der Verfassungsreform 2001 kennt auch die italienische Verfassung in Art. 117 eine taxative Aufzählung der staatlichen Kompetenzen und damit eine Generalklausel, ähnlich dem Art. 15 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG), zugunsten der Regionen sowie auch die Möglichkeiten der Delegierung von Kompetenzen.[15]

Für die Zusammenarbeit in der Europaregion ausschlaggebend sind vor allem die in Südtirol und im Trentino über das Autonomiestatut und die dazugehörigen Durchführungsverordnungen festgelegten Kompetenzen sowie für das Bundesland Tirol der durch die Privatwirtschaftsverwaltung erweiterte Handlungsspielraum. Das in Art. 17 B-VG verankerte Recht jeder mit Hoheitsrechten ausgestatteten territorialen Gebietskörperschaft, auch als „Privater" tätig und aktiv werden und sich aller Mittel und Möglichkeiten des Privatrechts bedienen zu können, um seinen öffentlich-rechtlichen Aufgaben nachzukommen, hat in Österreich tatsächlich eine starke Verbreitung und wird über die Projektebene hinaus größtmöglich für die Zusammenarbeit über die (nationalen) Grenzen hinweg eingesetzt.[16] Dies führt in der Praxis dazu, dass ein Landesenergieerzeuger aus Tirol selbstverständlich mit den Landesenergieerzeugern in Südtirol und dem Trentino im Wege der Europaregion zusammen arbeiten kann. Ebenso besteht beispielsweise seit vielen Jahren eine Vereinbarung zwischen dem Krankenhausbetreiber der Universitätsklinik Innsbruck und dem Land Südtirol über die Behandlung von Patienten aus Südtirol in klinischen Fällen, die aufgrund wissenschaftlich-technolo-

12 *Greco* 2011 (Fn. 8), S. 95.

13 Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.07.2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABl 2006 L 201/1, idF ABl 2010 L 132/1.

14 *Obwexer* 2011 (Fn. 12), S. 54.

15 *Fink, Matthias Josef* 2002: Transnationaler Regionalismus in Italien – Grundlagen und Entwicklung einer regionalen Außenpolitik am Beispiel der Autonomen Region Friaul – Julisch Venetien, Diplomarbeit Universität Innsbruck, S. 64.

16 *Maier* 2009 (Fn. 5), S. 461.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

gischer Erfordernisse und/oder Komplexität der Behandlung die Strukturen einer universitären Einrichtung erfordern.[17]

Die Schnittmenge der Handlungsspielräume, die aus den Einschränkungen der EVTZ-VO und dem italienischen Gemeinschaftsgesetz sowie der innerstaatlichen Kompetenzverteilung entsteht, ergibt ein beträchtliches potenzielles Betätigungsfeld des EVTZ der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit in der Europaregion traditionell breit aufgestellt.[18] Dies findet auch im EVTZ seinen Niederschlag. So sind im Art. 5 Abs. 2 der Übereinkunft folgende, sehr weit gefasste Ziele des EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" festgelegt:[19]

a) Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen der Bevölkerung seiner Mitglieder;
b) 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;
c) Stärkung der Abstimmung bei der gemeinsamen Teilnahme an Programmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit und anderen thematischen Programmen der EU;
d) Vertretung der Interessen des EVTZ bei den gemeinschaftlichen und nationalen Einrichtungen;
e) Wahrnehmung weiterer spezifischer Angelegenheiten der territorialen Kooperation in den Bereichen der gemeinsamen Zusammenarbeit, mit oder ohne finanziellen Beitrag der EU.

Ebenso breit angelegt sind die zur Erreichung der Ziele des EVTZ in Art. 6 der Übereinkunft und Satzung definierten Aufgaben. Der weit gefasste Katalog der Ziele und Aufgaben des EVTZ ermöglicht eine kontinuierliche Vertiefung der territorialen Kooperation, ohne die Gründungsverträge abändern zu müssen. Da bei einer späteren notwendigen Änderung der Übereinkunft oder der Satzung dasselbe komplexe italienische

17 Gemäß Art. 7 des Dekrets des Präsidenten der Republik D.P.R. vom 26.01.1980, Nr. 197, können für die Erbringung von medizinischen Leistungen eigene Konventionen mit Universitätskliniken sowie öffentlichen und privaten Krankenanstalten in Österreich abgeschlossen werden. Am 31.12.1998 bestanden 16 derartige Vereinbarungen zwischen dem Land Südtirol und Gesundheitseinrichtungen in Österreich (*Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, Landesgesundheitsplan 2000 bis 2002, S. 69, unter: http://www.provinz.bz.it/gesundheitswesen/service/publikationen.asp (05.04.2012).

18 So führt zum Beispiel die gemeinsame Erklärung anlässlich der Arbeitssitzung der Regierungen von Tirol, Südtirol und Trentino vom 15.10.2009 in Innsbruck Bildung, Kultur, Energie, Verkehr, Umwelt, Gesundheit, Forschung und Innovation, Wirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit, Landwirtschaft und Institutionelles als Bereiche der Zusammenarbeit mit zahlreichen Unterpunkten an. http://www.europaregion.info/downloads/Europaregion_GEMEINSAME-ERKLAERUNG-DE-und-IT-15-10-2009.PDF (09.03.2012).

19 *EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino"* 2012: Gemeinsame Sitzung der drei Landesregierungen. Empfehlungen für Schwerpunktthemen, Vigo di Ton, unter: http://www.europaregion.info/downloads/Euregio-EVTZ-Statut-GECT-statut-CastelThun-20110614.pdf (05.04.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Verwaltungsverfahren wie bei der Errichtung des EVTZ anzuwenden wäre,[20] ist das breit angelegte Konzept ein Garant für den nötigen Entwicklungsspielraum des EVTZ.

3. EVTZ: Klassische Struktur mit innovativen Elementen

Der EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" handelt wie jede juristische Person durch ihre Organe. Neben den in der EVTZ-VO vorgegebenen Organen Versammlung und Direktor, der im Rahmen des EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" die Bezeichnung Präsident trägt, sieht Art. 15 der Satzung des EVTZ auch einen Vorstand, einen Generalsekretär und ein Kollegium der Rechnungsprüfer vor. Die Versammlung besteht aus 12 Mitgliedern und beschließt auf Grundlage des Art. 11 Abs. 1 der EVTZ-VO über den Haushalt. Darüber weist ihr die Satzung eine Leitlinienfunktion zu. Die operativen Beschlüsse werden vom Vorstand getroffen, der sich aus den drei Landeshauptleuten zusammensetzt. Das Amt des Präsidenten, der den EVTZ im Sinne der EVTZ-VO nach außen vertritt, wird im Turnus von 24 Monaten von einem der drei Landeshauptleute ausgeübt. Gründungspräsident ist Südtirols Landeshauptmann Luis Durnwalder. Die weitere Abfolge wurde mit Tirol und dem Trentino festgelegt. Die Geschäftsstelle des EVTZ ist das gemeinsame Büro der Europaregion, das vom Generalsekretär geleitet wird. Diese Führungsposition rotiert ebenfalls und wird vom Mitarbeiter jenes Landes ausgeübt, das die Präsidentschaft innehat. Erste Generalsekretärin ist Dr.in Birgit Oberkofler Berger. Darüber hinaus wurde das Kollegium der Rechnungsprüfer ernannt, bestehend aus je einem Experten pro Mitgliedsland.

Neben den für intergouvernementale Kooperationen durchaus typischen Elementen wie dem rotierenden Vorsitz, haben die Länder Tirol, Südtirol und Trentino zwei wesentliche innovative Elemente verankert. Dies sind die paritätische Beteiligung der Landtage in der Versammlung und die qualifizierte Mehrheit bei Beschlüssen der Organe.

Die Versammlung,[21] die im Wesentlichen über das Budget und die Leitlinien des EVTZ beschließt, setzt sich gemäß Art. 16 Abs. 1 der Satzung des EVTZ aus den Landeshauptleuten und je einem weiteren Mitglied der Landesregierungen sowie den Landtagspräsidenten und einem weiteren Landtagsabgeordneten der Mitglieder des EVTZ zusammen. Somit sind die Landesregierungen und Landtage mit je sechs Mitgliedern vertreten. Die drei Landeshauptleute und die drei Landtagspräsidenten sind von Amts

20 *Greco* 2011, (Fn. 8), S. 100.

21 Die Mitglieder der Versammlung nach der konstituierenden Sitzung vom 13.10.2011 sind für Tirol Landeshauptmann Günther Platter (Österreichische Volkspartei ÖVP), Landesrat Bernhard Tilg (ÖVP), Landtagspräsident Herwig van Staa (ÖVP) und Landtagsvizepräsidentin Gabi Schiessling (Sozialdemokratische Partei Österreichs SPÖ); für Südtirol Landeshauptmann Luis Durnwalder (Südtiroler Volkspartei SVP), der ladinische Landesrat Florian Mussner (SVP), Landtagspräsident Mauro Minniti (Il Popolo della Libertà PdL) und Landtagsvizepräsidentin Julia Unterberger (SVP) sowie für das Trentino Landeshauptmann Lorenzo Dellai (Unione per il Trentino UPT), Landesrat Franco Panizza (Partito autonomista trentino-tirolese PATT), Landtagspräsident Bruno Dorigatti (Partito democratico PD) und die Sprecherin des Rats der Minderheiten Franca Penasa (Lega Nord).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

wegen in der Versammlung vertreten, die sechs weiteren Mitglieder werden von den Landeshauptleuten und den Landtagspräsidenten namhaft gemacht. Es obliegt den Ländern, das Verfahren zur Nominierung zu gestalten. Während Tirol und Südtirol durchwegs Vertreter der in den Landtagen vertretenen Mehrheitsparteien nominiert haben, wurde im Trentino zwischen der politischen Mehrheit und dem Rat der Minderheitenparteien im Landtag vereinbart, dass der Opposition ein Vorschlagsrecht für die Nominierung des zweiten Vertreters des Trentiner Landtags in der Versammlung des EVTZ eingeräumt wird. Insgesamt ergibt sich nach der konstituierenden Sitzung der Versammlung des EVTZ folgendes Bild: Sechs Vertreter sind deutscher, fünf Vertreter italienischer und ein Vertreter ladinischer Muttersprache. Neun Männer stehen drei Frauen, zehn Vertreter von Regierungsparteien zwei Oppositionsvertretern gegenüber.[22] Damit spiegelt die Versammlung des EVTZ die Vielfalt der Sprachgruppen in der Europaregion wider.

Ein geradezu „supraregionales" Element ist die für die Beschlussfassung in der Versammlung gemäß Art. 16 Abs. 3 und im Vorstand gemäß Art. 17 Abs. 4 verankerte Zweidrittelmehrheit. Da Einstimmigkeit laut Übereinkunft und Satzung des EVTZ nur in wenigen Bereichen vorgesehen ist,[23] bedürfen Beschlüsse der beiden wichtigsten EVTZ-Organe für ihre Gültigkeit nur einer qualifizierten Mehrheit. Von dieser Möglichkeit wurde bislang noch nicht Gebrauch gemacht, da alle Beschlüsse im Rahmen der konstituierenden Sitzung einstimmig gefasst wurden.

4. EVTZ: Start mit konkreten Projekten

Die Arbeitsbereiche des EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" sind sehr weit gefasst. Auf der gemeinsamen Sitzung der drei Landesregierungen am 14. Juni 2011 auf Schloss Thun wurden Energie, Gesundheit, Forschung, Bildung, Kultur, Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt sowie der „Grüne Korridor Brenner" als Schwerpunktthemen des EVTZ empfohlen.

Im Vorfeld der konstituierenden Sitzungen haben sich die drei Länder darauf geeinigt, für 2012 jeweils 100.000 Euro für die Aktivitäten des EVTZ zur Verfügung zu

22 Neben der im Trentino vom Landtag nominierten Minderheitenvertreterin Franca Penasa (Lega Nord) ist auch der Südtiroler Landtagspräsident Mauro Minniti (Popolo della Libertà Pdl) der Opposition zuzurechnen. Im Südtiroler Landtag wird gemäß Art. 48ter Abs. 3 1.Satz des Sonderstatuts für die Autonome Region Trentino-Südtirol für die ersten dreißig Monate der Tätigkeit des Südtiroler Landtags der Präsident unter den Abgeordneten der deutschen Sprachgruppe gewählt; für den darauffolgenden Zeitraum wird der Präsident unter den Abgeordneten der italienischen Sprachgruppe gewählt. Da beide Abgeordneten des italienischen Koalitionspartners Partito Democratico (PD) Mitglieder der im Sprachgruppenproporz zusammengesetzten Landesregierung sind, wurde der Oppositionsabgeordnete Mauro Minniti am 18.05.2011 zum Landtagspräsidenten gewählt.

23 Einstimmigkeit ist vorgesehen für Beschlüsse über die Aufnahme neuer Mitglieder (Versammlung), die Übertragung der Wahrnehmung von Aufgaben des EVTZ an ein oder mehrere Mitglieder, die Änderungen der Übereinkunft und der Satzung (Versammlung), die Festlegung der jährlichen Mitgliedsbeiträge (Vorstand) und für die Auflösung des EVTZ (Versammlung).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

stellen. Von den insgesamt 300.000 Euro werden mehr als zwei Drittel für Projektfinanzierungen verwendet.

Die Arbeitsplanung für 2012 sieht erste konkrete Projekte vor. Im Bereich der Energie wird an der Energieallianz zwischen Tirol, Südtirol und dem Trentino gearbeitet. Gemeinsam mit den Energieunternehmen in Tirol, Südtirol und dem Trentino soll dabei ein gemeinsames Konzept zum Ausbau der Energieautonomie in der Europaregion entwickelt werden. Im Fokus liegt der rasche Zusammenschluss der Stromleitungen zwischen den Regionen. Die Zustimmung der TERNA, Italiens staatliche Betreibergesellschaft für alle Hochspannungsleitungen, zum geplanten Stromzusammenschluss am Brenner gibt der Energieallianz den nötigen Rückenwind. Ohne mehr Netzsicherheit ist der Ausbau der erneuerbaren Energieträger nur schwer möglich.

Als weitere Kommunikationsschienen neben der Internetpräsenz www.europaregion.info werden in Zusammenarbeit mit den Landespresseämtern regelmäßig Medienmitteilungen erstellt und in Kooperation mit der Autonomen Region Trentino-Südtirol eine monatliche Informationssendung im regionalen Fernsehen und im regionalen Hörfunk ausgestrahlt. Darüber hinaus produziert der EVTZ eine Gesamtdarstellung der Geschichte der drei Länder sowie einen Film zur Skipistensicherheit für Schüler.

Der EVTZ organisiert im Jahr 2012 mehrere Fachtagungen, um in den wichtigsten Themenbereichen Wissen auszutauschen und Möglichkeiten für zusätzliche gemeinsame Projekte aufzuzeigen. Dazu gehören ein Bildungsforum zur Lehrerfortbildung in Bozen und die verstärkte Einbindung der Europaregion in das Europäische Forum Alpbach. Der traditionelle Tiroltag zur Eröffnung des Forums wurde zum gemeinsamen Europaregionstag weiterentwickelt.

Eine weitere wichtige Funktion nimmt der EVTZ in der Koordinierung von Projekten wahr, die von den Landesverwaltungen getragen werden. Im Unterschied zu den eigenen Projekten werden diese von den drei Landesregierungen selbst finanziert. Dazu zählt auch die Umsetzung der Beschlüsse des Dreierlandtags, der zuletzt am 30. März 2011 in Meran zur 10. Sitzung zusammentrat und sein 20jähriges Jubiläum feierte. Zu den vom EVTZ koordinierten Projekten gehört beispielsweise auch der Gesamttiroler Museumstag. Darüber hinaus unterstützt der EVTZ durch die Bewerbung auf der gemeinsamen Homepage bestehende Europaregion-Projekte wie den „Euregio-Umweltpreis".

Auf europäischer Ebene ist der EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" in die vom Ausschuss der Regionen betreute EVTZ-Plattform eingebunden. Diese versteht sich als Sammlungspunkt für politisch Verantwortliche und Verwaltungsfachleute aller bestehenden und im Aufbau befindlichen EVTZ. Auch die Mitglieder der EVTZ-Sachverständigengruppe, Verbände und sonstige Fachleute und Interessenträger sind zur Teilnahme eingeladen.[24] Der EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino" nützt die Plattform für den Erfahrungsaustausch mit anderen EVTZ sowie für den Kontakt mit dem Ausschuss der Regionen. Daraus entwickelte sich der Besuch von Merce-

24 http://cor.europa.eu/egtc (11.04.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Bresso, Präsidentin des Ausschusses der Regionen am 5. Juli 2012 im Generalsekretariat des EVTZ in Bozen sowie ein in Zusammenarbeit mit der Europäischen Akademie in Bozen organisiertes Expertentreffen am 20. April 2012, das sich speziell an EVTZ in Minderheitengebieten richtet.

Im Bereich der europäischen Programme gewinnt der EVTZ erste konkrete Erfahrungen durch die Teilnahme als Projektpartner und assoziierter Partner im Rahmen des Interreg-Programms Italien-Österreich. Darüber hinaus wird an der gemeinsamen Teilnahme an Ausschreibungen hinsichtlich thematischer Programme von gemeinsamem Interesse gearbeitet, unter anderem im Bereich Energie.

5. EVTZ: Vorteile erwartet – Effizienz gefordert

Mit dem EVTZ verfügen Tirol, Südtirol und das Trentino erstmals über ein dauerhaftes Instrument, um grenzüberschreitende Projekte aus einem Guss zu machen. Die institutionalisierte Form der interregionalen Zusammenarbeit bietet zahlreiche Vorteile, von akkordierten Entscheidungsfindungsprozessen über die Zuweisung des für die Projektumsetzung nötigen Jahresbudgets bis hin zu operativen Anreizen. Die Vorteile des EVTZ als neue Organisationsform der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino lassen sich in drei Kategorien einteilen:[25]

Politisch-strategische Vorteile:

- Fortschritt des politischen Projekts Europaregion,
- Beständigkeit der Kooperationsstruktur abseits von politischen Veränderungen,
- Verankerung der Europaregion im Bewusstsein der Bevölkerung,
- Begegnungsraum für Entscheidungsträger in der Europaregion,
- Signal- und Vorbildwirkung für öffentlich dominierte Einrichtungen in der Europaregion, ebenfalls diese Rechtsform für gemeinsame Strukturen zu nutzen (z.B. Forschungsverbund von Universitäten, grenzüberschreitende Altenheime von mehreren Gemeinden).

Rechtliche Vorteile:

- Rechtspersönlichkeit,
- Gemeinsame Handlungsfähigkeit.

Operative Vorteile:

- Effiziente Programm- und Projektbetreuung, mehr Planungssicherheit für Initiativen,
- eigene grenzüberschreitende Projekte des EVTZ, z.B. im Rahmen von Interreg-, Forschungs-, Energie- oder Umweltförderungen,
- Wissensgenerierung über grenzübergreifende Initiativen und Ideen, Austausch von Management-Know-how,

25 *Greiter* 2011 (Fn. 11), S. 88.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

- Schaffung einer Struktur für die qualitative Erweiterung der Aktivitäten in Richtung „greifbarer" Programme.

Jedenfalls ist der EVTZ angesichts der institutionellen Nachhaltigkeit als viel effizienter einzustufen, als es reine Kooperationsvereinbarungen zwischen Ländern oder Regionen wären.[26]

Nachteile der Institutionalisierung der Europaregion in der Form eines EVTZ sind noch kaum absehbar. Aus der allgemeinen Organisationslogik heraus könnten Gefahren allenfalls dann entstehen, wenn durch den EVTZ Doppelgleisigkeiten aufgebaut und bestehende Kooperationen vereinnahmt würden. Es gilt daher in der Auswahl der Projekte genau darauf zu achten, ob das Ziel durch die Trägerschaft des EVTZ besser erreicht werden kann. Dieses Effizienzgebot wurde in Art. 3 Abs. 3 der Geschäftsordnung des EVTZ ausdrücklich festgeschrieben. Projekte des EVTZ müssen deshalb folgende Kriterien erfüllen: a) einheitliches Projektmanagement in Zusammenarbeit mit allen Mitgliedern, b) Steigerung der Effizienz, c) Einsparungspotential durch eine zentrale Abwicklung, d) bessere Sichtbarkeit der Kooperation und e) Möglichkeit des Zugangs zu Finanzierungen.

6. Schlussbemerkungen

Mit dem unionsrechtlichen Instrument des EVTZ haben die drei Länder Tirol, Südtirol und Trentino konsequent die Möglichkeit ergriffen, die langjährige Zusammenarbeit auf eine einheitliche juristische Basis zu stellen. Gerade in einer sehr politischen Europaregion wie jener zwischen den Landesteilen des historischen Tirols impliziert der EVTZ auch die notwendige Europa- und Zukunftsorientierung. Der EVTZ bietet ein tragfähiges Gerüst für eine intensive Zusammenarbeit in der Europaregion. Nun gilt es, die rechtliche Hülle mit konkreten Projekten und Maßnahmen zu füllen und den EVTZ Schritt für Schritt als Pulsgeber der territorialen Zusammenarbeit der drei Länder sowie der vielfältigen wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Träger der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Europaregion zu etablieren.

26 *Bauer-Wolf, Stefan* 2011: Impulspapier „Institutioneller Rahmen" für das Projekt „15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich", S. 12 (Entwurf vom 14.01.2011).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Regionale Teilhabe an der Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem: Präferenzen regionaler Verwaltungseliten[1]

Diana Pitschel

1. Einleitung

Mit der Etablierung der Multi-level Governance Perspektive ist die Frage nach der Beteiligung von Regionen an der Politikgestaltung in der Europäischen Union (EU) verstärkt in den Blickpunkt der politikwissenschaftlichen Forschung gerückt. Anknüpfend an empirische Arbeiten aus dem Bereich der EU-Strukturpolitik betrachtet der Multi-level Governance Ansatz die regionale Ebene – neben Nationalstaaten und EU – als dritte maßgebliche Kraft in einem durch stetige Aushandlungsprozesse geprägten Politikgestaltungsprozess.[2] Die Rolle und Bedeutung von Regionen im europäischen Politikprozess wurde mittlerweile in einer Vielzahl von Studien untersucht.[3]

Die parallel zum Transfer nationaler Kompetenzen auf die supranationale Ebene zu beobachtenden Regionalisierungstendenzen und das wachsende Engagement regionaler Akteure haben zunächst Hoffnungen auf einen allgemeinen Bedeutungsgewinn der „Dritten Ebene" geweckt. Diese Erwartung hat sich allerdings nicht erfüllt. Diverse Studien haben gezeigt, dass das Engagement und mithin die Bedeutung von Regionen im europäischen Politikprozess sowohl politikfeldspezifisch als auch im nationalen und regionalen Vergleich variiert. Statt von einem „Europa der Regionen" kann allenfalls die Rede von einem „Europa einiger Regionen" sein.[4] Bei der Analyse und Deutung variierender regionaler Beteiligung werden in einschlägigen Studien primär institutionelle Faktoren betrachtet.[5] Die Akteursperspektive, d.h. die Positionen und Gestal-

1 Das Begriffspaar Region/regional bezieht sich in diesem Artikel auf die unterhalb der nationalen Ebene angesiedelte Ebene mit einer parlamentarischen Vertretung. Dieser Artikel basiert auf meiner Promotionsschrift, erschienen unter: *Pitschel, Diana* 2012: Europa mit den Regionen. Eine Analyse der Kompetenzbeteiligung von Regionen im Europäischen Mehrebenensystem, Schriftenreihe Regieren in Europa, Band 19, Baden-Baden.

2 *Marks, Gary* 1992: Structural Policy in the European Community, in: *Sbragia, Alberta M. (Hrsg.)*: Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community, Washington DC, S. 191-224; *Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit* 1996: European Integration from the 1980s: State-centric vs. Multi-level Governance, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 34, Nr. 3, S. 341-378; *Hooghe, Liesbet/Marks, Gary* 2001: Multi-level Governance and European Integration, Lanham et al.: Rowman & Littlefield.

3 Ein guter Überblick über die EU-zentrierte Regionenforschung findet sich bei *Knodt, Michèle* 2001: Regionales Europa – Europäisierte Regionen. Zwei Dekaden der Regionenforschung in der EU, in: *Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (Hrsg.)*: Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Frankfurt a. M./New York, S. 11-35.

4 *Hooghe, Liesbeth/Marks, Gary* 1996: "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union, in: Publius: The Journal of Federalism, Jg. 26, Nr. 1, S. 73-91.

5 *Marks et al.* identifizieren sozioökonomische, institutionelle und kulturelle Faktoren als maßgeblich für die unterschiedliche Beteiligung von Regionen am Politikprozess, siehe *Marks, Gary/Nielsen,*

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

tungswünsche der maßgeblich am Politikgestaltungsprozess beteiligten Akteure, bleibt dabei in der Regel ausgeklammert. Dies ist umso bemerkenswerter, als in der Multilevel Governance Forschung dezidiert auf die Bedeutung von Akteurspräferenzen zum Verständnis variabler Netzwerkkonstellationen in unterschiedlichen Politikbereichen hingewiesen wird.[6]

An dieser Forschungslücke setzt die vorliegende Arbeit an: Sie untersucht die Präferenzen regionaler Verwaltungseliten zur Beteiligung der Regionen an der Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem. Grundlegend für die Analyse ist das Verständnis von Präferenzen als persönliche Orientierungsrahmen und Entscheidungsheuristiken. Sie wirken zusammen mit einer Reihe von anderen situativen und kontextabhängigen Faktoren und strukturieren die Entscheidungsprozesse von Individuen, ohne diese einseitig zu determinieren.[7] Mithin sind Präferenzen ein wichtiger Indikator für die Einstellungen von Akteuren zu politisch relevanten Sachverhalten und ein nicht zu vernachlässigender Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung. Ziel der Studie ist es, einen Einblick in die Präferenzen regionaler Akteure zur regionalen Teilhabe an der Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem zu vermitteln. Damit will sie den Diskurs um subnationale Mobilisierung und die variable Geometrie spezifischer

---

François/Ray, Leonard/Salk, Jane E. 1996: Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union, in: Comparative Political Studies, Jg. 29, Nr. 2, S. 164-192. *Van Houten* verweist auf die Bedeutung regionaler Parteien, siehe *Van Houten, Pieter* 2007: Regionalist Challenges to European States: A Quantitative Assessment, in: Ethnopolitics Jg. 6, Nr. 4, S. 545-568. *Fischer* sieht die variierende innerstaatlichen Stellung und Kompetenzausstattung der subnationalen Ebene in der EU als hauptsächliche Ursache für Unterschiede bei der subnationalen Mitwirkung an der Politikgestaltung, siehe *Fischer, Thomas* 1999: Die Zukunft der Regionen in Europa - Kompetenzbestände und Handlungsspielräume. in: *Borkenhagen, Franz H.U./Fischer, Thomas/Franzmeyer, Fritz/Magiera, Siegfried/Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.)*: Arbeitsteilung in der Europäischen Union, Gütersloh, S. 31-43.

6 Zum Beispiel argumentieren *Le Pape* und *Smith* in ihrer Studie über die Implementation von Landwirtschaftspolitik in französischen Regionen, dass bei der Erklärung spezifischer Politikkonstellationen die Positionen der beteiligten Akteure eine maßgebliche Rolle spielen und benennen die systematische Auseinandersetzung mit diesen als wichtiges Forschungsziel: „The question is not 'does multi-level governance exist?' or 'does it matter?' It clearly does on both counts. Rather, the analytical challenge resides in grasping how and why actors from each 'institutional site' position themselves in an emerging polity that is fundamentally multi-level.", *Le Pape, Yves/Smith, Andy* 1999: Regionalizations and Agricultures: Rhone-Alpes and Pays de la Loire Compared, in: Regional and Federal Studies, Jg. 9, Nr. 2, S. 16-31 (S. 31). Weitere Hinweise auf die Bedeutung von Akteurspräferenzen finden sich u.a. bei *Jeffery, Charlie* 2000: Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make a Difference?, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 38, Nr. 1, S. 1-22; *Roller, Elisa/Sloat, Amanda* 2002: The Impact of Europeanisation on Regional Governance: A Study of Catalonia and Scotland, in: Public Policy and Administration Jg. 17, Nr. 2, S. 68-86; *Mols, Frank/Haslam, S. Alexander* 2008: Understanding EU Attitudes in Multi-level Governance Contexts: A Social Identity Perspective, in: West European Politics Jg. 31, Nr. 3, S. 442-463.

7 Zur Bedeutung von Individualpräferenzen für die sozialwissenschaftliche Forschung siehe *Hooghe, Liesbet* 2001: The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance. Cambridge, S. 11 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Netzwerkkonstellationen um eine akteurszentrierte Komponente anreichern und zum Verständnis der variablen Geometrie des europäischen Mehrebenensystems beitragen.[8]

2. Das Untersuchungsset

2.1 Regionale Verwaltungseliten

Gegenstand der Untersuchung sind die Präferenzen regionaler Verwaltungseliten zur Beteiligung von Regionen bei der Gestaltung zwölf ausgewählter Politikbereiche. Als regionale Verwaltungseliten werden in der regionalen Verwaltung tätige Beamte definiert, die in der Position eines Abteilungs- oder Referatsleiters, bzw. in einer in Bezug auf inneradministrative Stellung und Aufgabenbereich äquivalenten Funktion, für konkrete Policy-Bereiche verantwortlich sind.[9]

Die Auswahl der Untersuchungsgruppe ist folgendermaßen motiviert: Regionale Verwaltungseliten sind in alle Phasen des Politikprozesses eingebunden und verfügen über eine fundierte Sachkenntnis darüber, welche Formen der Beteiligung aus regionaler Sicht politisch wünschenswert, gleichzeitig jedoch auch aufgrund administrativer Kapazitäten umsetzbar sind. In dem durch Netzwerkstrukturen und Ausdifferenzierungsprozesse geprägten europäischen Mehrebenensystem fungieren sie als Bindeglied zwischen Politikgestaltung und Politikimplementation und sind daher, neben politischen Eliten, zentrale Akteure im Politikprozess.

Für die vorliegende Untersuchung wurden die regionalen Beteiligungspräferenzen von 347 regionalen Spitzenbeamten aus 60 unterschiedlichen Regionen in fünf EU-Mitgliedstaaten erhoben und ausgewertet.[10] Bei der Auswahl der Befragungsteilnehmer wurde Wert darauf gelegt, dass Beamte aus Staaten, in denen die Regionen eine starke Stellung innehaben und über weit reichende Kompetenzen verfügen (z.B. Deutschland und Spanien) genauso repräsentiert sind wie Beamte aus Staaten mit einer schwach institutionalisierten subnationalen Ebene (z.B. Ungarn). Zudem sollte sich in der Auswahl der Herkunftsregionen der befragten Individuen die sozio-ökonomische, kulturelle und parteipolitische Vielfalt der Regionen innerhalb eines Staates widerspiegeln.[11]

8 Die Erklärung unterschiedlicher Präferenzmuster ist explizit nicht Gegenstand dieses Artikels, siehe dazu *Pitschel* 2012 (Fn. 1).

9 Damit soll gewährleistet werden, dass nur Beamte an der Befragung teilnehmen, die über inhaltliche Erfahrung in mindestens einem Politikfeld verfügen und Fragen der regionalen Partizipation vor ihrem Erfahrungshintergrund beantworten können.

10 Die Daten wurden im Rahmen des DFG-Projektes „Governance-Präferenzen im europäischen Mehrebenensystem: Subnationale Exekutiveliten zwischen Sozialisierung und Nutzenmaximierung" (Projektleiter Prof. Dr. Michael W. Bauer) zwischen April 2007 und Februar 2008 mittels telefonischer Interviews erhoben.

11 Unterscheidungen zwischen sozio-ökonomisch leistungsfähigen und weniger leistungsfähigen Regionen innerhalb eines Staates wurden getroffen auf der Grundlage der regionalen Arbeitslosenquote gemessen an der nationalen Quote. Die kulturelle Distinktion von Regionen bezieht sich auf das Vorhandensein einer sich von der nationalen Amtssprache unterscheidenden Regionalsprache (die von einem erheblichen Teil der Bevölkerung in der Region im öffentlichen Leben benutzt wird) und

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Zusammensetzung des Untersuchungssamples

Herkunft[12] der Befragten		Interviews pro Region
Staat	Regionen	
Deutschland	Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	4 bis 9
Frankreich	Alsace, Aquitaine, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Provence-Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes	1 bis 13
Polen	Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Lubelskie, Lubuskie, Małopolskie, Mazowieckie, Opolskie, Podkarpackie, Pomorskie, Śląskie, Świętokrzyskie, Wielkopolskie	2 bis 9
Ungarn	Bács-Kiskun, Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagyun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Szaboles, Somog-Szatmár-Bereg, Tolna, Vas, Veszprém, Zala	2 bis 7
Spanien	Andalucía, Baleares, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco	5 bis 11
		n = 347

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Politikbereiche

Die zwölf Politikbereiche, für die regionale Beteiligungswünsche abgefragt wurden, spiegeln ein breites Spektrum staatlicher Aufgabengebiete wider: Sie umfassen Bereiche, die in vielen EU-Staaten zu den typischen Aufgaben subnationaler Gebietskörperschaften gehören, wie Tourismus, Bildung und Kultur, Wirtschaftspolitik und Strukturförderung, Gesundheit und Verbraucherschutz. Daneben sind auch Politikbereiche erfasst, die zum Kernbestand staatlicher Souveränität und Sicherheit gehören, u.a. Währung, Asyl, Außenpolitik und Grenzschutz und Grenzpolizei.

3. Regionale Teilhabe aus Verwaltungssicht: Empirische Befunde

Zur Erhebung der regionalen Teilhabepräferenzen wurden die Befragten gebeten, anzugeben, ob sie eine Beteiligung der regionalen Ebene bei der Gestaltung der einzelnen Politikbereiche befürworten.[13,14]

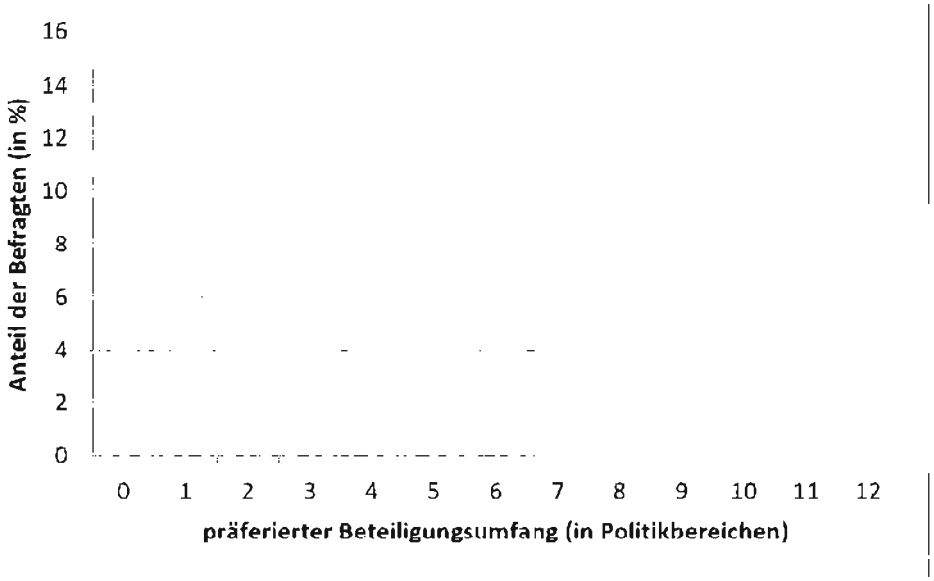
deren Selbstverständnis als (staatenlose) Nation. Parteipolitische Varianzen innerhalb der Regionen ergeben sich aus dem Grad der Übereinstimmung zwischen regionaler und nationaler Regierung(skoalition).

12 Herkunft bezieht sich auf den Ort, an dem die Befragten zum Zeitpunkt der Befragung tätig sind.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Durchschnitt nennen die befragten Spitzenbeamten vier Bereiche, die aus ihrer Sicht durch Regionen oder unter regionaler Beteiligung gestaltet werden sollten. Rund dreizehn Prozent der Befragten sind der Auffassung, dass die regionale Ebene in keinem der zwölf untersuchten Politikfelder eine Gestaltungsfunktion übernehmen sollte. Nur rund ein Viertel der Befragten hält dagegen eine regionale Beteiligung in mehr als sechs Politikbereichen für sinnvoll; für ein regionales Engagement in mehr als acht Bereichen votieren sogar weniger als sieben Prozent.

Abbildung 1: Gewünschter Beteiligungsumfang der Regionen in zwölf Politikbereichen



Quelle: Eigene Erhebung.

Allerdings differenziert sich dieses Bild, wenn man die Nachfrage nach regionalen Kompetenzen in den nationalen Subgruppen betrachtet: Am geringsten ausgeprägt ist der Wunsch nach einer regionalen Teilhabe an der Gestaltung konkreter Politikbereiche unter den ungarischen Befragten. Im Durchschnitt nennen diese weniger als zwei Politiken, in denen sich Regionen nach ihrer Auffassung engagieren sollten. Etwas stärker ist die Nachfrage nach regionalen Kompetenzen bei deutschen, französischen und polnischen Spitzenbeamten. Sie präferieren eine regionale Beteiligung in drei bis fünf der betrachteten Bereiche. In den Antworten der spanischen Befragten hingegen spiegelt

13 In welcher Form eine regionale Beteiligung erfolgen sollte, zum Beispiel durch die Ausübung legislativer und/oder administrativer Kompetenzen, bzw. unilateral oder in Kooperation mit einem (oder mehreren) Partnern, ist nicht Gegenstand der Untersuchung.

14 Zur Erfassung der individuellen Teilhabepräferenzen wurde den Interviewpartnern folgende Frage gestellt: „Ich nenne Ihnen nun verschiedene Politikfelder. […] Welche der drei Ebenen – EU, Nationalstaat oder Regionen – sollte zukünftig für die Gestaltung dieses Politikfeldes zuständig sein?" Dabei wurden die Befragten auf die Möglichkeit hingewiesen, mehrere Antwortkategorien zu wählen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sich ein klarer regionaler politischer Gestaltungswille wieder: Aus ihrer Sicht sollte die regionale Ebene in zwei Dritteln der betrachteten Politikbereiche eingebunden sein.

Die relativ hohen Standardabweichungen der Mittelwerte in den ungarischen, deutschen, polnischen und französischen Teilsamples lassen jedoch erkennen, dass die Präferenzen der regionalen Verwaltungseliten nicht nur im nationalen Vergleich, sondern auch innerhalb eines Staates durchaus heterogen sind und unter den Spitzenbeamten gleicher nationaler Herkunft unterschiedliche Vorstellungen im Hinblick auf eine angemessene Beteiligung der Regionen im Politikgestaltungsprozess bestehen. Bei den spanischen Befragten fallen die Abweichungen in den individuellen Antworten weniger stark ins Gewicht.

Tabelle 2: Beteiligungswünsche im nationalen Vergleich

Teilsample	Nachfrage nach regionalen Kompetenzen (Mittelwert)	Standardabweichung
Ungarn	1,6	1,8
Deutschland	3,4	2,3
Frankreich	4,3	2,0
Polen	4,8	2,5
Spanien	8,0	1,3

Quelle: Eigene Erhebung.

Die Beteiligungspräferenzen der regionalen Verwaltungselite sind darüber hinaus politikfeldspezifisch ausdifferenziert. Tourismus und Kultur gehören demnach zu den Politikfeldern, die nach mehrheitlicher Auffassung der subnationalen Spitzenbeamten unter regionaler Beteiligung gestaltet werden sollten. Mehr als 70% der deutschen, polnischen, französischen und spanischen Beamten gaben an, dass die Regionen künftig in die Gestaltung dieser Bereiche einbezogen sein sollten. Unter den ungarischen Spitzenbeamten fällt die Zustimmung für eine regionale Partizipation mit rund 40% deutlich geringer aus, fällt jedoch im Vergleich zu den anderen betrachteten Politikbereichen vergleichsweise hoch aus.

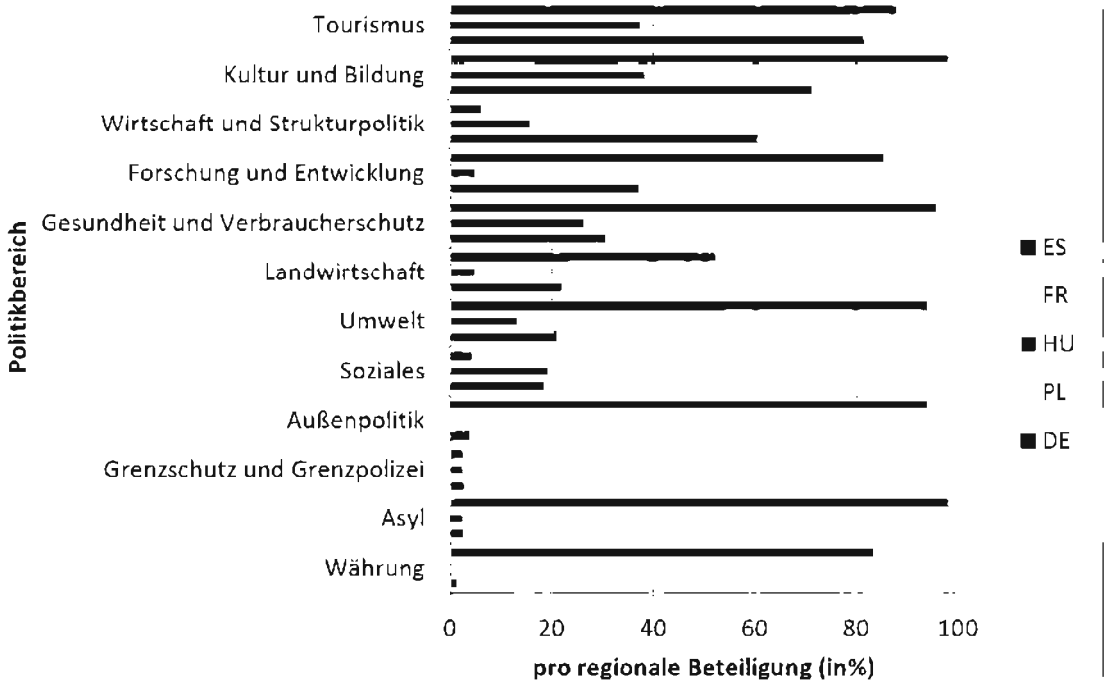
Im Bereich Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik hält immerhin knapp die Hälfte der Befragten eine regionale Beteiligung für wünschenswert. Der Vergleich der nationalen Zustimmungswerte legt allerdings klare nationale Unterschiede offen: Kompetenzen in diesem Bereich werden von der Mehrheit der deutschen, polnischen (jeweils über 60%) und französischen Beamten (über 90%) nachgefragt; Ungarn und Spanier haben weitaus weniger Interesse an einer regionalen Beteiligung in diesem Bereich. Die Zustimmungsraten für eine regionale Partizipation lagen bei den Befragten bei lediglich rund 15 bzw. 6%. Regionale Kompetenzen in den Politikfeldern Gesundheit und Verbraucherschutz, Umwelt sowie Forschung und Entwicklung werden von rund 40% der befragten Spitzenbeamten nachgefragt; vor allem spanische, polnische und französische Beamte befürworten ein regionales Engagement in diesem Bereich. Im Bereich Landwirtschaft beträgt die Zustimmungsrate für eine regionale Teilhabe rund 30%: Etwa die Hälfte der polnischen und der spanischen Beamten sehen diese Politiken im Zuständigkeitsbereich der Regionen verankert, von den deutschen und französischen Befragten

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 jeweils rund ein Viertel diese Einschätzung, von den ungarischen Spitzenbeamten hingegen nur 5%. Im Bereich Soziales liegt die Nachfrage nach regionalen Kompetenzen insgesamt nur bei knapp über 20%. Am stärksten ausgeprägt ist diese mit rund 38% unter den polnischen Befragten, mit 4% am schwächsten unter den spanischen Beamten.

In den Bereichen Asyl, Außenpolitik, Währung sowie Grenzpolizei und Grenzschutz, die dem Kernbestand staatlicher Souveränität und Sicherheit zuzurechnen sind, sieht die überwiegende Mehrheit der regionalen Verwaltungseliten kaum einen Bedarf für eine regionale Teilhabe. Insgesamt wünscht sich weniger als Fünftel der Befragten eine Beteiligung der Regionen bei der Gestaltung dieser Politiken. Allerdings sind auch hier politikfeldspezifische Unterschiede feststellbar: Während im Bereich Asyl und Einwanderung immerhin rund 19% der Spitzenbeamten für ein regionales Engagement votieren, sind es im Bereich Grenzschutz und Grenzpolizei nur rund 2%. Auffällig dabei ist die überdurchschnittlich hohe Zustimmungsrate unter den spanischen Befragten: Über 90% sprechen sich dafür aus, die Regionen künftig an der Asyl- und der Außenpolitik zu beteiligen; immerhin mehr als 80% wünschen sich ein regionales Engagement bei der Währungspolitik.

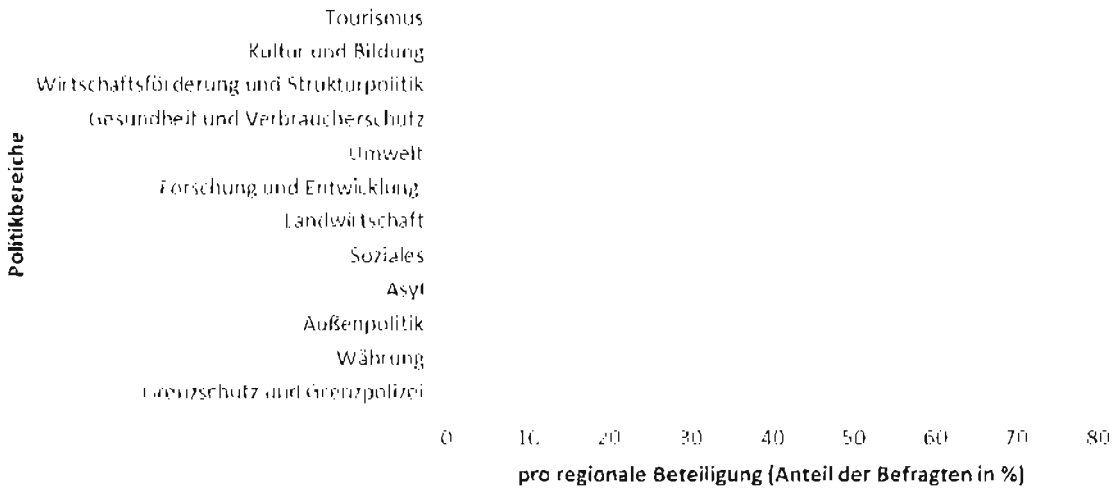
Abbildung 2: Beteiligungswünsche nach Politikbereichen im nationalen Vergleich



Quelle: Eigene Erhebung.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 3: Beteiligungswünsche nach Politikbereichen



Quelle: Eigene Erhebung.

4. Diskussion

Aus der Analyse der regionalen Teilhabepräferenzen der im Rahmen dieser Studie befragten regionalen Spitzenbeamten ergeben sich drei zentrale Schlussfolgerungen für die Debatte um subnationale Mobilisierung und die Ausgestaltung der Multi-level Governance-Netzwerke in der EU.

Erstens: Beteiligungsmöglichkeiten für die regionale Ebene werden von regionalen Spitzenbeamten nur in begrenztem Maße nachgefragt. Rund zwei Drittel der untersuchten Politiken sehen die Befragten mehrheitlich eher im supranationalen oder nationalen Kontext als im regionalen Verantwortungsbereich verortet. Erstaunlich hoch ist mit 13% zudem der Anteil der Spitzenbeamten, die keine eigenen Gestaltungsspielräume für „ihre" Institutionen einfordern. Dieses Ergebnis steht in einem gewissen Gegensatz zu der in der subnationalen Mobilisierungsforschung und der Multi-level Governance Debatte entwickelten These, dass der sich vertiefende europäische Integrationsprozess den Regionen neue Möglichkeiten eröffnet, ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten jenseits der nationalstaatlichen Kanäle zu entwickeln und sich neben der supranationalen und der nationalen Ebene als dritter zentraler Akteur im europäischen Politikprozess zu profilieren. Wäre dieser Gedanke auf breiter Basis in den Regionen der Mitgliedstaaten verankert, sollte sich dies in einem ausgeprägten Interesse der regionalen Eliten an einer umfassenden Beteiligung bei der Gestaltung wichtiger Politikbereiche niederschlagen. Ein solcher Zusammenhang zwischen fortschreitender europäischer Integration und einer Ausweitung regionaler Gestaltungsansprüche scheint für die hier untersuchte Elitekohorte nicht zu bestehen. Stattdessen fallen die Beteiligungswünsche der befragten Spitzenbeamten in Teilen sogar hinter die bereits bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten der regionalen Ebene zurück. Besonders auffällig ist die Diskrepanz zwi-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schen tatsächlich vorhandenen und nachgefragten Kompetenzen im Fall der deutschen Befragten.[15] Die Gestaltungsansprüche der regionalen Eliten sind offenbar auf wenige Bereiche begrenzt.

Zweitens: Beteiligungspräferenzen sind äußerst heterogen. Innerhalb der Untersuchungsgruppe bestehen sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, in welchem Ausmaß und in welchen Bereichen die Dritte Ebene an der Politikgestaltung partizipieren sollte. Die gering ausgeprägten Gestaltungswünsche der ungarischen Spitzenbeamten beispielsweise spiegeln die Überzeugung wider, dass Politikgestaltung im Wesentlichen als das Kerngeschäft der nationalen bzw. der supranationalen Ebene zu sehen ist, bei dem die regionale Ebene allenfalls eine untergeordnete Rolle spielen kann. In den Beteiligungspräferenzen der spanischen Befragungsteilnehmer hingegen manifestiert sich ein klarer politischer Gestaltungsanspruch der regionalen Ebene. Dieser beschränkt sich nicht nur auf den Bereich bereits vorhandener Kompetenzen, sondern erstreckt sich auch auf Politikfelder, die zum Kernbestand nationaler Souveränität gehören.

In den beobachtbaren Präferenzvarianzen deutet sich an, dass die unterschiedliche soziale Identität und institutionelle Verwurzelung der Beamten Einfluss auf die Ausprägung ihrer individuellen Präferenzen hat. Dass die durch einen schwach institutionalisierten technisch-administrativen regionalen Kontext geprägten ungarischen Beamten regionale Teilhabe anders auffassen als spanische Beamte aus einem Umfeld, in denen die regionale Ebene nicht nur politisch, sondern auch gesellschaftlich und kulturell eine zentrale Rolle spielt, erscheint somit plausibel.[16] Jedoch zeigen die zum Teil beträchtlichen Standardabweichungen der nationalen Mittelwerte, dass die Beteiligungspräferenzen der regionalen Verwaltungseliten nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der einzelnen nationalen Subgruppen stark variieren. Mithin können nationale Faktoren nur einen Teil der beobachtbaren Präferenzunterschiede erklären.

Drittens sind die Beteiligungswünsche der regionalen Verwaltungseliten politikfeldspezifisch ausdifferenziert. In dieser spezifischen Ausdifferenzierung der Teilhabepräferenzen spiegelt sich ein funktionalistisch geprägtes Politikfeldverständnis wieder.[17] In

15 Worauf die eklatanten Abweichungen zwischen präferierter und tatsächlicher Kompetenzausstattung bei den (meisten) deutschen Befragten zurückzuführen sind, kann auf Grundlage der vorliegenden Daten nicht geklärt werde. Denkbar ist, dass die Abweichungen methodisch bedingt sind. Die Befragten könnten beispielsweise die abgefragte „Verantwortung für ein Politikfeld" mit einer (alleinigen) Gesetzgebungskompetenz gleichgesetzt haben. Allerdings wurde die Frage bereits in anderen Studien erfolgreich eingesetzt; auch im Rahmen des Pretests wurden keine methodischen Probleme berichtet. Demnach ist ebenso denkbar, dass es innerhalb der Verwaltungselite der hier betrachteten deutschen Bundesländer durchaus Sympathien für eine Begrenzung der regionalen Gestaltungsansprüche auf einige wenige Bereiche gibt.

16 Zur Erklärung der beobachtbaren Präferenzvarianzen ausführlich *Pitschel* 2012 (Fn. 1).

17 Nach funktionalistischem Verständnis ist die Allokation von Kompetenzen in Mehrebenensystemen abhängig von der Heterogenität von Präferenzen sowie den externen Kosten und Skaleneffekten. Öffentliche Güter sollen demnach auf der Ebene bereitgestellt werden, die in der Lage ist, externe Kosten zu internalisieren und auf die Bedürfnisse der Menschen vor Ort abgestimmte Politiklösungen anzubieten, siehe *Schakel, Arjan H.* 2009: Explaining Policy Allocation over Governmental Tiers by Identity and Functionality, in: Acta Politica Jg. 44, S. 385-409.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Tendenz konzentrieren sich die Teilhabewünsche auf Politikfelder, in denen eine regionale Politikgestaltung funktional effizient ist. Dies ist der Fall, wenn die den einzelnen Politiken zugrunde liegenden Materien vergleichsweise geringe externe Auswirkungen haben, wenn regionale Präferenzen im Hinblick auf die Regulierung eines bestimmten Gegenstandsbereiches heterogen sind und schließlich dann wenn subnationale Entitäten unterschiedlich der zu regelnden Materie betroffen sind. Besonders stark ausgeprägt ist die Nachfrage nach regionalen Kompetenzen in sozio-kulturellen Belangen, v.a. im Tourismus und in der Kultur- und Schulpolitik. Klassische High Politics sollten hingegen nach der mehrheitlichen Auffassung der regionalen Verwaltungseliten durch die nationale bzw. die supranationale Ebene gestaltet werden. Eine Ausnahme bilden im Untersuchungsset die spanischen Beamten. Ihr Beispiel zeigt, dass funktionale Erwägungen hinter machtpolitischen Gestaltungsansprüchen zurücktreten können.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Europäische Union / Europäische Integration

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Rolle der Gliedstaaten während des belgischen Vorsitzes des Rates der Europäischen Union 2010

Olivier Hermanns

1. Einführung

Nach Spanien und vor Ungarn hatte Belgien im Zeitraum vom 1. Juli bis 31. Dezember 2010 zum zwölften Mal den Vorsitz des Rates der Europäischen Union inne. Dieser begann nicht gerade unter günstigen Voraussetzungen. Nach seinem am 26. April 2010 von König Albert II. angenommenen Rücktritt hatte die alte Bundesregierung unter Yves Leterme die Geschäfte weitergeführt. Dieser Zustand dauerte fort, bis Elio Di Rupo als Letermes Nachfolger am 5. Dezember 2011 ernannt wurde.Die Parlamentswahl vom 13. Juni 2010, die rechtstechnisch durch eine Erklärung zur Abänderung der Verfassung[1] verursacht wurde, gewannen in Flandern die flämischen Nationalisten der Nieuw-VlaamseAlliantie (N-VA), in Brüssel und in Wallonien die französischsprachige PartiSocialiste (PS). Bald darauf wurden Koalitionsgespräche zwischen diesen Parteien geführt, die allmählich versandeten. Das Land erlebte also eine langwierige Zeitspanne, in der die geschäftsführende Bundesregierung entsprechend dem belgischen Staatsrecht[2] nur über eine eingeschränkte Befugnis auf so genannte „laufende Geschäfte" verfügte. Letztere gliedern sich in Geschäfte der laufenden Verwaltung, unaufschiebbare Entscheidungen („dringende Geschäfte"), und schließlich Geschäfte, die außerordentlich wichtig sind und eine Entscheidung über vorher eingeleitete Verfahren verlangen. Vor Beginn des belgischen Vorsitzes kündigte so mancher Beobachter deswegen ein vorprogrammiertes Chaosan.[3] Doch bereits Ende 2010 wurde der belgische Vorsitz (auch) im Ausland gelobt. Das Bestehen von Gliedstaaten mit ausschließlichen Zuständigkeiten habe dazu beigetragen, dass Belgien weiterhin auch international handlungsfähig blieb, hieß es häufig in der internationalen Presse.[4]Aber auch die Professionalität

1 Erklärung zur Abänderung der Verfassung vom 07.05.2010, *Belgisches Staatsblatt(B.S.)* vom 07.05.2010, S. 25762, i.V.m. dem Königlichen Erlass vom 07.05.2010 zur Einberufung der Wahlkollegien für die Wahl der Föderalen Gesetzgebenden Kammern und zur Einberufung der neuen Föderalen Gesetzgebenden Kammern, *B.S.* vom 07.05.2010, S. 25769.

2 Dieser Begriff ist jedoch in keinem Rechtstext enthalten, so dass es hierfür keine Legaldefinition gibt. Er ist dem Verfassungsgewohnheitsrecht zuzuordnen; vgl. *Weerts, Sophie* 2001: La notiond'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'État, in: Administration Publique (Trimestriel) (A.P.T.), S. 111 (S. 113).

3 „Volgens sommige observatoren betekende de omgeving van het Belgisch Voorzitterschap niet minder dan een nachtmerrie."; *De Ville, Ferdi/Criekemans, David/Delreux, Tom* 2011: De verrassendeffective interne coördinatie van het Belgisch Voorzitterschap van 2010: algemene analyse en toepassing op de casus Milieubeleid, in: Res Publica, Jg. 53, Nr. 3, S. 291 (S. 308).

4 Siehe etwa in *Bulletin Europe* vom 23.12.2010 und in *Bursens, Peter/Van Hecke, Steven* 2011: Waarom België een sterkVoorzitterschap neerzette: politiek pragmatisme, diplomatieke handigheid en een regering in lopende zaken, in: Res Publica, Jg. 53, Nr. 3, S. 339 (S. 340); vgl. auch *De Ville* 2010 (Fn. 3), S. 308.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 belgischen Diplomaten und Beamten sowie die gute Vorbereitung der Mitglieder der Bundesregierung wurden als Erklärungen für das gute Gelingen angegeben.[5]

Vorliegender Beitrag beschäftigt sich mit der Frage der praktischen Beteiligung der belgischen Gliedstaaten an der Entstehung und Durchführung der belgischen Europapolitik, die während des Vorsitzes des Rates im zweiten Halbjahr 2010 beobachtet werden konnte.Da der Verfasser juristischer Referent im Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft (Eupen) ist, wird ein besonderes Augenmerk auf die Beteiligung dieser Institution gerichtet.In einem ersten Schritt werden die Grundzüge des belgischen Föderalismus kurz geschildert (Kapitel 2). Von diesen Erläuterungen ausgehend wird dann auf die staatsrechtlichen Regelungen zur Beteiligung der Gliedstaaten an Fragen der Europäischen Union eingegangen (Kapitel 3). In Kapitel 4 wird die konkrete Rolle der Gliedstaaten im Rahmen des belgischen Vorsitzes 2010 vorgestellt, bevor wir zu den Schlussfolgerungen kommen (Kapitel 5).

2. Hauptmerkmale des belgischen Föderalismus und der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten

Auf eine umfangreiche Darstellung der belgischen Staatsordnung wird hier verzichtet.[6] Dafür wird auf die Hauptmerkmale des belgischen Systems hingewiesen. Wie bekannt ist, zeichnet sich der belgische Föderalismus durch den Dualismus der gliedstaatlichen Strukturen aus. Es bestehen drei „Gemeinschaften" (die Flämische, Französische und Deutschsprachige Gemeinschaft) und drei „Regionen" (die Flämische und Wallonische Region sowie die Region Brüssel-Hauptstadt).[7]Gemeinschaften und Regionen haben unterschiedliche territoriale und materielle Zuständigkeiten inne. Die Gemeinschaften sind vor allem für den Kultur- und Bildungsbereich zuständig, während die Regionen eher mit wirtschaftlichen und territorialbezogenen Angelegenheiten betraut sind (Wirtschaftsförderung, Städtebau usw.). Die Zuständigkeiten von Bund, Gemeinschaften und Regionen sind grundsätzlich ausschließlich, so dass innerstaatlich ein einzelner Sachverhalt nur einem Gesetzgeber unterworfen ist. Es gilt ferner das Prinzip „in foroin-terno, in foroexterno",das so verstanden wird, dass der Behörde, die innerstaatlich materiell zuständig ist, auch die Regelung dieser Materien auf internationaler Ebene zusteht. Folglich dürfen die belgischen Gliedstaaten als Teilvölkerrechtssubjekte Verträge mit ausländischen Völkerrechtssubjekten abschließen.[8]Ausnahmsweise kann die Bundes-

5 Vgl. *Tucek, Wolfgang* 2010: EU-Profis ohne eigene Regierung. in: Wiener Zeitung vom 20.12.2010, unter: http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/europa/31911_EU-Profis-ohne-eigene-Regierung.html (14.2.2012).

6 Vgl. zu dieser Frage *Hermanns, Olivier* 2011: Die Beziehungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens mit Deutschland auf den Ebenen des Staats- und Verwaltungsrechts, Frankfurt am Main, S. 60-84; *Alen, André* 1990: Belgien: Ein zweigliedriger und zentrifugaler Föderalismus, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Jg. 50, S. 501-544.

7 Artikel 1 Verfassung.

8 Zu diesem Zweck sind Konzertierungsverfahren einzuhalten. Die Gliedstaaten müssen die Bundesregierung über die beabsichtigte Aufnahme von Verhandlungen mit ausländischen Völkerrechtssub-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 jedoch *de jure* Kompetenzen der Gliedstaaten an sich ziehen. Das ist etwa der Fall, wenn durch Unterlassungen der Gliedstaaten der Gesamtstaat als originäres Völkerrechtssubjekt zur Verantwortung gezogen werden kann (zum Beispiel vor dem Gerichtshof der Europäischen Union wegen Vertragsverletzung nach Artikel 258 ff. AEUV).[9] In der Praxis wurde von dieser Möglichkeit bisher kein Gebrauch gemacht.

Die einzelnen materiellen Zuständigkeitsbereiche der Gemeinschaften bzw. der Regionen weichen voneinander ab, da die belgische Verfassungsordnung einen gewissen Föderalismus *à la carte* zulässt. So hat die Wallonische Region eigene Zuständigkeiten auf die Deutschsprachige Gemeinschaft– deren Territorium, was die regionalen Materien angeht, zur Wallonischen Region gehört – übertragen. Hier wird von „asymmetrischem Föderalismus" gesprochen. Im Allgemeinen gilt, dass die Gemeinschaften für Kultur und Unterrichtswesen zuständig sind, während den Regionen vor allem wirtschaftliche und territorialbezogene Angelegenheiten zustehen.

3. Belgische Gliedstaaten und Europäische Union

Ausgehend von ausschließlichen Zuständigkeiten von Bund, Gemeinschaften bzw. Regionen, die, wie bereits erwähnt, grundsätzlich auch auf internationaler Ebene gelten, war es unerlässlich, die Kooperation zwischen allen materiell zuständigen Behörden zu organisieren. Zu diesem Zweck eignen sich die „intraföderalen Staatsverträge"[10], eine Form des kooperativen Föderalismus, besonders gut. Sie werden in der belgischen Terminologie „Zusammenarbeitsabkommen"[11] genannt. Solche Abkommen ermöglichen, dass die betroffenen Behörden sozusagen auf gleicher Augenhöhe, also im Einvernehmen, ihre Verhältnisse regeln und erfreuen sich im sensiblen Bereich der Außenbeziehungen in Belgien besonderer Beliebtheit. Sie betreffen unter anderem den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, an denen sowohl Bund als auch Gliedstaaten beteiligt sind,[12] die Vertretung des Königreichs Belgien bei internationalen Organisationen[13] oder die Erhebung von Klagen vor internationalen bzw. supranationalen Gerichtsbarkeiten.[14] Ein Zusammenarbeitsabkommen vom 8. März 1994 regelt auch die Vertretung

jekten informieren. Die Bundesregierung kann sich dem Vertragsabschluss unter strengen Bedingungen widersetzen.

9 Vgl. Artikel 169 Verfassung; dazu *Hermanns* 2011 (Fn. 6), S. 183 ff.

10 Zu dieser Fragestellung vgl. *Fedder, Christoph* 1996: Intraföderale Staatsverträge, Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat, Baden-Baden.

11 Art. 92bis des Sondergesetzes vom 08.08.1980 über institutionelle Reformen.

12 Zusammenarbeitsabkommen vom 08.03.1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen bezüglich der Bestimmungen für den Abschluss von gemischten Verträgen, *B.S.* vom 17.12.1996, S. 31336.

13 Zusammenarbeitsrahmenabkommen vom 30.06.1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Vertretung des Königreichs Belgien bei den internationalen Organisationen, deren Tätigkeiten sich auf gemischte Befugnisse beziehen, *B.S.* vom 19.11.1994, S. 28712.

14 Vgl. Art. 81 § 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 92bis § 4ter des Sondergesetzes vom 08.08.1980 über institutionelle Reformen und das Zusammenarbeitsabkommen vom 11.07.1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen bezüglich der Rechtsprechungsverfahren vor einer internati-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Königreichs im Rat der Europäischen Union.[15] Die internationale Rolle der Gliedstaaten wird durch diese Abkommen verstärkt.Der auswärtige Bereich ist – wie in Deutschland – in erster Linie Sache der Exekutive.[16]Durch die üblichen Mechanismen können die Parlamente aber auch die Auslandspolitik kontrollieren. Das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat zum Beispiel einen seiner Fachausschüsse, den „Ausschuss I für allgemeine Politik, lokale Behörden, Petitionen, Finanzen und Zusammenarbeit", mit allgemeinen Fragen der auswärtigen Angelegenheiten betraut.[17]

Sowohl die Gemeinschaften als auch die Regionen bestimmen den gesamtbelgischen Standpunkt zu europapolitischen Themen mit. Zu diesem Zweck werden Koordinationsversammlungen auf Beamtenebene unter Federführung des Bundesaußenministeriums einberufen. Bei schwierigen Fragestellungen treten die Ressortminister in der so genannten „Interministeriellen Konferenz für Außenpolitik" zusammen.[18] Der so festgelegte belgische Standpunkt wird dann in der jeweiligen Zusammensetzung des Rates vertreten.[19] Muss der belgische Standpunkt während der Sitzung des Rates dringend angepasst werden, so hat der Vertreter Belgiens im Rat die „dazu erforderlichen Kontakte" aufzunehmen. Gegebenenfalls kann er sich auch *ad referendum* aussprechen; der nachträglich festgelegte, endgültige Standpunkt wird dann im Nachhinein dem Vorsitz des Rates mitgeteilt.[20]

Die Interministerielle Konferenz für Außenpolitik besteht aus den für Außenbeziehungen zuständigen Ressortministern von Bund und Gliedstaaten.[21]In der Praxis tagt diese Konferenz einmal im Jahr. Die letzte Sitzung vor Beginn des belgischen Vorsitzes fand am 9. Juni 2009 statt; die zunächst für den 3. Mai 2010 einberaumte Sitzung hingegen wurde wegen des Rücktritts der Bundesregierung auf unbestimmte Zeit verschoben. Die eigentliche Vorbereitung des Vorsitzes erfolgte in anderen Gremien.[22]Die

---

onalen oder überstaatlichen Gerichtsbarkeit in einem gemischten Streitfall, B.S. vom 01.12.1994, S. 29759. Gemäß diesem Zusammenarbeitsabkommen steht den Gliedstaaten ein mittelbares Klageerhebungsrecht vor dem EuGH zu, aber nur in Sachen, die nur der Zuständigkeit des Bundes und eines Gliedstaates zuzuordnen sind (in so genannten „gemischten Angelegenheiten").

15 Zusammenarbeitsabkommen vom 08.03.1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen bezüglich der Vertretung des Königreichs Belgien im Ministerrat der Europäischen Union, *B.S.* vom 17.11.1994, S. 28209, abgeändert durch die Zusammenarbeitsabkommen vom 13.02.2003 (*B.S.* vom 25.02.2003, S. 9008) und vom 07.06.2004 (*B.S.* vom 04.03.2010, S. 13803).

16 Art. 167 Verfassung.

17 Zuständig ist dieser Ausschuss unter anderem für die „Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften, den Regionen und/oder dem Föderalstaat sowie internationale Zusammenarbeit, insofern diese nicht hauptsächlich die Bereiche Kultur (Ausschuss II). Unterricht, Ausbildung und Beschäftigung (Ausschuss III) sowie Gesundheit und Soziales (Ausschuss IV) betrifft", http://www.dgparlament.be/desktopdefault.aspx/tabid-624/988_read-19032/ (14.02.2012).

18 Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens vom 08.03.1994 (Fn. 15).

19 Dazu *Hermanns* 2011 (Fn. 6), S. 211.

20 Art. 6 des Zusammenarbeitsabkommens vom 08.03.1994 (Fn. 15).

21 Art. 31bis des Gesetzes vom 09.08.1980 über institutionelle Reformen, *B.S.* vom 15.08.1980, S. 9451.

22 Antwort des Außenministers Steven Vanackere vom 13.12.2010 auf die schriftliche Anfrage des Senators Richard Miller Nr. 5-555, Belg. Senat, Sitzung 2010-2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wortführerschaft Belgiens im Rat der Europäischen Union übernimmt im Einklang mit Artikel 16 Abs. 2 EUV ein Vertreter „auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen Mitgliedstaats verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben." Das belgische Verfassungsrecht[23] sieht die Möglichkeit vor, dass Minister der Gemeinschafts- bzw. Regionalregierungen das Königreich Belgien im Rat vertreten.

4. Belgien und der Vorsitz des Rates der Europäischen Union

4.1 Vorbereitung des Vorsitzes

Für die Koordination des belgischen Vorsitzes 2010 war folglich der Bund zuständig. Die Gliedstaaten haben sich an der Vorbereitung, die Monate im Voraus begonnen hatte,[24] beteiligt. Eine *Task force* aus Vertretern von Bund und Gliedstaaten wurde zu diesem Zweck eingerichtet. Ende 2009 lag ein umfassendes Programm vor, das die von den Gliedstaaten vorgeschlagenen Themen und Schwerpunkte berücksichtigte.

4.2 Wortführerschaft im Rat

Im Rat für Allgemeine Angelegenheiten vertraten Steven Vanackere (Vizepremierminister und Minister der Auswärtigen Angelegenheiten und der Institutionellen Reformen) und Olivier Chastel (Staatssekretär für Europäische Angelegenheiten) das Königreich. Der Sitzung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten vom 14. Dezember 2010 wohnte jedoch der wallonische Ministerpräsident Rudy Demotte bei, der über die Ergebnisse einer informellen Sitzung der für die Kohäsionspolitik zuständigen Minister, die am 22. und 23. November 2010 in Lüttich stattfand, berichtete. Minister der Gliedstaaten wurden in gewissen Ratsformationen[25] neben Bundesministern entsandt. Dies war der Fall im Rat „Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie, Forschung und Raumfahrt)", in dem ebenfalls jeweils ein Minister der Wallonischen Region, der Region Brüssel-Hauptstadt und der Deutschsprachigen Gemeinschaft teilgenommen haben. In der Zusammensetzung „Landwirtschaft und Fischerei" war Belgien durch eine Bundesministerin und den flämischen Ministerpräsidenten vertreten. In anderen Zusammensetzungen (Bildung, Jugend, Kultur und Sport, sowie Umwelt) wurden sogar nur gliedstaatliche Minister entsandt.

23 Artikel 81 § 6 des Sondergesetzes vom 08.08.1980 über institutionelle Reformen i.V.m. Artikel 10 des Zusammenarbeitsabkommens vom 08.03.1994 (Fn. 15).

24 Die Interministerielle Konferenz für die Außenpolitik befasste sich bereits am 09.07.2008 mit dem Stand der Vorbereitungen (Außenminister Steven Vanackere (Fn. 22)).

25 Beschluss des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 01.12.2009 zur Festsetzung der Liste der Zusammensetzungen des Rates, die zu den in Artikel 16 Absatz 6 Unterabsätze 2 und 3 des Vertrags über die Europäische Union genannten Zusammensetzungen hinzukommen (2009/878/EU) (ABl. 2009 L 315 vom 02.12.2009, S. 46), abgeändert durch den Beschluss 2010/594/EU des Europäischen Rates vom 16.09.2010.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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: Zusammensetzung des Rates

Zusammensetzungen des Rates	Vertretende Behörde	Vorsitzender Minister
1. Allgemeine Angelegenheiten	Bund (ausschließlich)	Steven Vanackere und Olivier Chastel
2. Auswärtige Angelegenheiten	Bund (ausschließlich)	Vorsitz: Catherine Ashton Stellvertreter: Steven Vanackere
3. Wirtschaft und Finanzen (einschließlich Haushalt)	Bund (ausschließlich)	Didier Reynders und Melchior Wathelet
4. Justiz und Inneres (einschließlich Katastrophenschutz)	Bund (ausschließlich)	Stefaan De Clerck, Joëlle Milquet undAnnemieTurtelboom
5. Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz	Bund (ausschließlich)	Joëlle Milquet, Laurette Onkelinx und Paul Magnette
6. Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie, Forschung und Raumfahrt) (einschließlich Tourismus)	Bund mit Beisitzern aus den Gliedstaaten	Vincent Van Quickenborneund Sabine Laruelle (Bund) Jean-Claude MarcourtWallonischeRegion) Benoît Cerexhe (Region Brüssel-Hauptstadt) Isabelle Weykmans (Deutschsprachige Gemeinschaft)
7. Verkehr, Telekommunikation und Energie	Bund	Vincent Van Quickenborne, Paul Magnette und Etienne Schouppe
8. Landwirtschaft und Fischerei	Fischerei: Flämische Region (ausschließlich)	Kris Peeters (Flämische Region)
	Landwirtschaft: Bund mit Unterstützung von Gliedstaaten, ohne Anwendung des Rotationssystems	Sabine Laruelle (Bund)
9. Umwelt		Joke Schauvliege (Flämische Region)
10. Bildung, Jugend, Kultur und Sport (einschließlich audiovisueller Bereich)	Gliedstaaten (ausschließlich)	*Bildung und Jugend:* Pascal Smet (Flämische Gemeinschaft) *Kultur:* Fadila Laanan (Französische Gemeinschaft) *Sport:* Philippe Muyters (Flämische Gemeinschaft)

Quelle: Eigene Erhebung.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

4.3 Der Vorsitz am Beispiel der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Die Deutschsprachige Gemeinschaft ist der zahlenmäßig kleinste Gliedstaat.[26] Kurz vor Beginn des belgischen Vorsitzes am 28. Juni 2010 hat Tourismusministerin Isabelle Weykmansvor dem Kulturausschuss des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Vorbereitungen Bericht erstattet. Sie erklärte:

> „In den vergangenen Monaten haben bereits viele Arbeitssitzungen mit den Kabinetten, den ständigen Vertretern, den EU-Behörden und den Vertretern der spanischen und künftigen ungarischen Präsidentschaft stattgefunden. Zwecks Vorbereitung der Präsidentschaft habe ich persönlich bereits eine ganze Reihe von Terminen wahrgenommen. So habe ich beispielsweise am informellen Ministerrat in Madrid teilgenommen, bin mehrfach mit den belgischen Tourismusministern zusammengetroffen und habe an einem Arbeitstreffen mit dem EU-Vizepräsident und Kommissar für Tourismus, Antonio Tajani, teilgenommen.Um auch die soeben erwähnte Zusammenarbeit mit dem Parlament zu gewährleisten, habe ich heute Nachmittag ein informelles Gespräch mit dem Vorsitzenden des für Transport, Verkehr und Tourismus zuständigen Parlamentsausschusses, dem Engländer Brian Simpson, sowie mit den verschiedenen Fraktionssprechern dieser Kommission geführt, unter anderem mit dem Europaabgeordneten Mathieu Grosch, der Fraktionssprecher der PPE-Fraktion ist. Im Anschluss daran fand das internationale Pressegespräch statt, an dem alle Minister teilgenommen haben, die von der belgischen EU-Ratspräsidentschaft betroffen sind."[27]

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die Europäische Union ausdrücklich damit beauftragt, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Tourismusbereich zu unterstützen, zu koordinieren und zu ergänzen (Artikel 195 AEUV). Der belgische Vorsitz hat die Initiative der Europäischen Kommission, einen Aktionsplan für die Tourismuspolitik zu schaffen,[28] begleitet. So hat Ministerin Weykmans am 12. Juli 2010 an einer Aussprache vor dem Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments teilgenommen, bei der sie das Vorsitzprogramm in Sachen Tourismus vorstellte. Am 3. September 2010 traf Tourismuskommissar Antonio Tajani Ministerin Weykmans und den wallonischen Tourismusminister Furlan in Eupen.[29] Ferner hat sich die Deutschsprachige Gemeinschaft an der Veranstaltung des Welttourismustags am 27. September in Brüssel und des Europäischen Tourismusforums am 18. und 19. November auf Malta beteiligt. Schließlich leitete Ministerin Weykmans die Arbeiten des ersten formellen Tourismusministerrats, der am 12. Oktober 2010 im Rahmen des Rates für Wettbewerbsfähigkeit in Luxemburg tagte. Die Tagesordnung wurde gemeinsam mit dem Generalsekretariat des Rates und der Europäischen Kommission festgelegt. Der Rat verabschiedete dabei Schlussfolgerungen zu den von der Kommission im Juni mit

---

26 Für eine ausführliche Darstellung vgl. *Hermanns* 2011 (Fn. 6).

27 http://www.dgparlament.be/PortalData/4/Resources/Datenbank/2009_2014/2009-2010_AF_58645 doc.pdf (14.02.2012).

28 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 30.06.2010 –Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus, KOM(2010) 352 endgültig.

29 http://www.levif.be/info/belga-politique/le-vice-president-de-la-commission-europeenne-en-visite-a-eupen/article-1194810670401.htm (14.02.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

dem spanischen Vorsitz vorgeschlagenen Leitlinien.Im Rahmen eines jeden Vorsitzes des Rates der Europäischen Union wird ein umfangreiches Programm an Seminaren, Kolloquien und kulturellen Veranstaltungen auf die Beine gestellt. So wurde ein zweitägiges Seminar für Verantwortliche des Ausschusses für wissenschaftliche und technische Forschung (AWTF) in Lüttich und Eupen veranstaltet. Die Direktoren der Nationalagenturen „Jugend in Bewegung" wurden in Eupen empfangen, um an einer Tagung zum Thema „Bildung und lebenslanges Lernen" teilzunehmen. Die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat einige dieser Veranstaltungen in Zusammenarbeit mit Partnern, darunter dem Netzwerk *Europe Direct*, organisiert.

4.4 Die Rolle der Gliedstaaten

Aus den Ergebnisberichten, welche die Gliedstaaten erstellt und veröffentlicht haben, lässt sich feststellen, dass der belgische Vorsitz aus ihrer Sicht erfolgreich war. Da die gliedstaatlichen Regierungen trotz der politischen Krise auf Bundesebene weiterhin handlungsfähig waren, präsentierten sie sich nach den Worten des wallonischen Ministerpräsidenten Demotte als zuverlässige Ansprechpartner, die über die erforderliche Stabilität und politische Initiativkraftverfügten, um Entscheidungsfindungen voranzutreiben und Kompromisslösungen zu finden.[30] Die Gliedstaaten haben diesen Vorsitz zum Anlass genommen, ihre Anliegen an die Europapolitik einzubringen. So hielt es die Wallonische Region für wichtig, die wirtschaftliche Kohäsionspolitik weiter zu stärken, Beschäftigung und Umweltschutz miteinander zu knüpfen, eine anspruchsvolle und nachhaltige Industriepolitik zu entwickeln und das Konzept der kulturellen Vielfalt auf europäischer Ebene zu verbreiten.[31] Die Flämische Regierung ihrerseits hatte ebenfalls Schwerpunkte formuliert: die EU 2020-Strategie, die soziale Eingliederung, den Zusammenhang zwischen Klima, Energie und Umwelt, die Beteiligung von Regionen und Bürgern an der Europäischen Union sowie die nachhaltige Entwicklung.[32] Der Zielkatalog des belgischen Vorsitzes spiegelte die Themenvorschläge, die die Gliedstaaten gemacht hatten, wider.

Ein weiteres Ziel der Gliedstaaten war offensichtlich, auf europäischem Parket auf sich aufmerksam zu machen. Auch die Region Brüssel-Hauptstadt und die Deutschspra-

30 *Wallonisches Parlament* 2010: Compte rendu intégral, Séance publique de Commission, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, Nr. 133 (2009 bis 2010), S. 24, unter: http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2009_2010/CRIC/cric133.pdf (14.02.2012).

31 *Wallonisches Parlament* 2009: Compterenduintégral, Séancepublique de Commission, Commissiondes Affairesgénérales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, Nr. 10 (2009 bis 2010), S. 8, unter:http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2009_2010/CRIC/cric10.pdf (14.02.2012).

32 *Vlaams Parlement* 2011: Gedachtewisseling over de Vlaamse inbreng in het Belgische EU-voorzitterschap van de tweede helft van 2010 – round-up en evaluatiemet de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaamsminister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, Verslag, in: Parlementaire Stukken, Nr. 963 (2010 bis 2011) 1, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

chige Gemeinschaft haben, trotz bescheidenerer Mittel, dieses Ziel angestrebt und eher auf die Resonanz kultureller Veranstaltungen und Kolloquien, Konferenzen und Seminare gesetzt. Den Löwenanteil an Arbeithattendie flämischen und wallonischen Behörden, da sie darüber hinaus mehr formelle und informelle Ministertreffen zu veranstalten und zu leiten hatten als die zahlenmäßig kleineren Gliedstaaten Brüssel-Hauptstadt und die Deutschsprachige Gemeinschaft. Gliedstaatliche Minister mussten im Namen der Europäischen Union auf internationaler Ebene handeln. So führte die flämische Ministerin Schauvliege die Delegation der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten – neben EU-Umweltkommissar Janez Potočnik – auf der Konferenz der Parteien des UN-Übereinkommens zur biologischen Vielfalt in Nagoya.[33]

Schließlich wurden Informations- und Kommunikationsstrategien entwickelt. Sie richteten sich an europäische und internationale Kreise einerseits und an Bürger und Unternehmen andererseits. So wollte sich die Flämische Gemeinschaft als offene und EU-orientierte Region profilieren[34] und somit ihr internationales Ansehen verbessern.Weitere Aktionen konnten gleichzeitig in anderen Foren durchgeführt werden, um die Präsenz der Gliedstaaten auf europäischer Ebene hervorzuheben. Die Flämische Gemeinschaft hat etwa Veranstaltungen in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen organisiert und die Koordinierung mit anderen europäischen Regionen über REGLEG, das Netzwerk der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, veranlasst.[35]Für die meisten Gliedstaaten bedeutete der belgische Vorsitz jedoch einen aufwendigen Posten: die Wallonische Region und die Französische Gemeinschaft haben etwa gemeinsam Mittel in Höhe von 14 Millionen Euro zu diesem Zweck verwendet.[36] Beispielsweise wurden zusätzliche Zeitarbeitskräfte bei den jeweiligen Vertretungen der Gliedstaaten innerhalb der Ständigen Vertretung Belgiens bei der Europäischen Union angeworben (mit Ausnahme der Vertretung der Deutschsprachigen Gemeinschaft[37]).

Schließlich sei hier noch auf die Beteiligung der gliedstaatlichen Parlamente hingewiesen. Die Anzahl parlamentarischer Anfragen und Debatten bereits im Vorfeld des belgischen Vorsitzes[38] deuten auf ein großes Interesse der gliedstaatlichen Parlamentarier hin.

---

33 *Franck, Christian/Van Deursen, Maïté* 2011: La présidence belge du Conseil de l'Union européenne (juillet-décembre 2010), in: Courrierhebdomadaire du CRISP, Nr. 2116-2117, S. 37.

34 *Vlaams Parlement* 2011 (Fn. 32), S. 4.

35 Ebenda, S. 7.

36 *Wallonisches Parlament* 2009 (Fn. 31), S. 8.

37 Dafür wurden die personellen Ressourcen des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit Sitz in Eupen vermehrt mobilisiert.

38 Für die Wallonische Region vgl. *Wallonisches Parlament* 2009 (Fn. 31). Für die Flämische Gemeinschaft vgl. *Flämisches Parlament* 2010: Gedachtewisseling over de Vlaamse inbreng in het Belgisch EU-voorzitterschap van de tweede jaarhelft van 2010. Verslag namens de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking uitgebracht door mevrouw Sabine Polyen, in: Parlementaire Stukken, Nr. 361 (2009-2010) 1 und *Flämisches Parlament* 2010: Gedachtewisseling over de Vlaamse inbreng in het Belgische EU-voorzitterschap van de tweede jaarhelft van 2010. Update naar aanleiding van de aanvang van het voorzitterschap. Verslag namens de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Sa-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Schlussfolgerungen

In der mit dem Vertrag von Lissabon eingeleiteten Ära haben das Europäisches Parlament, der Präsident des Europäischen Rates und die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik neue Rollen eingenommen. Der belgische Vorsitz war durch die erstmalige konkrete Anwendung des Vertrags gekennzeichnet und musste sich an die neuen Gegebenheiten anpassen. Vielen Stimmen zufolge ist es ihm gelungen.Der belgische Vorsitz wurde von Bund und Gliedstaaten in enger Zusammenarbeit gemäß den bewährten Konzertierungsverfahren vorbereitet und durchgeführt. Minister der Gemeinschafts- und Regionalregierungen haben den gemeinsam festgelegten belgischen Standpunkt in verschiedenen Ratsformationen vertreten. Die gliedstaatlichen Regierungen konnten darüber hinaus eigene Schwerpunkte setzen, die sich im belgischen Zielkatalog wiedergefunden haben. Dies trug dazu bei, dass der belgische Vorsitz trotz lediglich geschäftsführender Bundesregierung insgesamt erfolgreich war.Die belgischen Gliedstaaten sind traditionsgemäß eher pro-europäisch eingestellt, wobei sie den Schwerpunkt auf das „Europa der Regionen" legen. Diese Feststellung gilt aber vor allem auf Ebene der Exekutiven. Wie Ministerpräsident Kris Peeters im Flämischen Parlament erkannte, müssten auch öffentliche Verwaltungen und Parlament „einer weiteren Europäisierung" offen gegenüberstehen. Als Beispiel nannte er die nicht immer rechtzeitige Umsetzung von europäischen Richtlinien in die eigene Rechtsordnung – zum Teil Aufgabe der gliedstaatlichen Ministerien –, die unter anderem durch zu geringe politische Aufmerksamkeit verursacht wird. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament sowie Weiterbildungsangebote für Verwaltungsbeamte solle da Abhilfe schaffen.[39] Dass sich die gliedstaatlichen Parlamente immer mehr einsetzen, ist notwendig, um etwa den Anforderungen der schwer erkämpften Beteiligungsrechte im Rahmen der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 5 EUV gerecht zu werden. Zu einer „weiteren Europäisierung" der gliedstaatlichen Verwaltungen und Ministerien muss es gleichfalls kommen; der Erfolg der derzeit laufenden Anstrengungen der Europäische Kommission, Amtshilfe zwischen Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu fördern,[40] wird teilweise vom Europabewusstsein der Beamten der Gliedstaaten abhängen.Abschließend lässt sich feststellen, dass die gute Vorbereitung des Vorsitzes, die Stabilität der gliedstaatlichen Regierungen und die Anpassungsfähigkeit der mit dem Vorsitz befassten Politiker und Beamten insgesamt zum Erfolg des belgischen Vorsitzes beigetragen haben. Eine weitere Bewusstseinsbildung auf Ebene der Gliedstaaten, insbesondere der Ministerien und der parlamentarischen Versammlungen, stellt aber weiterhin eine Herausforderung für die Zukunft dar.

---

menwerking uitgebracht door de heer Matthias Diependaele, in: *ParlementaireStukken*, Nr. 765 (2010-2011) 1.

39 *Flämisches Parlament* 2011 (Fn. 32), S. 5.

40 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung") vom 29.08.2011, KOM(2011) 522 endgültig.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Kongress der Gemeinden und Regionen: Grundlegende Reform und neue Dynamik für Monitoring

Andreas Kiefer

1. Status und Rolle des Kongresses in der institutionellen Architektur des Europarates

1.1 Mission und Aufgaben

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates in der heutigen Form wurde im Jahr 1994 geschaffen. Seine 318 gewählten Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden und Regionen sind das politische Sprachrohr der substaatlichen Gebietskörperschaften der 47 Mitgliedstaaten des Europarates. Sein Vorgänger war ein im Jahr 1961 eingerichteter Expertenausschuss für kommunale Demokratie. Ziele, Aufgaben und Zusammensetzung sind in der „Charta des Kongresses" niedergelegt, die von den Mitgliedstaaten 1994[1] angenommen und 2000, 2007 und 2011 weiterentwickelt wurde. Ministerkomitee und Parlamentarische Versammlung konsultieren den Kongress in allen Fragen, die die Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen der lokalen bzw. regionalen Gebietskörperschaften berühren. Der Kongress ist das institutionelle Pendant des Ausschusses der Regionen (AdR) der Europäischen Union (EU), der im Vertrag von Maastricht gegründet wurde und ebenfalls 1994 seine Arbeit aufnahm.

Auf ihrem Warschauer Gipfel vom 16. und 17. Mai 2005, bekräftigten die Staats- und Regierungschefs, die intergouvernementale Zusammenarbeit in den Bereichen Demokratie und Good Governance auf allen Ebenen in Partnerschaft mit der Parlamentarischen Versammlung und dem Kongress der Gemeinden und Regionen weiterzuführen. „Der Kongress [...] muss seine Bemühungen zum Ausbau von lokaler Demokratie und Dezentralisierung fortsetzen", heißt es in dem angenommenen Aktionsplan.[2]

Zuletzt wurden die Statutorische Resolution und die Charta des Kongresses durch Beschluss des Ministerkomitees vom 19. Januar 2011[3] weiter entwickelt und trugen der jüngsten Reform des Kongresses Rechnung. Das Ministerkomitee bestätigte darin die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften innerhalb der institutionellen Strukturen des Europarates.

1 Statutorische Resolution (94) 3 betreffend die Schaffung des Kongresses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas, angenommen vom Ministerkomitee am 14.01.1994 in der 506. Sitzung des Minister-Delegiertenkomitees.

2 Aktionsplan des Europarates, angenommen vom Warschauer Gipfel, Dokument CM(2005)80 final 17. Mai 2005, Abschnitt I. 4. unter: http://www.coe.int/t/der/summit/20050517_plan_action_de.asp (01.03.2012).

3 Beide in: Statutorische Resolution CM/RES (2011)2 vom 19.01.2011, unter: https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res(2011)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383 (01.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Aufgaben des Kongresses sind:[4]

- Mitwirkung der lokalen und regionalen Ebene am europäischen Einigungsprozess sowie
- ihre Vertretung und aktive Einbeziehung in die Arbeit des Europarates,
- Erstattung von Vorschlägen an das Ministerkomitee mit dem Ziel der Förderung der lokalen und regionalen Demokratie,
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auch über die Grenzen hinweg,
- Kontaktpflege mit internationalen Organisationen im Rahmen der Außenbeziehungen des Europarates im Bereich seiner Zuständigkeiten,
- enge Zusammenarbeit mit nationalen demokratischen Verbänden von Kommunen und Regionen sowie mit ihren europäischen Verbänden sowie mit dem Ausschuss der Regionen der EU.

Im Artikel 2 der Charta des Kongresses übertrug das Ministerkomitee dem Kongress konkrete operationelle und Monitoring-Aktivitäten im Bereich der Kommunalcharta und bei lokalen und regionalen Wahlen:

> „3. The Congress shall prepare on a regular basis country-by-country reports on the situation of local and regional democracy in all member states and in states which have applied to join the Council of Europe, and shall ensure, in particular, that the principles of the European Charter of Local Self-Government are implemented.
>
> 4. The Congress shall also prepare reports and recommendations following the observation of local and/or regional elections."[5]

Dementsprechend bilden die Monitoring-Aktivitäten des Kongresses und das follow-up dazu die Kernbereiche der Aufgaben und den Schwerpunkt seiner Aktivitäten. In Länderberichten über die Lage der lokalen und regionalen Demokratie der Mitgliedstaaten sowie der Beitrittsanwärter untersucht der Kongress die rechtliche und politische Lage und erstattet Vorschläge zur Weiterentwicklung. Vor allem wird die Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung[6] überprüft. Neben dem Charta-Monitoring führt der Kongress auf Einladung der jeweiligen Staaten Beobachtungsmissionen von lokalen und regionalen Wahlen durch. In beiden Fällen werden dem Ministerkomitee Berichte und Empfehlungen vorgelegt, die dann an die jeweiligen nationalen Regierungen weitergeleitet werden. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats erhält diese Berichte und Empfehlungen ebenfalls. Für die konkrete Umsetzung der Empfehlungen richtete der Generalsekretär des Kongresses ab Dezember 2010 eine Einheit für Kooperationsaktivitäten mit den Mitgliedstaaten und den operationellen Dienststellen des Europarates ein.

---

4 Art. 2 der Statutorischen Resolution CM/RES (2011)2.

5 Ebenda.

6 *Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung*, SEV-Nr. 122 (Sammlung der Europäischen Verträge; siehe dazu die Website des Vertragsbüros des Europarates: http://www.conventions.coe.int/?lg=de (01.03.2012)).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Wichtige Kooperationspartner des Kongresses sind der Menschenrechtskommissar, die Konferenz der Internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (INGO) sowie die verschiedenen intergouvernementalen Arbeitsstrukturen wie die Rapporteur-Gruppen des Ministerkomitees sowie die thematischen Lenkungsausschüsse von hohen Beamten der Mitgliedstaaten.

Zum Unterschied vom Ausschuss der Regionen (AdR) der EU ist der Kongress zur Teilnahme an allen Sitzungen des Ministerdelegiertenkomitees und seiner Untergruppen eingeladen und nimmt daran – abhängig von den Tagesordnungen – teils mit politischen Vertretern teils durch seinen Generalsekretär teil. Der Präsident des Kongresses und der Generalsekretär nehmen auch an den jährlichen Sitzungen der Außenminister und an den thematisch für den Kongress relevanten Ministerkonferenzen teil.

In einer Antwort an den Kongress am 12. Oktober 2011 bekräftigte das Ministerkomitee diese institutionelle Stellung und seine Bereitschaft, den politischen Dialog mit dem Kongress weiter auszubauen:

> „3. The Committee recalls that it holds regular exchanges of views with the President of the Congress, as well as with its Secretary General. These exchanges of views keep it informed of the state of preparation and results of the Congress's sessions and help it monitor the progress of its work. Furthermore, members and representatives of the Congress directly contribute to the Council of Europe's intergovernmental activities by participating in conferences of specialised ministers as members of or observers in various bodies or committees for which the Committee of Ministers is responsible, such as its Rapporteur Groups and steering committees, like the CDLR, the CDMC, the CDMG, the CDMS and the CDEG. Moreover, they are occasionally invited to take part in Ministers' Deputies' meetings at rapporteur group level. For example, the President of the Congress himself attended the meeting of the Rapporteur Group on Democracy on 13 January 2011, and the Chair of the Congress Monitoring Committee took part in the meeting of the Rapporteur Group on Human Rights on 17 March 2011. Conversely, the chairmanship of the Committee of Ministers participates in Congress Sessions."[7]

Außerhalb der Strukturen des Europarates bestehen Kooperationsabkommen mit dem Ausschuss der Regionen der EU sowie eine enge Zusammenarbeit mit den europäischen Verbänden von Regionen und Kommunen, denen ein offizieller Beobachterstatus eingeräumt wurde. Dazu zählen unter anderem die Versammlung der Regionen Europas (VRE), der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), die Konferenz der regionalen gesetzgebenden Parlamente (CALRE), die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REGLEG) sowie zahlreichere kleinere bzw. regional begrenzt aktive Zusammenschlüsse[8].

7 Antwort des Minister-Delegiertenkomitees vom 12.10.2011, CM/Cong(2011)Rec299 final.

8 Eine Liste der Verbände findet sich auf der Kongress-Website: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-int_en.asp (01.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

1.2 Nationale Delegationen als Schlüsselakteure

Die nationalen Verbände der Gemeinden, Städte, Landkreise, Provinzen und Regionen bzw. in Bundesstaaten die Koordinationsgremien wie die Ministerpräsidentenkonferenz bzw. die Europaministerkonferenz in Deutschland, die Landeshauptleutekonferenz in Österreich oder die Konferenz der Kantonsregierungen in der Schweiz spielen eine Schlüsselrolle bei der Nominierung der Kongressmitglieder durch die jeweiligen nationalen Regierungen und sie tragen zur Ausarbeitung der zweijährigen Prioritäten des Kongresses bei. Ihre Mitarbeiter fungieren häufig auch als Sekretariate der nationalen Delegationen. In Zukunft wird ihnen bei der innerstaatlichen Umsetzung und Weiterverfolgung der Empfehlungen und Entschließungen des Kongresses sowie im Dialog mit den jeweiligen Delegationen in der Parlamentarischen Versammlung und den Mitgliedern in den intergouvernementalen Lenkungsausschüssen wie dem für lokale und regionale Demokratie (CDLR) eine wichtige zusätzliche Aufgabe zukommen.

Bemerkenswert war der Trend der letzten Mandatsperioden in der Mitgliedschaft der Kammer der Regionen.[9] Regionale Minister bzw. Vertreter der Exekutiven zogen sich zugunsten von Abgeordneten der regionalen Versammlungen oder Parlamente aus dem Kongress zurück. In den elf Delegationen mit Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen stellen die Regierungsmitglieder nur ein Drittel der Mitglieder und Stellvertreter. 61 Parlamentarier stehen 33 Vertretern der Exekutiven gegenüber. In den Delegationen von Spanien und dem Vereinigten Königreich finden sich ausschließlich Parlamentarier, in der deutschen sind 16 der 18 Delegierten Landtagsabgeordnete. Dadurch entgeht dem Kongress ein beträchtliches Reservoir an Regierungsexpertise. Der Ausschuss der Regionen, der eher exekutivdominiert ist, kann sich hingegen in seiner inhaltlichen Arbeit stärker auf den Input der Verwaltungen seiner Mitglieder stützen.

1.3 Fokussierung im Mittelpunkt der Reformen

Als erstes Organ des Europarates und aus eigener Initiative begann der Kongress der Gemeinden und Regionen im Jahr 2008 eine grundlegende Aufgabenkritik und Neuorientierung. Auf der Basis seines Mandates setzte der Kongress neue Schwerpunkte und konzentrierte seine Aktivitäten auf jene Bereiche, die eine lokale und/oder regionale Dimension der Kernbereiche des Europarates haben, nämlich Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Mit der Annahme der Prioritäten 2011 bis 2012 einher ging eine Reform der politischen Ausschüsse und des Sekretariats des Kongresses.

Der im Herbst 2009 neu gewählte Generalsekretär des Europarates Thorbjörn Jagland initiierte seinerseits eine umfassende Reform des intergouvernementalen Bereichs mit dem Ziel, die Aufgaben des Europarates neu zu definieren und durch Konzentration auf die Kernbereiche mehr Schlagkraft und Wirkung zu erzielen und vor allem um Doppelgleisigkeiten mit anderen internationalen Organisationen abzubauen. Das Ergebnis umfasste eine Festlegung eines Budgets mit inhaltlichen Schwerpunkten für zwei

9 Siehe: http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Chambers/Regions_en.asp?mytabsmenu=2 (01.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Jahre, neue Zielvorgaben für die Lenkungsausschüsse, Sparmaßnahmen beim Personal und eine völlige Neustrukturierung des Sekretariates des intergouvernementalen Bereichs. Die Parlamentarische Versammlung folgte als drittes Organ und ordnete seine Strukturen und Arbeitsmethoden ab 1. Januar 2012 neu. Im Zuge seiner Reformanstrengungen entwickelte der Kongress seine politischen Beziehungen zu den anderen Organen des Europarates und baute seine Kooperationsaktivitäten aus. Thematische Vorgaben und Kampagnen des intergouvermenentalen Sektors wie etwa die Situation der Roma oder die Kampagne gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern, griff der Kongress auf und setzte Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene. Dies ergänzte seine statutarischen und Monitoring-Aktivitäten. Die Berichterstatter zur Reform, Halvdan Skard, Norwegen, und der Leiter der deutschen Delegation, Günther Krug, konsultierten alle Kongressmitglieder und die befreundeten Verbände mit Hilfe eines Fragebogens, berichteten regelmäßig an das Präsidium und den Ständigen Ausschuss und legten schließlich Vorschläge zur Änderung der Geschäftsordnung und der Charta des Kongresses vor. Die vorgeschlagenen Änderungen wurden von den Mitgliedern in mehreren Entschließungen und hinsichtlich der Änderungen der Statutarischen Resolution und Charta des Kongresses in einer Empfehlung an das Ministerkomitee vollinhaltlich gebilligt.[10]

1.4 Inhaltliche Konzentration auf Kernthemen

Die Reform beinhaltete sowohl politisch-inhaltliche als auch strukturell-organisatorische Veränderungen. Die Kongressmitglieder beschlossen, die Texte ihrer Entschließungen und Empfehlungen politischer, konkreter und präziser zu verfassen und mehr Wert auf die Weiterverfolgung der Beschlüsse zu legen. Das follow-up wurde ausdrücklich als Aufgabe der Berichterstatter definiert, die in der Vergangenheit bislang ihre Funktion mit der Annahme der Texte im Plenum als erledigt angesehen hatten. Die thematische Breite der Arbeit des Kongresses wurde reduziert und konzentriert sich nun auf jene Kernbereiche des Europarates, in denen der Kongress ein Alleinstellungsmerkmal hat: Förderung der lokalen und regionalen Demokratie und Monitoring der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung sowie Beobachtung lokaler und regionaler Wahlen. Die thematischen Aktivitäten des Kongresses werden sich an den Kernthemen des Europarates orientieren, wo der Kongress die lokale und regionale Dimension beitragen kann, wie etwa im Bereich der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Dies betrifft unter anderem die Bereiche der Auswirkungen von Migration und Integration, interreligiösen Dialog, die Situation der Roma, Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben oder die Frage von politischer Ethik und Korruptionsbekämpfung in Gemeinden und Regionen als Präventivmaßnahme. Dies spiegelt sich auch

10 *Kongress Entschließungen 305* (2010): Die Reform des Kongresses, 309 (2010), Die Reform des Kongresses: Strukturen und Arbeitsmethoden, 321 (2011), Die Reform des Kongresses der Gemeinden und Regionen im Rahmen der Reform des Europarates und Empfehlungen 290 (2010), Die Reform des Kongresses: Strukturen und Arbeitsmethoden sowie 299 (2011), Die Reform des Kongresses der Gemeinden und Regionen im Rahmen der Reform des Europarates.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

in den Aufgabenbereichen der drei neuen Kommissionen wieder (siehe dazu unten). Dazu kommen die Förderung der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit und die Kooperation mit den vom Kongress mitbegründeten Verbänden lokaler Demokratieagenturen ALDA[11] sowie das Netzwerk der Verbände von lokalen Gebietskörperschaften Süd-Ost-Europas NALAS.[12]

1.5 Checkliste als Prüfraster

Das Kongresspräsidium billigte einen vom Generalsekretär vorgelegten Prüfraster für alle neuen Aktivitäten, der die Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Reform sicherstellen soll. Alle Vorschläge für die Ausarbeitung von Berichten, Empfehlungen und Entschließungen sowie für die Durchführung von Veranstaltungen werden vom Präsidium beurteilt. Darzustellen sind – vom antragstellenden Ausschuss oder Sekretariat – für jede Maßnahme das politische Ziel, das erreicht werden soll, die spezielle lokale und regionale Dimension und die Übereinstimmung mit den politischen Prioritäten des Europarates und des Kongresses. Des Weiteren sind die vorgeschlagene konkrete Nacharbeit nach der Annahme des Textes bzw. der Durchführung der Veranstaltung, ein Zeitplan und eine Angabe über die erforderlichen Ressourcen vorzulegen.

2. Die drei neuen Ausschüsse

Entsprechend dieser Neuorientierung und auf der Grundlage der neuen Prioritäten 2011 bis 2012 wurden die politischen Arbeitsstrukturen der Ausschüsse angepasst. Waren bis 2010 vier Ausschüsse tätig, wurde die Zahl ab Oktober 2010 auf drei reduziert und eine völlige inhaltliche Neuorientierung vorgenommen. Die drei thematischen – Kultur und Bildung, Sozialer Zusammenhalt und Nachhaltige Entwicklung – und der „Institutionelle Ausschuss" wurden durch zwei institutionelle und einen thematischen Ausschuss ersetzt.

2.1 Der Monitoring-Ausschuss

Der „Ausschuss zur Überwachung der von den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung eingegangenen Verpflichtungen und Zusagen", kurz Monitoring-Ausschuss, erstellt ein Arbeitsprogramm mit einer Liste der Staaten, die überprüft werden und bereitet Berichte über die Lage der lokalen und regionalen Demokratie vor. Neben allgemeinen Monitorings, die etwa alle fünf Jahre für jeden Mitgliedstaat durchgeführt werden, können sogenannte *fact finding* Missionen anberaumt werden, um etwa auf konkrete Beschwerden einzugehen oder die Einhaltung einzelner Bestimmungen der Charta zu überprüfen. Nach der Annahme der Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ist der Ausschuss für das entsprechende politische *follow-up*

11 Siehe http://www.alda-europe.eu/newSite/ (01.03.2012).

12 Siehe http://www.nalas.eu/ (01.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Empfehlungen zuständig. Für die Mandatsperiode von Oktober 2010 bis Oktober 2012 wurden Lars O. Molin, Schweden, zum Vorsitzenden und Gudrun Mosler-Törnström, Österreich, Francis Lec, Frankreich, und Alexander Uss, Russische Föderation, zu Vizepräsidenten gewählt.

2.2 Der Governance-Ausschuss

Rechtliche und politische Fragen im Zusammenhang mit guter Regierungsführung („Governance") beinhalten den Aufgabenbereich dieses Ausschusses. Er soll Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechtsinstrumente und der Empfehlungen des Europarates im Bereich der lokalen und regionalen Demokratie erarbeiten und befasst sich mit allen Themen, die die Beziehungen der verschiedenen innerstaatlichen Regierungsebenen und die lokale und regionale Governance betreffen. Dazu gehören Themen wie die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Regionen ebenso wie Fragen der Bürgerbeteiligung, grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit sowie alle Zukunftsfragen der Demokratie einschließlich e-Demokratie. Der Ausschuss ist auch zuständig für die Vorbereitung der Positionen des Kongresses für die alle zwei bis drei Jahre stattfindenden Konferenzen der Gemeindeminister des Europarates. Wichtiger intergouvernementaler Kooperationspartner dafür ist der Europäische Ausschuss für lokale und regionale Demokratie (*European Committee for local and regional democracy – CDLR*), ein Lenkungsausschuss aus leitenden Beamten der für die Gemeindeangelegenheiten zuständigen nationalen – bzw. in Belgien, Deutschland, Österreich und der Schweiz auch regionalen – Ministerien.

Der Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Karl-Heinz Lambertz, wurde 2010 zum Ausschussvorsitzenden gewählt. Seine Vizepräsidenten sind Britt-Marie Lövgren, Schweden, Enes Özklarsi, Türkei, und Wjatscheslaw Rogow, Russische Föderation.

2.3 Der Ausschuss für Aktuelle Fragen

Dieser Ausschuss behandelt politisch aktuelle Herausforderungen für die Gesellschaft, die eine lokale und regionale Dimension haben, und erstattet konkrete Handlungsvorschläge. Thematisch umfasst der Aufgabenbereich – aus dem Gesichtspunkt der Werte des Europarates und unter Berücksichtigung der Prioritäten des Ministerkomitees und der Gemeindeministerkonferenz – unter anderem den gesellschaftlichen Zusammenhalt, interkulturellen Dialog, Kultur und nachhaltige Entwicklung. Für die Plenartagungen des Kongresses hat der Ausschuss die Aufgabe, Debatten zu aktuellen Fragen vorzubereiten. Der Vorsitzende Emin Yeritsyan, Armenien, wird unterstützt von den drei Vizepräsidenten Barbara Toce, Italien, Farid Mukhametsin, Russische Föderation, und Claudette Abela Baldacchino, Malta.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Lokale Demokratie und Menschenrechte als Prioritäten

3.1 Breite Konsultation bei Erarbeitung der Prioritäten

Der inklusive Prozess der Erarbeitung der Prioritäten des Kongresses beteiligte neben den Mitgliedern des Kongresses auch die nationalen Verbände von Gemeinden, Städten und Regionen sowie die europäischen Verbände, mit denen der Kongress Arbeitsbeziehungen unterhält oder die als Beobachter akkreditiert sind. Bei der Vorbereitung orientierte sich das Präsidium des Kongresses an den Grundsätzen der eigenen Reform – nämlich Konzentration auf die Kernbereiche der Tätigkeit des Europarates mit einer lokalen und regionalen Dimension. Die Prioritäten für 2011 und 2012 wurden von den Mitgliedern in der 19. Plenartagung des Kongresses am 27. Oktober 2010 angenommen[13]. Sie bilden die Basis für die Aktivitäten der beiden Kammern und der Kommissionen und sollen die gewährleisten, dass der Kongress die Bedürfnisse der Kommunen und Regionen besser berücksichtigt, mehr Umsetzungsorientierung und praktische Anwendbarkeit erreicht und ein klares *follow up* seiner Arbeit vorsieht.

3.2 Eine neue Dynamik und Nachhaltigkeit für die Monitoring-Aktivitäten

Bis 2010 wurden etwa drei bis fünf Monitoring-Missionen pro Jahr durchgeführt. Mit der Schaffung eines eigenen Monitoring Ausschusses im Oktober 2010 wurden die Grundlagen für die Umsetzung der neuen Prioritäten im Monitoring-Bereich geschaffen. So werden etwa alle fünf Jahre Monitoring Missionen in den Staaten durchgeführt, die die Kommunal-Charta ratifiziert haben.[14] Per Ende 2011 waren das 45 der 47 Mitgliedstaaten des Europarates. Die beiden ausständigen Staaten sind Monaco und San Marino.

Die Regelmäßigkeit der Überprüfungen soll zu einem besseren Dialog mit den betreffenden Mitgliedstaaten und damit zu einer besseren Berücksichtigung und Umsetzung der Empfehlungen des Kongresses führen. Die häufigeren Monitoring-Missionen – etwa zehn bis 15 pro Jahr – sollen über den bisher üblichen Blick auf einzelne Staaten hinaus gemeinsame Themen und Bereiche identifizieren, in denen es ähnliche Problemlagen oder innovative und erfolgreiche Lösungsansätze in den Mitgliedstaaten gibt. Dieser komparative Ansatz wird eine neue Qualität des Monitorings des Kongresses ermöglichen und binnen weniger Jahre eine grundlegende Beurteilung der lokalen Demokratie in Europa und ihrer Herausforderungen ermöglichen. Darüber wird der Kongress in einen intensiveren Dialog mit den Mitgliedstaaten im Ministerkomitee eintreten, als dies derzeit bei der Behandlung der einzelnen Länderberichte der Fall ist.

13 *Kongress Entschließung 310* (2010): Prioritäten des Kongresses 2011-2012 vom 27.10.2010.

14 Der Text der Charta und der Stand der Ratifikationen sind auf der Website der Vertragsbüros des Europarates abrufbar: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=GER&CM=&NT=122&DF=23/08/2010&VL= (01.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

3.2.1 Kommunalcharta und „Referenzrahmen" als Prüfraster

Im Rahmen der vom Monitoring-Ausschuss festgelegten Monitoring-Missionen wird die Umsetzung der Bestimmungen der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung durch die Mitgliedstaaten überprüft. Der nicht rechtlich verbindliche aber von der Konferenz der für die Gemeinden und Regionen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten des Europarates als Rahmendokument mit Empfehlungscharakter angenommene Referenzrahmen für regionale Demokratie[15] dient ebenso als Prüfungsraster.

In einer Antwort an den Kongress vom 19. April 2011 führt das Ministerkomitee[16] aus:

> „4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as "a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work."

Nachdem in den vergangenen Jahren unter den Mitgliedstaaten kein Konsens für ein rechtlich verbindliches Pendant der regionalen Selbstverwaltung zur Kommunalcharta erreichbar war einigten sich der intergouvernementale Expertenausschuss CDLR und der Kongress auf einen Referenzrahmen, der aber zahlreiche durchaus weitgehende Vorschläge für regionale Strukturen enthält. Es bleibt abzuwarten, wann ein günstiger Zeitpunkt besteht, um das Anliegen für rechtlich stärkere Garantien für die regionalen Gebietskörperschaften wieder auf die politische Agenda zu bringen.

Die Berichte berücksichtigen auch frühere Empfehlungen und/oder Entschließungen des Kongresses, die für das besuchte Land ausgesprochen wurden. Außerdem wird die Situation der lokalen und regionalen Demokratie im Lichte anderer relevanter Texte des Europarats untersucht, die vom betreffenden Land ratifiziert wurden. Dazu zählen z. B. das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (SEV Nr. 144), die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (SEV Nr. 148), das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (SEV Nr. 157), das Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (SEV Nr. 206).

3.2.2 Neue Regeln für die Monitoring-Aktivitäten

In einer eigenen Resolution 307 (2010) legte der Kongress die Kriterien für die Monitoring-Aktivitäten fest. Die Auswahl der Berichterstatter wurde objektiviert und die Unparteilichkeit wurde gestärkt. Berichterstatter dürfen nur für maximal fünf Jahre für einen Staat benannt werden und innerhalb einer Mandatsperiode soll unter allen Berichterstattern eine ausgewogene Vertretung der politischen Gruppen und der Gruppe der

15 Der Referenzrahmen ist als Dokument der Ministerkonferenz von Utrecht publiziert: http://https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1389907&SecMode=1&DocId=1490616&Usage=2 (01.03.2012).

16 Antwort des Minister-Delegiertenkomitees vom 12.10.2011 (Fn. 7).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 einer Partei angehörenden Mitglieder des Kongresses sichergestellt werden. Die Ko-Berichterstatter dürfen keine Staatsangehörigen des vom Monitoring betroffenen Staates oder eines Nachbarstaates sein. Anders als im Ausschuss der Regionen, wo derartige Koordinationsaufgaben ausschließlich von den politischen Gruppen wahrgenommen werden, finden diese Abstimmungen im Kongress im Zusammenwirken der nationalen Delegationen mit den politischen Gruppen und dem Kongress-Sekretariat statt.

Der Monitoring-Ausschuss erstellt einen jährlichen Arbeitsplan und wählt die Staaten aus. Für jeden Staat werden ein Berichterstatter aus der Kammer der Gemeinden und einer aus der Kammer der Regionen benannt, sofern der zu besuchende Staat über Regionen verfügt. Ansonsten werden zwei kommunale Berichterstatter benannt. Zur Erhöhung der Qualität des Monitorings werden Trainings für die Berichterstatter organisiert. Die beiden Berichterstatter werden von einem Mitglied der Gruppe unabhängiger Experten[17] für die Charta und dem Kongress-Sekretariat begleitet. Aufgrund einer vom Generalsekretär des Kongresses durchgeführten Reform billigte das Kongress-Präsidium neue Richtlinien für die Zusammensetzung, die Erneuerung und die Arbeitsmodalitäten der Expertengruppe. Sie unterstützt den Kongress vor allem in rechtlichen Fragen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Mitglieder der Gruppe – ein Vollmitglied und mehrere Ersatzmitglieder pro Mitgliedstaat – werden nach einem öffentlichen Aufruf an alle einschlägigen universitären und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen vom Generalsekretär des Kongresses im Einvernehmen mit den Präsidenten des Kongresses und der beiden Kammern sowie dem Vorsitzenden der Expertengruppe für einen Zeitraum von vier Jahren bestellt. Im Zuge der Monitoring-Missionen leisten diese anerkannten Wissenschaftler Gewähr für die Richtigkeit der Analysen des Berichts.

3.2.3 Dialog mit allen Akteuren

In Zusammenarbeit mit den Ständigen Vertretungen beim Europarat und den nationalen Delegationen werden die Besuchsprogramme in den ausgewählten Staaten vorbereitet. Im Rahmen der Besuche werden Gespräche mit hochrangigen Repräsentanten aller politischen Ebenen geführt: den für die Kommunal- und Regionalangelegenheiten zuständigen nationalen oder regionalen – vor allem in Staaten mit Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen – Ministern, mit Mitgliedern des nationalen oder gegebenenfalls der regionalen Parlamente, die für Kommunalfragen zuständig sind, mit gewählten lokalen und regionalen Politikerinnen und Politikern, mit den Mitgliedern der jeweiligen Kongress-Delegation, mit den Vorsitzenden der nationalen Dachverbände oder Koordinationsstrukturen von Regionen und Kommunen sowie mit Vertretern der Verfassungsgerichte, Rechnungshöfe, Ombudspersonen und Volksanwaltschaften, der Zivilgesellschaft und von einschlägigen Experten. In Gesprächen mit Bürgermeistern von Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe und Struktur wird auf eine möglichst umfas-

17 Das Statut der „Gruppe unabhängiger Experten für die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung" wurde vom Präsidium des Kongresses am 16.09.2011 gebilligt (Dokument CG/GIE(20)2); die Liste der Mitglieder der Gruppe ist auf der Website des Kongresses veröffentlicht: http://http://www.coe.int/t/congress/whoswho/compo-charte_en.asp (01.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

sende Beurteilung der Lage der Gebietskörperschaften im Staatsverband sowie hinsichtlich der interkommunalen Zusammenarbeit Wert gelegt. Nach Abschluss des Besuches wird innerhalb von sechs Wochen ein Berichtsentwurf verfasst, der zunächst den während der Mission begegneten Gesprächspartnern zum Kommentar übermittelt wird. Die beiden Berichterstatter können entscheiden, diese Kommentare einzuarbeiten oder dem Berichtsentwurf anzuschließen.

3.2.4 Beratung im Ausschuss und Annahme im Plenum

Der Entwurf des Berichts sowie Vorschläge für eine Entschließung (gerichtet an den Kongress sowie an lokalen und regionale Gebietskörperschaften und ihre Verbände) und für eine Empfehlung (gerichtet an das Ministerkomitee) werden dem Monitoring-Ausschuss vorgelegt. Dieser berät und beschließt die drei Dokumente und legt sie sodann dem Plenum des Kongresses vor. Das Besuchsprogramm mit einer Übersicht über alle Gesprächstermine ist dem Bericht angeschlossen. Ein Anhang enthält Informationen über Aktivitäten von Gemeinden, Städten und Regionen im Bereich der Förderung der Menschenrechte. Dabei handelt es sich nicht um Monitoring-Aktivitäten des Kongresses sondern um ein Aufzeigen von *good practices* und einen internationalen Erfahrungsaustausch. In diese Aufstellung fließen auch Beobachtungen des Menschenrechtskommissars des Europarates ein, die er in Gemeinden und Regionen auf seinen Besuchen in den Mitgliedstaaten macht.

Mit der Reform der Geschäftsordnung des Kongresses, deren Beschlussfassung im Frühjahr 2012 vorgesehen war, wird auch klargestellt, dass sowohl der Bericht („*Explanatory memorandum*") als auch die Entwürfe für die konkreten Empfehlungen und die Entschließung von der Kommission beraten und angenommen werden. Bislang galt dies nur für die Empfehlung aber nicht für den Bericht, der ausschließlich vom Berichterstatter zu verantworten war. Der Bericht ist, wie der Entwurf der Entschließung und der Empfehlung, Gegenstand von Änderungsanträgen im zuständigen Ausschuss. Im Plenum sind hingegen nur Änderungsanträge zur Entschließung und zur Empfehlung möglich, nicht jedoch zum „*Explanatory Memorandum*". Dazu können aber schriftliche Erklärungen der Mitglieder zu Protokoll gegeben werden. Nach der Annahme durch das Plenum werden die Empfehlung an das Ministerkomitee und die Entschließung zur Umsetzung an den Monitoring-Ausschuss weiter geleitet. Zur Weiterverfolgung der angenommenen Berichte siehe unten 3.4. und 4.

3.2.5 „100 Prozent Charta" als Ziel

Zum Unterschied von Verordnungen in der EU sind die völkerrechtlichen Verträge des Europarates nicht unmittelbar in den Mitgliedstaaten anwendbar. Nach der Unterzeichnung eines Übereinkommens ist eine Ratifizierung durch die jeweiligen nationalen – bzw. in Föderalstaaten auch durch die regionalen – Parlamente erforderlich. Zudem sieht Artikel 12 der Charta die Möglichkeit vor, eine Auswahl von Artikeln und Absätzen der Charta zu notifizieren, an die sich ein Staat gebunden erklärt. Dieses Opting-in führt dazu, dass es de facto unterschiedliche Standards der kommunalen Selbstverwaltung auf der Basis der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung gibt,

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

weil nicht alle Bestimmungen in allen Staaten in derselben Konstellation anwendbar sind.

Die Erfahrungen[18] aus den Monitoring-Missionen zeigen, dass viele Mitgliedstaaten ihr System der kommunalen Selbstverwaltung seit der Ratifizierung der Charta erheblich verändert haben und dass in Folge die Vorbehalte, die zum Zeitpunkt der Ratifizierung vorgelegt wurden, nicht mehr länger erforderlich oder sogar durch eine weitergehende Gesetzgebung obsolet sind. Der Kongress setzte es sich daher zum Ziel, die – ohnehin relativ geringe – Zahl an Erklärungen von Mitgliedstaaten, sich an nur an einen Teil der Artikel der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung gebunden zu erklären, zu reduzieren. Die 33 betroffenen Mitgliedstaaten wurden aufgefordert[19], die Zahl der sie bindenden Artikel zu erweitern und die Vorbehalte aufzuheben. Das Ministerkomitee[20] ermutigte die Mitgliedstaaten ausdrücklich, ihre Vorbehalte zu einzelnen Artikeln der Charta zu überdenken. Der Kongress wird dieses Anliegen bei seinen Monitoring-Missionen thematisieren. Politisches Ziel des Kongresses ist es, sowohl vom Inhalt als auch vom Geltungsbereich der Charta 100% Abdeckung zu erreichen. Von den 47 Mitgliedstaaten haben lediglich zwei, Monaco und San Marino; die Charta noch nicht ratifiziert und die Zahl der nicht anerkannten Artikel sinkt aufgrund der politischen Gespräche ebenfalls.

Übersicht: Monitoring-Besuche in den Mitgliedstaaten 2008 bis 2011, Berichte und angenommene Empfehlungen sowie Entschließungen

In den vergangenen Jahren absolvierten die Delegationen des Kongresses Monitoring-Missionen bzw. nahm der Kongress Berichte und Empfehlungen zur lokalen und regionalen Demokratie in folgenden Mitgliedstaaten an:

Monitoring-Mission (Besuch der Delegation)	Titel des Monitoring-Berichts	Empfehlung bzw. Entschließung (Nummer und Jahr der Annahme)
2008		
Griechenland	Regionale Demokratie in Griechenland	REC 247 (2008)
Bosnien und Herzegowina	Lokale und regionale Demokratie in Bosnien und Herzegowina	REC 202(2008)
Belgien	Lokale Demokratie in Belgien: Nicht-Bestätigung dreier Bürgermeister durch Flämische Behörden	REC 258 (2008) RES 276 (2008)
Lettland	Lokale Demokratie in Lettland: Teilnahme von Nicht-Staatsbürgern am öffentlichen und politischen Leben auf lokaler Ebene	REC 257 (2008)

18 Bericht des Governance-Ausschusses Dokument CPL (21) 5: „Vorbehalte und Erklärungen zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung", Berichterstatter Michael Cohen, Malta, vom 28.09.2011.

19 Empfehlung 314 (2011). Vorbehalte und Erklärungen zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Berichterstatter Michael Cohen, Malta, vom 20.10.2011.

20 Antwort des Ministerkomitees vom 12.10.2011, CM/Cong(2011)Rec299 final, Punkt 5.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

2009		
Türkei (2. Besuch)		
Schweiz	Regionale Demokratie in der Schweiz	REC 285 (2010)
Island	Lokale Demokratie in Island	REC 283 (2010)
Russische Föderation, (1. Besuch)		
Belgien		
2010		
Montenegro	Lokale Demokratie in Montenegro	REC 203 (2010)
Österreich	Lokale und regionale Demokratie in Österreich	REC 302 (2011)
Russische Föderation, (2. Besuch)	Lokale und regionale Demokratie in der Russischen Föderation	REC 297 (2010)
Estland	Lokale Demokratie in Estland	REC 294 (2010)
Türkei, (3. Besuch)	Lokale und regionale Demokratie in der Türkei	REC 301 (2011)
Rumänien	Lokale und regionale Demokratie in Rumänien	REC 300 (2011)
Malta	Lokale Demokratie in Malta	REC 305 (2011)
Serbien	Lokale und regionale Demokratie in Serbien	REC 316 (2011)
Lettland	Lokale und regionale Demokratie in Lettland	REC 317 (2011)
Slowenien	Lokale und regionale Demokratie in Slowenien	REC 308 (2011)
Bulgarien	Lokale und regionale Demokratie in Bulgarien	REC 310 (2011)
Frankreich (1. Besuch)		
Finnland	Lokale und regionale Demokratie in Finnland	REC 311 (2011)
2011		
Frankreich (2. Besuch)		
Bosnien und Herzegowina (2 Besuche)	Lokale und regionale Demokratie in Bosnien und Herzegowina	REC 324 (2012)
Litauen	Lokale und regionale Demokratie in Litauen	REC 321 (2012)
Tschechische Republik	Lokale und regionale Demokratie in der Tschechischen Republik	REC 319 (2012)
Deutschland	Lokale Demokratie in Deutschland	REC 320 (2012)
Republik Moldawien (2 Besuche)	Lokale und regionale Demokratie in der Republik Moldawien	REC 322 (2012)
Italien (1. Besuch)		
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien		
Portugal	Lokale und regionale Demokratie in Portugal	REC 323 (2012)

Quelle: Eigene Darstellung.

3.3 Wahlbeobachtung

3.3.1 Neue Richtlinien für mehr Objektivität und Qualität

In der Präambel zur Charta der kommunalen Selbstverwaltung ist politische Teilhabe als Grundlage demokratischer Gesellschaften definiert. Grundlage der Wahlbeobachtungen des Kongresses ist Artikel 2 Abs. 4 seiner Charta. Auf Einladung der Regierungen oder der zuständigen Wahlbehörden führt der Kongress Missionen durch Beobach-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 von lokalen und regionalen Wahlen durch. In seinen Prioritäten 2010 bis 2012 beschloss der Kongress, Inhalt, Ablauf und Qualität seiner Wahlbeobachtungsmissionen weiterzuentwickeln und zu verbessern. Dies wurde in einer eigenen Entschließung[21] konkretisiert. Die Zusammensetzung der Delegationen erfolgt nach einem Aufruf zur Interessensbekundung an alle 636 Mitglieder und Stellvertreter des Kongresses durch das Präsidium. Die Delegation muss eine geographische Ausgewogenheit und eine Balance der politischen Gruppen und der Fraktionslosen im Kongress widerspiegeln und Männer und Frauen gleichermaßen berücksichtigen. Der Kongress nahm einen Verhaltenskodex für Wahlbeobachter an, der sich an den internationalen Standards für Wahlbeobachtungen orientiert und schult seine Mitglieder regelmäßig.

3.3.2 Einladung an den Ausschuss der Regionen

Auf der Grundlage eines Kooperationsübereinkommens lädt der Kongress den Ausschuss der Regionen zur Teilnahme an den vom Kongress geführte Delegation ein. Die vier Fraktionen im Ausschuss der Regionen der EU nominieren jeweils ein Mitglied, die zur Teilnahme an den vom Kongress durchgeführten Trainingsseminaren eingeladen werden. Der Ausschuss der Regionen nahm bisher nur Einladungen zu Wahlbeobachtungsmissionen in Nicht-EU-Staaten an. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre entwickelte der AdR eigene Richtlinien für seine Mitwirkung an Wahlbeobachtungsmissionen. In diesem Zusammenhang kam es in den Sitzungen der AdR-Fachkommission CIVEX und im Präsidium zu Diskussionen,[22] die zum Ziel hatten, seitens des AdR Doppelgleisigkeiten mit den Aktivitäten des Kongresses zu vermeiden. Während der Kongress über einen klaren Auftrag für die Wahlbeobachtungen und die Vorlage von Empfehlungen an das Ministerkomitee verfügt, fehlt ein derartiges Mandat für den AdR. Auch ist der AdR in keine Kooperationsaktivitäten im Anschluss an die Empfehlungen eingebunden, wie dies für den Kongress im Bereich des Europarats der Fall ist.

3.3.3 Zwei Missionen

In einer Vorbereitungsmission mehrere Wochen vor dem Wahltag besucht eine kleine Delegation das Land und führt Informationsgespräche mit staatlichen Stellen, Wahlbehörden, wahlwerbenden Gruppen, Medienvertretern sowie anderen internationalen Organisationen vor Ort und macht sich ein Bild von der politischen Situation. In den Tagen um den Wahltag besucht eine Delegation aus ca. zehn bis 15 lokalen und regionalen Politikerinnen und Politikern das Land, trifft mit führenden Persönlichkeiten der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene sowie Vertretern der Zivilgesellschaft und der Medien zusammen. Am Wahltag selbst besuchen kleinere Gruppen von zwei bis vier Delegationsmitgliedern verschiedene Wahllokale auch außerhalb der Hauptstädte und bleiben meist bis zum Ende der Auszählung in den Wahllokalen. In einer Presse-

21 *Entschließung 306* (2010): Beobachtung von Kommunal- und Regionalwahlen – Strategie und Regeln des Kongresses vom 18.06.2010.

22 Siehe dazu das vom AdR-Präsidium in der 135. Präsidiumssitzung am 14.02.2012 angenommene Dokument „Künftige Entwicklung der Teilnahme des AdR an Wahlbeobachtungsmissionen", R/CdR 39/2012 Punkt 8.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

konferenz am Wahlabend oder am folgenden Tag werden die Erkenntnisse der Öffentlichkeit präsentiert. Diese Pressekonferenzen finden meist gemeinsam mit anderen internationalen Wahlbeobachtern statt, vor allem mit den Delegationen der OSZE. Nach der Rückkehr der Delegation bereiten der Berichterstatter und der Delegationsleiter einen Bericht mit Empfehlungen vor, die dem Kongress-Präsidium und danach dem Kongress-Plenum zur Annahme vorgelegt werden. Mittelfristig werden wohl auch die Berichte und Empfehlungen nach Wahlbeobachtungen dem Monitoring-Ausschuss übertragen werden. Die Befassung des Präsidiums hat aber den Vorteil, rascher reagieren zu können und nicht auf eine der drei jährlichen Sitzungen des Monitoring-Ausschusses warten zu müssen.

Nach der Befassung des Ministerkomitees des Europarates und der Übermittlung der Empfehlungen an die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaates beginnt ein Dialog sowohl innerhalb des Sekretariats des Europarates als auch mit den Mitgliedstaaten. Das Ergebnis sind entweder bilateral vereinbarte Aktivitäten oder ein vom Europarat erarbeitetes und mit Mitteln der EU oder mit freiwilligen Zuwendungen von Staaten, Stiftungen usw. finanziertes Aktionsprogramm oder Einzelprojekte. Beispiele siehe unten 3.4.

3.3.4 Reiche Erfahrung in Wahlbeobachtungen

Von 2001 bis 2011 führte der Kongress Beobachtungsmissionen von lokalen und regionalen Wahlen in folgenden Staaten durch und legte Berichte bzw. Empfehlungen vor:

- Albanien: 2003, 2007 und 2011
- Armenien: 2002, 2005, 2008, 2009
- Aserbaidschan: 2002, 2006, 2009
- Bosnien und Herzegowina: 2002, 2004, 2007, 2008
- Bulgarien: 2009, 2011
- Kroatien: 2001
- Finnland: 2008
- FYROM: 2004, 2005, 2009
- Georgien: 2001, 2001, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010
- Moldawien: 2002, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011
- Norwegen: 2011
- Serbien: 2002, 2003, 2004
- Slowakei: 2001
- Ukraine: 2002, 2006, 2010
- sowie außerhalb des Europarates in den Palästinensergebieten 2005 bzw. in Israel 2008.

3.4 Nacharbeit zu Empfehlungen

Um eine nachhaltige Wirkung seiner Aktivitäten sicherzustellen, konzentriert sich der Kongress seit einigen Jahren verstärkt auf einen Dialog mit den Mitgliedstaaten. Mit der Reform des Europarates wurde die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren wesentlich verbessert. Eine Inter-Sekretariatskoordination wurde eingeführt und

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses fließen stärker in die operationellen Kooperationsprogramme des Europarates, die häufig von der EU kofinanziert werden, ein. Der Aktionsplan des Europarates für die Ukraine,[23] der am 16. September 2011 in Kiew vorgestellt wurde und Elemente enthält, die vom Kongress umgesetzt werden sollen sowie bilaterale Aktivitäten wie nach der Wahlbeobachtung in Albanien im Frühjahr 2011 dienen diesem Zweck.

Der Generalsekretär des Kongresses legte dem Präsidium am 16. September 2011 ein Rahmendokument für die Kooperationsaktivitäten des Kongresses[24] vor, das Anfang Dezember durch konkrete Beiträge des Kongresses für Maßnahmen in der Ukraine 2011 bis 2014, in Armenien 2012 bis 2014 sowie im Rahmen der neuen Nachbarschaftspolitik des Europarates in Marokko und in Tunesien konkretisiert wurde[25]. Viel erreichen können auch politische Initiativen unter Einbeziehung der Berichterstatter, der Leiter der nationalen Kongress-Delegationen und der regionalen und kommunalen Dachverbände in den Mitgliedstaaten. Ein konkretes Beispiel bietet Österreich. Siehe dazu unten im Kapitel 4.

Das Präsidium legte fest, dass das Sekretariat jährliche Fortschrittsberichte über die Weiterverfolgung der vom Plenum angenommenen Empfehlungen und Entschließungen vorlegt. Dies unterstreicht auch die neue Rolle der Berichterstatter nach der Annahme der Texte.

3.5 Die lokale Dimension der Menschenrechte

Neu in den Prioritäten und im Arbeitsprogramm des Kongresses ist die lokale und regionale Dimension der Menschenrechte.[26] Der Kongress setzte sich zum Ziel, die zahlreichen Initiativen von „Menschenrechtsstädten" zu unterstützen und wird künftig als Anhang zu seinen Monitoring-Berichten Statements zur Lage der Menschenrechte auf lokaler und regionaler Ebene anschließen. Diese sollen dazu dienen, aufgrund positiver Beispiele auch andere Kommunen und Regionen zu ermutigen, aktiv zu werden. Es handelt sich dabei nicht um ein Monitoring von Menschenrechten sondern um die Dokumentation und Verbreitung guter Praktiken. Diese Initiative wurde von Menschenrechtskommissar Thomas Hammarberg[27] ausdrücklich gewürdigt. In Fragen der Men-

23 Präsentiert von Generalsekretär Thorbjörn Jagland und dem Außenminister der Ukraine Kostjantyn Hryschtschenko. Pressemitteilung des Europarates DC 064(2011); der Aktionsplan ist abrufbar auf: http://www.coe.int/lportal/c/document_library/get_file?uuid=24875c00-6299-4c4f-9bd5-ad47a56d5f1c&groupId=10227 (01.03. 2012).

24 Aktualisierte Vorlage „Cooperation activities of the Congress of Local and Regional Authorities – Framework document prepared by the Secretariat", Dokument CG/BUR(21)14 vom 03.11.2011.

25 Informationsdokument „Cooperation activities: Congress contribution to the Council of Europe programmes", Dokument CG/BUR(21)12 vom 25.11.2011.

26 Siehe dazu ausführlich: *Kiefer, Andreas* 2011: Human Rights: Local and regional authorities in action, in: *Benedek, Wolfgan/Benoît-Rohmer, Florence/Karl, Wolfram/Nowak, Manfred (Hrsg.)*: European Yearbook on Human Rights 2011, Wien, S. 483-495.

27 Siehe dazu u.a. die Rede „Bringing human rights home: human rights action at the local level", Straßburg, 22.03.2011, CommDH/Speech (2011) 3.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

schenrechte auf lokaler und regionaler Ebene arbeitet der Kongress eng mit der Grundrechteagentur der EU und dem Ausschuss der Regionen zusammen.

In der vom Plenum am 20. Oktober 2011 angenommenen Entschließung[28] „Entwicklung von Indikatoren zur Schärfung des Bewusstseins für Menschenrechte auf kommunaler und regionaler Ebene" nahm sich der Kongress vor, die Menschenrechtssituation auf kommunaler und regionaler Ebene durch eine geeignete Methodologie für das Erfassen von Daten zu erkunden, um die Probleme zu identifizieren, mit denen die Gemeinden bei ihrer täglichen Arbeit konfrontiert sind. Auf dieser Basis sollen Aktionspläne für die Schärfung des Bewusstseins der Gemeinden für die Menschenrechte durch Trainingsprogramme und den Austausch bester Praktiken zwischen den gewählten Vertretern entwickelt und in die nationalen Planungsprozesse einbezogen werden.

3.6 Konzentration der thematischen Aktivitäten

Im Bereich der thematischen Aktivitäten beschloss der Kongress, sich an den Prioritäten zu orientieren, die vom Ministerkomitee im Rahmen des zweijährlichen Budgets festgelegt werden sowie von den Arbeitsprogrammen der alle sechs Monate wechselnden Vorsitze im Ministerkomitee leiten zu lassen. Dazu gehören unter anderem die von einer „Gruppe eminenter Persönlichkeiten" unter Vorsitz von Joschka Fischer im Mai 2011 vorgelegten „Empfehlungen zum Zusammenleben im 21. Jahrhundert in Anbetracht neuer gesellschaftspolitischer Herausforderungen",[29] die Durchführung eines „Bürgermeistergipfels zur besseren Integration der Roma" und der Aufbau einer „Allianz von Städten für Roma-Einbeziehung" oder die Unterstützung der Europaratskampagne gegen sexuelle Gewalt an Kindern „One in Five".

4. Österreich setzt Empfehlungen des Kongresses um

4.1 Konstruktives Klima während und nach der Monitoring-Mission

Nach einem Besuch der Berichterstatter Irene Loizidou, Zypern, Regionalkammer, und Marc Cools, Belgien, Lokalkammer, in Österreich im März 2010 mit Gesprächen auf nationaler, Landes- und Gemeindeebene wurden der Bericht[30] und die Empfehlung[31] im März 2011 vom Plenum angenommen. Es ist dies der erste Bericht über Österreich seit der Ratifizierung der Charta durch Österreich im Jahr 1987. Hervorgehoben wurden der im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten sehr hohe Standard der Gemeindeautonomie und die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips.

28 Entschließung 334 (2011) auf der Grundlage des Berichts CG(21)10, Berichterstatter Lars O. Molin.

29 Zur Gruppe und zum Bericht siehe: http://www.coe.int/de/event-files/our-events/the-group-of-eminent-persons (01.03.2012).

30 Kongress-Bericht CG (20) 8: Lokale und regionale Demokratie in Österreich vom 03.03.2011.

31 Kongress-Empfehlung 302 (2011): Lokale und regionale Demokratie in Österreich vom 24.03.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 einer Analyse der rechtlichen, finanziellen und politischen Situation formulierte der Kongress in der Empfehlung 302 (2011) im Wesentlichen folgende Vorschläge für Maßnahmen auf Bundes- bzw. auf Landesebene:

- grundlegende Verfassungsreform mit Kompetenzbereinigungen (Basis Österreich-Konvent und neuere Reformvorschläge),
- Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit, vor allem über die Ländergrenzen hinweg,
- bessere sozialrechtliche Absicherung der Bürgermeister, um das Amt attraktiv zu erhalten und Kandidatinnen und Kandidaten zu bekommen,
- mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden,
- Stärkung des Bundesrates als echte Länderkammer,
- völlige Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und Überführung in die direkte Landesverwaltung,
- Stärkung der Rolle von Gemeindebund und Städtebund in den Finanzausgleichsverhandlungen,
- weitergehende Vertragsschlusskompetenz für den österreichischen Gemeindebund und den österreichischen Städtebund über den Stabilitätspakt und den Konsultationsmechanismus hinaus,
- Einschränkung der persönlichen Haftung der Bürgermeister,
- Erhöhung des Anteils von Frauen in den Gemeindevertretungen und Landtagen.

Der erste Vorschlag, in eine ernsthafte Föderalismusreform-Diskussion einzutreten, wurde im Mai 2011 von Bundesratspräsident Gottfried Kneifel aufgegriffen[32] und gemeinsam mit dem Präsidenten der Kammer der Regionen, Herwig van Staa, öffentlich präsentiert.

4.2 Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit

Auf Initiative seines Präsidenten legte der Bundesrat dem Nationalrat am 1. Juni 2011 einen Gesetzesantrag[33] vor, mit dem der Kooperationsspielraum für die Kommunen erheblich ausgeweitet werden sollte. Dies wurde durch Nationalratsbeschluss vom 6. Juli 2011 umgesetzt und nach Zustimmung des Bundesrates vom 21.7.2011 bereits am 29. Juli 2011 kundgemacht[34].

---

32 Presseinformation des Bundesratspräsidenten Gottfried Kneifel vom 13.05.2011, unter: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110513_OTS0224/kneifel-foederalismus-in-oesterreich-zu-wenig-oder-nicht-genug (01.03. 2012).

33 Gesetzesantrag des Bundesrates vom 01.06.2011 betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Stärkung der Rechte der Gemeinden das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, 1213 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. Gesetzgebungsperiode und Presseinformation des Bundesratspräsidenten Gottfried Kneifel vom 01.06.2011, unter: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110601_OTS0223/bundesrat-will-gemeinden-engere-zusammenarbeit-ermoeglichen-gesetzesinitiative-des-bundesrats-geht-nun-an-den-nationalrat (01.03. 2012).

34 BGBl. Teil I, vom 29.07.2011: 60. Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Stärkung der Rechte der Gemeinden das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, S. 1-2.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 der Bundesverfassung verankerte Beschränkung für Gemeindeverbände wurde gestrichen und den Gemeinden – auf Basis von Landesgesetzen – ermöglicht, untereinander Vereinbarungen jedweder Art abzuschließen. Damit können die Kommunen neben privatwirtschaftlichen auch hoheitliche Aufgaben gemeinsam erledigen. Ebenso werden Gemeindeverbände über Bundesländergrenzen hinweg erlaubt, wenn die betroffenen Länder grünes Licht dafür geben. Damit wurde eine weitere konkrete Empfehlung des Kongresses umgesetzt.

4.3 Bessere soziale Absicherung der Bürgermeister

Die dritte umgesetzte Empfehlung betrifft eine bessere sozialrechtliche Absicherung der Bürgermeister; nämlich eine Erhöhung der Zuverdienstgrenze und Arbeitslosengeld für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Im Gegensatz zu öffentlich Bediensteten bestehen für Versicherte nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) strenge Richtlinien hinsichtlich ihrer Nebeneinkünfte. Gerade einmal 374 Euro dürfen Frührentner dazuverdienen, um ihren Ruhensbezug nicht zu verlieren. Rückwirkend ab 1. Juli 2011 wurden Bürgermeister davon ausgenommen, sie dürfen 19% des Bezugs eines Nationalratsabgeordneten dazuverdienen, das waren zum Zeitpunkt der Beschlussfassung 3.999 Euro. Bürgermeister großer Städte werden wegen der Höhe ihrer Bürgermeisterentschädigungen nicht in den Genuss dieser Neuregelung kommen können. Erstmals können Bürgermeister nach Ausscheiden aus ihrem Amt – nach Auslaufen einer Bezugsfortzahlung – Arbeitslosengeld beziehen. Bis dahin fehlte jenen Bürgermeistern, die ihr Amt verloren und zuvor ihren Zivilberuf aufgegeben hatten, jegliche Absicherung. Künftig bekommen sie ein Arbeitslosengeld, das sich am Einkommen aus ihrem letzten ausgeübten Beruf orientiert, auch wenn dies schon länger zurückliegt.

4.4 Nach dem Monitoring ist vor dem Monitoring

Der Kongress wird nach etwa zweieinhalb Jahren einen Dialog zwischen den Berichterstattern des Kongresses und den Regierungsvertreterinnen und -vertretern von Bund und Ländern über die Umsetzung der Empfehlungen führen. Der Kongress lädt zu diesem Zweck die zuständigen Ministerinnen bzw. Minister ein, im Rahmen einer Plenarsitzung über die Umsetzung oder Nicht-Umsetzung der Empfehlungen des Kongresses zu berichten. Dies ist im konkreten Fall Österreich etwa im Jahr 2013 vorgesehen, bevor voraussichtlich im Jahr 2015/2016 das nächste Monitoring stattfinden wird.

5. Perspektiven

Im Zuge seiner Reform konnte der Kongress in den Jahren 2010 und 2011 durch eine inhaltliche und strukturelle Neuausrichtung ein klareres Profil entwickeln. Im November 2011 bekannte sich die Gemeindeministerkonferenz des Europarates in ihrer Sitzung

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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 Kiew[35] zu einer gemeinsamen Agenda von Themen, die in Zusammenarbeit des intergouvernementalen Sektors, des Kongresses und der Parlamentarischen Versammlung in den nächsten Jahren umgesetzt werden sollten:

- Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf Gemeinden und Regionen,
- Stärkung der Bürgerbeteiligung,
- Multi-level-governance im Bereich des Europarats,
- Bewusstmachen der lokalen und regionalen Dimension der Menschenrechte,
- Abbau von Hindernissen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Der Kongress stimmte dem ausdrücklich zu, für die Mitgliedstaaten fehlte bis Anfang 2012 die Zustimmung des Ministerkomitees.

Im Oktober 2012 werden die Mitglieder des Kongresses neu ernannt, erstmals für eine Mandatsperiode von vier anstatt von bisher zwei Jahren. Die Verlängerung soll zu mehr Kontinuität vor allem der Arbeit der Berichterstatter führen. Bisher führten bisweilen Rotationssysteme unter den entsendenden Gebietskörperschaften – u.a.in der deutschen Delegation – dazu, dass Mitglieder mit besonderen Aufgaben nicht mehr weiter ernannt wurden.

Bei der Plenartagung im Oktober wird auch die Verpflichtung aus der Reform der Geschäftsordnung in Kraft treten, wonach jeweils mindestens ein Drittel der Vollmitglieder und der Ersatzmitglieder jeder nationalen Delegation dem unterrepräsentierten Geschlecht angehören müssen. Der Kongress ist die einzige internationale Einrichtung mit einer derartigen Quotenregelung.

Der Kongress stand Ende 2011 unter besonderem Spardruck und musste bis Ende 2013 insgesamt vier Stellen, das sind etwa 10%, einsparen. Diese Reduktion wird wohl zu einer weiteren Konzentration auf die Kernaufgaben führen müssen. Ein neuer Weg, vor allem für die Kooperationsaktivitäten nach dem Monitoring, könnte der Ausbau der Finanzierung von Projekten durch EU-Programme oder Aktionsprogramme des Europarates sein.

Die neue Kommissionsstruktur und das reorganisierte Sekretariat bewährten sich in den ersten eineinhalb Jahren und bieten auch die Voraussetzungen für die Umsetzung der Prioritäten und der in der Ministerkonferenz von Kiew gemeinsam identifizierten Arbeitsbereiche.

35 Die Tagungsunterlagen und Erklärungen sind abrufbar auf: http://17-session.kiev.ua/ (01.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

The Committee of the Regions in 2011/2012

Carolyn Rowe

1. Introduction

The period February 2011 to January 2012 saw the Committee of the Regions (CoR) continue to develop a number of the political agendas it had begun to develop under the Presidency of Mercedes Bresso who became president in February 2010. A key focus during this period was the continued drive towards enhancing the profile of the CoR's political activity through better engagement with the EU institutions. At a policy level, highlights during this time period were the continued operation of two of the CoR's most successful "subsidiarity in action" projects, the subsidiarity monitoring network and the Europe 2020 monitoring platform, continued engagement with policy issues through the organisation of a number of thematic policy forums for the Brussels stakeholder community, and an expanding agenda to further the CoR's external relations profile. Following on from the commencement in 2010 of the ARLEM network of local and regional authority actors in the Euro-Mediterranean area, one of the highlights in 2011 of the CoR's operation was the launch of a similar network of local and regional actors in the Eastern Partnership countries, known as CORLEAP, the Standing Conference of the Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership. With Bresso's presidency coming to an end in 2012, the enhanced profile of the CoR as an international actor will be one of the key legacies of her period of office.

This article assesses the scope of the CoR's operation over the year 1 February 2011 until 31 January 2012. It begins by offering an overview of the political and policy work undertaken by the CoR over this time period. It then moves on to consider the wider operation of the CoR, looking at how the CoR engages with the policy community in Brussels, effectively extending its role far beyond that a strict interpretation of its remit and operation as defined in the EU Treaties. The article then explores the developing external relations agenda and profile of the CoR, as evidenced through its continued efforts to lead new initiatives beyond the EU's borders, in line with broader EU external relations portfolios. Finally, the article offers a forward look, considering how the CoR is likely to move ahead in 2012, under the remaining term of office of Mercedes Bresso.

2. Political work

In numerical terms, this was a productive year for the CoR and its political output. Between 1st February 2011 and 31st January 2012 the CoR held 5 plenary sessions, adopted 49 opinions and 4 resolutions. However, the ongoing progress of formulating positions on the forthcoming financial framework, the EU's next budget for 2014-2011, formed a powerful backdrop to the CoR's work programme over this time period, with many of

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

the internal discussions being shaped by ongoing tensions over Commission proposals to reduce funding for key local and regional dossiers, most notably cohesion policy.

2.1 Enhanced political dialogue with the European institutions

The Committee of the Regions has continued to press for enhanced co-operation with the EU institutions, with the President and Bureau leading on new initiatives that would further anchor the CoR in the institutional nexus of the EU. On policy issues with significant local and regional dimensions, this agenda is certainly easier to achieve, and the CoR President, Mercedes Bresso, was able to exploit opportunities for interaction with the European Commission in this regard. In June, Ms Bresso led a delegation of local and regional government associations to meet the Commission President José Manuel Barroso for discussions on the impact of the new EU budget on local and regional authorities in the EU.

2.1.1 The Council of Ministers

Strengthening relations with the other EU institutions, notably the Council of Ministers, has historically proved more problematic for the CoR, but the current CoR President successfully engineered a new institutional device which could see that interaction becoming more significant in the future. In June, the CoR President, the first vice-president and the leaders of the four political groups in the CoR met with the European Council president, Herman Van Rompuy, and exchanged views on the key political issues of the upcoming European Council. Henceforth, such meetings are to take place before these European summits; these will provide an opportunity for the CoR's views to be heard at Council level, and Mr. Van Rompuy suggested these would be reflected in the conclusions he would present to the Heads of State and of Government. Visiting the CoR Plenary session in May, he stressed to members that his overarching task was to build consensus and he was open to any suggestions for working together with the CoR. This represents a major step forward for the political profile of the CoR and its ability to connect with some of the most powerful decision-makers in the EU.

2.1.2 The engagement of EU Commissioners in CoR Plenary debates

In a further indication of the increasing political profile of the CoR, it is notable that throughout 2011, at least one European Commissioner attended each of the Plenary sessions, and engaged in debate with members on an issue of immediate concern to local and regional authorities. This practice has now become widespread. In most instances, this related also to an Opinion due to be adopted during that particular Plenary session. This strong interaction between the European Commission and the Committee of the Regions is not provided for by the Treaties, but instead has come about by mere convention. The practice has now become informal practice, so that is now a general expectation that during any given CoR Plenary, there will be some level of political representation present from the European Commission's side. In addition, senior representatives from the other EU institutions also participate in CoR Plenary sessions. During 2011, both the Council President, Herman Van Rompuy and the Commission President, Jose

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Manuel Barosso, took part in plenary sessions. Senior politicians from the European Parliament also attended in order to discuss relevant policy dossiers. This inter-institutional dialogue is a useful means of bringing to the CoR's attention likely areas of future policy concern, or to raise issues for their consideration at an early stage in the policy process, alongside the more formal channels for the exchange and flow of information between EU bodies.

The presence of the Commissioners at CoR Plenary sessions was often linked to the debate and adoption of a CoR Opinion on some form of Commission initiative. In January, Commissioner Vivian Reding, vice-president of the European Commission responsible for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, addressed the CoR plenary about the agenda to establish 2013 as the European Year of Citizens, as well as the value added of decentralised communication for active citizenship, ahead of the Plenary vote on the CoR Opinion on the EU Citizenship Report. Similarly, Siim Kallas, EU Transport Commissioner, engaged in debate with CoR members on the future scope of EU transport policy during the 91st Plenary session in June 2011, prior to the adoption at that plenary of the CoR's Opinion on the Commission White Paper, a "Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system".

At other times, Commissioners attended the Plenary debates simply to inform the CoR's members about the position taken by the Commission on particular issues. Joaquin Almunia, Vice President of the European Commission and Competition Commissioner, addressed the May plenary session of the CoR. His aim was to present the Commission's recent proposals on "Reform of EU state aid rules on services of general economic interest", and he invited the CoR at this session to appoint a rapporteur to lead on the CoR's response to the proposals. His attendance therefore coincided with the launch of the CoR's consideration of the policy rather than the conclusions of that process.

In view of the pre-negotiations phase of the EU's next multi-annual financial framework, much of the CoR – Commission policy exchange in 2011 was focused on the suggestion of reducing expenditure in the area of cohesion policy. Janusz Lewandowski, Commissioner for the EU Budget, spoke to the CoR plenary twice, once at the beginning of 2011, when he set the tone for forthcoming exchanges between the two actors. He warned CoR members that in forthcoming negotiations towards a resolution on the new EU budget, the Common Agricultural Policy (CAP) would be more strongly defended by national governments than cohesion policy, noting that cohesion policy would "enjoy less committed support during the intergovernmental phase of negotiations", making the CoR and Europe's regions all the more important in defending cohesion policy.

In June 2011, the Commission then presented its overall proposals for the forthcoming budgetary period. In light of these proposals, Commissioner Lewandowski returned to the CoR plenary session in October to answer members' questions on the proposed limitations on cohesion policy spending for the next 7 year period, particularly concern-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ing the Commission's approach to cut cohesion policy whilst leaving the CAP more or less intact.

The issue of the position of cohesion policy in the forthcoming budget negotiations was also addressed by Commissioner Maroš Šefčovič, EU Commissioner for inter-institutional affairs, when he addressed the 93rd Plenary session of the CoR in December 2011. Whilst he again used this exchange of views with the CoR to outline the Commission's approach to the forthcoming programming period, his main message was one of expectations management. He stressed that whilst cohesion policy clearly worked, it needed now to be "adapted to the current context", emphasising instead the political mood at the current time, which favoured curbs on expenditure per se.

The visits from European Commissioners can also be used to encourage dialogue between the CoR, its members and the Commission on forthcoming policy initiatives. In October, Antonio Tajani, European Commissioner for Industry addressed the CoR plenary and used this opportunity to link the CoR into a forthcoming policy initiative being undertaken by the Commission in the area of tourism policy, and a new agenda of measures aiming to make Europe the world's leading tourist destination. He extended an invitation to the CoR to participate at the next informal Council meeting on tourism, alongside member state representatives. Similarly, at the 93rd plenary session in December 2011, Janez Potočnik, EU Commissioner for the environment, discussed the local green agenda with CoR members in view of the forthcoming Rio+20 conference, scheduled for June 2012. This kind of dialogue and steps which lead to the early inclusion of a local perspective into the drafting of EU policy is the direction in which the CoR has been emphasising its own added value in EU policy circles for many years, and supports a view of the CoR as having extended its role as an active policy player in the EU over and above a strict interpretation of the role foreseen for it by the Treaties.

The CoR plenary sessions are also starting to develop opportunities for wider discussions with political figures beyond the EU institutions themselves. In October, the Plenary hosted Kamal Nath, India's then Minister for Urban Development. After delivering a presentation on the challenges presented by urbanisation in India, the Minister entered into an exchange of views with CoR representatives about environmental sustainability in cities, stressing that "global issues required global solutions and cooperation". This debate also fed into the CoR's agenda to further develop its international relations profile, and extend its role as an international actor, again far exceeding the formal limits imposed on it by the EU Treaties themselves.

The most high profile external speakers at plenary sessions of the CoR in 2011 attended in connection with the launch of the 9th "Open Days" event hosted by the CoR, a weeklong programme of thematic events, debates, workshops and cultural events which showcase the diversity of Europe's regions. The Open Days themselves have grown in stature to become a highlight of the CoR's yearly calendar, and they now feature a wide range of policy discussions alongside the more general presentation of regions for business and tourism investment. In a sign of their growing significance, the first day of the CoR's October Plenary session was devoted entirely to a workshop bringing together some of the leading actors in EU regional and cohesion policy. Danuta Hübner, chair-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

woman of the European Parliament's Regional Development Committtee and former EU Commissioner for Regional Policy spoke alongside the incumbent Commissioner for Regional Policy Johannes Hahn. Jerzy Buzek, then president of the European Parliament, welcomed the opportunity to take part in what he noted was the "biggest forum on Regional Policies in the world". The President of the European Commission José Manuel Barroso emphasised the importance of cohesion policy in delivering on the aims of solidarity and responsibility in an effective European Union. His words were echoed by Elżbieta Bieńkowska, minister for Regional Development in Poland, who delivered an address on the place of cohesion policy in the new budgetary negotiations from the perspective of the Polish presidency. This level of senior political authority investing in an event organised by the CoR is a significant marker of how it has come to establish a much stronger reputation as a policy actor in recent years. Whilst the focus on regional and cohesion policy naturally suggests the CoR as an appropriate location for debate and discussion, the engagement of top figures in the policy area alongside CoR members, underscores the extent to which the CoR has continued to push at the boundaries of its formal role, as provided for by the EU Treaties, and to develop policy capabilities through action, under the leadership of some formidable local and regional politicians.

2.1.3 The engagement of the European Parliament in CoR Plenary debates

Formal, institutional links between the CoR and the European Parliament remain limited. Whilst Plenary sessions were regularly visited by members of the European Commission, only one MEP attended a similar session to engage with CoR members in debate. At the 91st CoR Plenary session on 30 June and 1 July 2011, Ms Jutta Haug MEP and vice chair of EP budgets committee discussed the draft multiannual financial framework. She offered a critique of the Commission's proposals, stressing that from the perspective of the European Parliament, this budget was not ambitious enough and not sufficiently linked to the aims of the Europe2020 strategy. Her intervention was a marker of how contested the new budget will be, and that any proposals at this stage will be widely debated and discussed before final decisions are taken. Yet, whilst formal institutional linkages between the CoR and the EP remain weak, more effective relationships are in place between members of the same political parties and groups within the CoR and EP. These more informal channels of communication reinforce the connection between the ongoing work programme of both bodies.

2.2 A drive towards greater political impact in the EU

Article 55 of the CoR's rules of procedure requires that the CoR undertake a yearly report on the impact of CoR Opinions, with the six thematic Commissions each being charged with analysing the full extent of their work's wider impact. This annual impact report also assesses the CoR's agenda to increase its visibility and also to promote its

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

output. In June, the CoR considered the impact report for the 2010 calendar year,[1] the first such report to be produced since the coming into force of the Lisbon Treaty, and similarly during the new mandate of the European Parliament and the European Commission.

This impact report is a recent innovation on the part of the CoR which seeks to determine the extent to which the Opinions it concludes shape policy debates at an institutional level, and ultimately go on to find some resonance in the EU legislation which is drafted by the institutions. The measures used to assess the impact of the CoR and its Opinions are the following:

- Reports from the European Commission on the Commission's follow-up of CoR Opinions
- CoR analysis of the political impact of its own Opinions in the documents on that particular policy area produced by the European Commission, the European Parliament and the Council of Ministers.
- Media impact analysis and assessments of Opinion-related activities undertaken by the CoR

Across the spectrum of policy activities undertaken by the CoR's six thematic Commissions, impacts could be identified, though some of these were clearly more substantive than others.

At the political level, the CoR's White Paper on Multi-Level Governance, published in 2009[2] was deemed to have been influential in shaping views within the European Parliament's Constitutional Affairs Committee; its own 2010 report on good governance takes up many of the CoR's demands in this regard. Of further impact is the appointment of one of the drafters of this particular CoR White Paper, former CoR President Luc Van den Brande, as special adviser on multi-level governance to Johannes Hahn, EU Commissioner for Regional Policy. Further, the 2010 report highlighted the fact that the idea of "multi-level governance", an approach to EU governance expressly promoted by the CoR, was set out as a principle of good governance in the report "Project Europe 2030" drawn up by the Reflection Group on the Future of Europe established by the European Council.[3]

Other key impacts were identified across policy fields. On the European Citizens' Initiative, for instance, the agreement reached in 2010 between the European Parliament and the Council of Ministers agreed to lower the threshold of participating citizens from at least one third to at least one quarter of EU Member States, on the recommendation of the CoR.

Several concrete changes were noted as a result of CoR Opinions produced in the area of regional policy. The CoR's call for continued support to "transition regions", those likely to lose access to existing funds in the short term, was taken up by the Council of

1 CdR 149/2011

2 CdR 89/2009

3 www.reflectiongroup.eu (15.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ministers, who in November 2010 agreed to the creation of a new funding category of "intermediate regions". Similarly at the request of the CoR, the notion of "territorial cooperation" will continue to be an important element of future cohesion policy. The CoR's drive for an enhanced focus on urban issues within EU cohesion policy has also been recognised, with an increase in funding for integrated urban development strategies scheduled for 2013 onwards by the European Commission's 5th Cohesion report.

In the field of climate change and environmental policy, the CoR managed to secure its involvement in the process leading towards the United Nations Framework Convention on Climate Change in Cancun, as well as securing a position as observer within the EU delegation at the summit.

In the area of cultural heritage, the CoR stressed that the creation of a European Heritage Label should seek to supplement, rather than duplicate, other cultural initiatives such as the UNESCO World Heritage List, and this proposal was incorporated into the European Parliament's own resolution on the issue.

All of this effort to measure more effectively the impact of the CoR forms part of ongoing structural reforms within the CoR Secretariat General, and a political drive to develop the political role of the Committee of the Regions not through inter-institutional or treaty reform, but rather through better usage of the tools and opportunities available to the CoR under the existing framework. Two new institutional elements within the CoR's administration are dedicated to this new agenda: firstly, a new unit has been set up within the secretariat general to focus directly on the follow-up of CoR Opinions within the European Parliament. This unit will be supported by a directorate specifically established to operate strategic planning for the CoR and improve networking with the EU institutions, with a primary focus on the European Parliament. Secondly, the Secretary General's cabinet will now lead a specialist task force to co-ordinate activities related to better follow up of opinions and inter-institutional networking. Future annual impact reports will then provide a long-term monitoring opportunity, which will allow the CoR's leadership to map developments over time and assess the extent to which any new measures introduced have delivered an enhanced impact for the Committee.

3. The CoR as the champion of subsidiarity in the EU

The promotion of subsidiarity and proportionality in EU governance remains a mainstay of the CoR's political efforts, and in March 2011, the CoR Bureau produced its first subsidiarity report, an annual review of subsidiarity in action, which will be produced annually from now on.

Two main areas of the CoR's operation in 2011 demonstrate the organisation's continued efforts to lead on the notion of subsidiarity in action across the EU and its policy fields. The first of these is the subsidiarity monitoring network, an initiative launched in 2007 to enhance awareness with regard to the practical implementation of the subsidiarity and proportionality principles. The second of these is the Europe 2020 monitoring platform, an initiative launched in co-operation with the European Commission which aims to ensure effective local and regional engagement in the development of policies

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

aimed at delivering the overarching goals of the Europe 2020 agenda for smart, sustainable and inclusive growth.

3.1 The subsidiarity monitoring network

The Subsidiarity Monitoring Network has taken on a stronger role and profile within the work of the CoR since the entry into force of the Lisbon Treaty in December 2009. Lisbon gave the CoR the right to bring an action before the EU Court of Justice on the grounds of infringement of the subsidiarity principle. Further to that, the EU definition of the subsidiarity principle has, since Lisbon, explicitly contained a reference to the local and regional dimensions of EU politics and policies. This has further strengthened the CoR leadership's approach to subsidiarity, with an increased emphasis on political action in the realm of subsidiarity. For instance, the subsidiarity monitoring network allows for an enhanced and early focus on political dossiers that are considered relevant in terms of subsidiarity.

In line with this more powerful role as the subsidiarity watchdog for the EU, the CoR has, since 2009, participated in the assessment of the territorial impact made by the certain legislative proposals put forward by the European Commission, affording to the CoR an enhanced capacity to shape and influence EU decision-making during the pre-legislative phase. During 2011, the CoR engaged in two such consultations. The first was a consultation on the upcoming European Agenda on Integration, part of the European Commission's work and legislative programme for 2011. The second consultation focused on assessment of the territorial impacts of the EU Life+ instrument.

3.2 The Europe 2020 monitoring platform

In 2011, the CoR continued its focus on developing a local and regional dimension to the Europe 2020 Strategy, with a particular emphasis on the role of its "Monitoring Platform", a collective enterprise set up by the CoR in order to facilitate the better engagement of local and regional authorities in the EU's ongoing Europe 2020 work programme. It now has around 150 members, and constitutes the second large area of the CoR's political engagement in the area of subsidiarity in action.

Two of the main elements of the Monitoring Platform's work are its annual workshop and its yearly conclusions, published as an annual "monitoring report". The key focus of both strands of the Monitoring Platform's work in 2011 was the drive to implement the so-called "Territorial Pacts" as a lynchpin of the Europe 2020 strategy, which would give the overall strategy a territorial dimension. This idea had been put forward by the CoR Bureau at the end of 2010, and suggested that in order to better integrate the work of local and regional authorities into plans to deliver the EU's Europe 2020 strategy, member state authorities should create, on a voluntary basis, "Territorial Pacts", which would outline respective roles and responsibilities as well as key deliver-

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ables across levels of political authority.[4] This partnership approach would help to improve co-ordination and simplify the administrative requirements necessary to manage Europe 2020 policy instruments and funding channels, by developing a local and regional dimension to the National Reform Programmes.[5]

Commission President Barroso had endorsed the suggestion of introducing Territorial Pacts,[6] but made it clear that it was the responsibility of local and regional actors to persuade national governments of their value. So while the Commission approves of the idea of Territorial Pacts in principle, their usage remains voluntary and dependent on individual member state approaches to the national reform programmes.

This focus on pushing for the widespread adoption of Territorial Pacts across the EU's member states stemmed from the conclusions of the Monitoring Platform's first year of operation. The first CoR Europe 2020 monitoring report, published in November 2010, had concluded that whilst some countries had actively sought to involve their regional and local authorities in their plans to deliver the Europe 2020 strategy, "a lot remains to be done to ensure increased ownership of Europe 2020 through enhanced partnership in its implementation between all government levels".[7]

The issue of multi-level governance approaches to the Europe 2020 strategy shaped much of the Monitoring Platform's agenda throughout 2011; its annual workshop in June, for instance, addressed the challenges involved in its implementation at the local and regional level (policy areas, financial aspects, governance) and the role of partnership between levels of authority in delivering on the Europe 2020 aims.

Throughout 2011, the CoR sought to give the notion of national Territorial Pacts a greater political profile, as a means to furthering their uptake and adoption in the member states. Prior to the Spring European Council, the CoR Bureau, its political leadership, forwarded a declaration to the heads of state and government, calling for National Reform Programmes to be designed and implemented in partnership with all tiers of government and for the Council to recommend the Territorial Pacts model in its conclusions. The Spring European Council did reflect on the issue of a partnership approach to the delivery of the Europe 2020 Strategy in practice, but stopped short of calling for Territorial Pacts to be more widely implemented, suggesting instead that "[...] in implementing these policies and in order to ensure wide ownership, close cooperation will be maintained with the European Parliament and other EU institutions and advisory

4 125th Meeting of the Committee of the Regions Bureau, 04.10.2010, Item 7B, "Territorial Pacts to Achieve the Objectives of the Europe 2020 Strategy", R/CdR 218/2010.

5 http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/Final%20Full%201st%20CoR%20Report%20Europe%202020.pdf (15.03.2012).

6 "I need you to push member states on territorial pacts", Commission President Barroso tells CoR plenary, http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/2010/BarrosoCoRplenary.aspx (15.03.2012).

7 http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/Final%20Full%201st%20CoR%20Report%20Europe%202020.pdf page 10 (15.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

bodies (ESC, CoR) with the full involvement of national parliaments, social partners, regions and other stakeholders".[8]

The focus of the 6th "Territorial Dialogue" (February 2011), an institutional innovation begun in 2006 to further facilitate an exchange of perspectives between the CoR and individuals working within the EU institutions, was also on the issue of Territorial Pacts. The output of this event aimed to offer suggestions to member states' national governments looking to revise their own national reform programmes, which had been heavily criticised by the European Commission when first submitted in November 2010 for their lack of ambition. With revised proposals due to be returned to the Commission in April 2011, this workshop offered some scope to develop suggestions on how local and regional authorities could offer some better solutions.

The CoR's political agenda on Territorial Pacts was taken forward in later in the year, when, at its plenary session in October 2011, at the request of the Polish presidency of the Council, the CoR adopted an opinion on "The role of loycal and regional authorities in achieving the objectives of the Europe 2020 strategy",[9] led by rapporteur, Markku Markkula, a Finnish/EPP CoR member. This stressed that Territorial Pacts were seen as the right solution to ensure multilevel ownership of the Europe 2020 strategy; local and regional authorities would ultimately be involved in the implementation of National Reform Programmes, therefore they needed to be involved in preparing these. Evidence collected by the CoR suggested that the level of local and regional authority involvement in the preparation of the National Reform Programmes in 2011 was limited, with only Romania and Poland indicating multi-level frameworks for collaboration on Europe 2020 issues.[10] Other member states offered only limited evidence of multilevel partnership working in a range of policy areas, primarily in innovation policy, the digital agenda, climate change and social inclusion. This led to concerns being raised in the Europe 2020 Monitoring Platform's second monitoring report of a problematic "partnership gap" in the realisation of the EU's flagship strategy.[11]

Moving forward in 2012, the Monitoring Platform intends to keep up its pressure for Territorial Pacts to be implemented more widely around the EU's member states, and to allow for further exchange of experience and ideas by hosting a series of workshops which would showcase good practice on the notion of "implementing Europe 2020 in partnership".

8 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf (15.03.2012).

9 CdR 72/2011.

10 http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/Europe%202020%20Annual%20WS%202011/Final%20Summary.pdf (15.03.2012).

11 "Europe 2020: delivering Europe 2020 in partnership" http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/2ndCoRMonitoringReportonEurope2020.aspx (15.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Engagement in policy networks

In 2011, the Committee of the Regions continued to organise and host high-profile policy debates, its so-called "forums", which allowed for further stakeholder dialogue and the exchange of policy ideas and experience between local and regional actors as well as NGOs, business leaders, and EU institutions, across a range of policy fields. These have been growing in popularity and profile in recent years, allowing the CoR to connect with an ever-wider range of actors within the EU policy community. In 2011, the CoR held five such policy forums on a diverse set of themes cutting across the remits of the CoR's six thematic "Commissions". These forums are a useful means by which the CoR can connect with the wider policy debates going on in Brussels, and allow the CoR to position itself as a leading player in policy networks. This ambition falls well outside of the formal role for the CoR foreseen by the Treaties but is often regarded today as one of the CoR's most valuable undertakings. These policy forums offer a means by which to large numbers of civil society actors and representatives of local and regional authorities in the 27 member states who might otherwise never enter into dialogue with each other despite a shared set of policy ambitions.

The themes of the policy forums run by the CoR in any given year also link in to the wider political agenda of the CoR itself. In most instances, the forums form an element of the deliberations on a key policy dossier within the CoR, such as the drafting of an Opinion.

4.1 The CoR's 2011 policy forums

The first policy forum in 2011, "Moving Europe's Regions and Cities: Perspectives of EU Transport Policy and Trans-European Networks", was held on 30 March. This considered the recent developments in EU transport policy and TEN-T projects (trans-European transport network) from the perspective of regional and local authorities, focusing on the manner in which EU transport policy can contribute to economic, social and territorial cohesion. With a clear focus on the practical role of local and regional authorities in delivering transport projects, the Forum also facilitated an exchange of best practice and ideas on how local and regional authorities can support the financing of TEN-T projects, and how good governance of TEN-T projects can best be realised.

The outputs of this forum were particularly useful in connection with the CoR's own drafting at the same time of its Opinion on the Commission's "Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system". This was adopted unanimously by the CoR plenary meeting in October 2011, at which the EU Transport Commissioner Siim Kallas was questioned by CoR members.

A second CoR forum on the issue of "Social Innovation: European vision, local action" was held in May 2011. Again, the substance of this forum had a wider significance in that the themes of the debate were very much linked to the ongoing efforts within the CoR concerning the Europe 2020 strategy, but in particular, the drafting of the CoR Opinion on "The Role of Local and Regional Authorities in Achieving the Objectives of the Europe 2020 Strategy", which was adopted at the October plenary session. Debates

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

within this particular Forum sought to exploit the ways in which local and regional authorities act as incubators of social innovation, and delivered further insights which were useful in the context of the drafting of this Opinion.

The third CoR forum of 2011, held in June, focused on "Industrial Competitiveness: Global challenges, regional responses". As with the May forum on social innovation, this event was similarly linked to the Europe 2020 strategy, with a view to exchanging good practice and ideas on how best to support a diversified, competitive and sustainable industrial base within Europe's regions. The forum also had a practical dimension, in that it fostered debate during the drafting phase of the CoR's subsequent October 2011 Opinion on the Europe 2020 initiative, "An Industrial Policy for the Globalisation Era".

The forum brought together regional stakeholders and experts to discuss how to make Europe's regions and cities more competitive and fit for globalisation. Again, links between industrial development policy and social, economic and territorial cohesion were assessed, alongside the way in which EU funding programmes in future could be structured to support enterprise. The Forum also allowed for debate on the CoR's main policy initiative in this field, its drive to have Territorial Pacts adopted across the EU member states, analysing from a stakeholder perspective the extent to which this governance model may contribute to an enhancement of industrial competitiveness over the longer term.

The fourth policy forum hosted by the CoR in October 2011 "Share (y)our voice" focused on an ongoing policy initiative on which the CoR has been taking the lead, and that is the area of a multi-level communications policy for the EU. This event was in fact the second in a series of "EuroPCom" dialogues, which foster the exchange of perspectives on EU Communications in practice. The event brought together senior industry experts as well as communications leads from local governments, regional governments and city authorities around the EU, to share their strategic insights and practical experience of meeting real-world communications challenges.

Overall, the EuroPCom initiative, within which the CoR is a core stakeholder alongside the European Parliament, European Commission, the Council of Ministers and the Council Presidency, is a dialogue in which actors can share best practice about issues such as branding, public institutions and social media or dialogue with citizens. It also aims to stimulate the awareness of the potential of a decentralised communications approach within the EU institutions. This was one of the CoR's most successful policy Forums in 2011, bringing together more than 650 public sector communications professionals from around the EU.

The fifth CoR Forum in 2011 was held in December and focused on the topic of "EU research and innovation: what role for regions and cities after 2013?" This organisation of this forum was prompted by the fact that the EU budget is set to increase funding for research and innovation in the EU by 46%. This event brought together 350 participants to examine ways in which this new approach to funding could be linked to local and regional challenges, and also allowed the CoR to showcase examples of good practice from regional innovation programmes operating around the EU.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. The CoR's emergent international relations profile

Under the leadership of the current president Mercedes Bresso and the current political Bureau, the CoR has taken its first substantive steps towards an international relations profile, with the CIVEX Commission taking the lead.

Two new international initiatives have been launched so as to support and reinforce the contribution that local and regional authorities make to the development of the EU's external dimension through cross-border, trans-national and inter-regional cooperation: the Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly (ARLEM) and the Standing Conference of the Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership (CORLEAP). Their activities in 2011 took forward an agenda to increase the visibility of relations at the sub-national level and to raise awareness of the contribution that strong cross-border relations at the local and regional level can make to a strong international partnership.

5.1 ARLEM - the Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly[12]

Having been established in 2010, ARLEM now meets in plenary session on an annual basis. In 2011, ARLEM adopted three thematic reports on the issues of local water management in the Mediterranean, urban development in the Mediterranean and on the state of the territorial dimension of the Union for the Mediterranean.

In a close alignment with the operation of the CoR, ARLEM operates with two functional committees (known as Commissions) which focus on the two main policy areas of concern for the remit of ARLEM. The first of these, ECOTER, is a Commission for Economic, Social and Territorial Affairs; the second, SUDEV, is the Commission for Sustainable Development. These function in broadly similar terms to the Commissions within the CoR, in that they prepare policy positions on issues of wider concern at the local and regional level around the region, and then present conclusions to the plenary session for discussion and subsequent adoption. Their more in-depth policy work leads the Commissions to meet slightly more regularly than ARLEM in plenary, and they met twice in 2011. These Commissions have been leading on the policy work conducted by ARLEM. The SUDEV Commission focused its attention on two main issue areas – renewable energy in the Mediterranean and desertification and climate change in the Mediterranean. The ECOTER Commission focused its attention similarly on two areas of shared concern at the local and regional level in the Mediterranean space – the operation of small and medium sized enterprises and the preservation and enhancement of cultural heritage in the Mediterranean. This choice of emphasis illustrates the likely direction ARLEM will take in coming years. Its creation strengthens connections between local and regional actors in the countries of the Union for the Mediterranean, and ARLEM

12 ARLEM has 84 members, 32 from the CoR, 10 from Associations of local and regional governments in the EU member states, and 42 representatives from local and regional governments in the Euro-Mediterranean area.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

provides a forum for exchange of ideas and experience as well as an opportunity to develop shared solutions to common policy challenges across the wider region.

5.2 CORLEAP – The Standing Conference of the Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership

Following in the wake of the ARLEM initiative, in 2011, the CoR launched a second high-profile international relations initiative which brings together local and regional representatives from the EU and from the Eastern Partnership countries in a new forum known as CORLEAP (the Standing Conference of the Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership). CORLEAP was set up in a bid to build on the strengths of the ARLEM initiative, and offers a new means by which to connect local and regional actors in this particular geographical area – Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and the Ukraine.

CORLEAP remains much smaller than its southern European counterpart, ARLEM, being made up of 36 members in total – 18 from the Eastern partner countries and 18 from the EU Committee of the Regions.

The inaugural meeting of CORLEAP took place in Poznan, Poland, on 8 September 2011, with the participation of Štefan Füle, European Commissioner for the European Neighbourhood Policy. The meeting concluded with the adoption of a set of recommendations which CoR President Mercedes Bresso delivered to the EU Heads of State and Government, as well as the EaP Heads of State at their Warsaw meeting at the end of September. These recommendations set out a number of action points for the future development of the EaP, notably that future bilateral agreements between the EU and the EaP partner countries should contain specific sections on strengthening local and regional self-government. CORLEAP also recommended that increased funding be provided for projects that support local democracy, human rights at local and regional level, as well as citizens' participation. The Heads of State of Government of the EaP in turn welcomed the creation of the CORLEAP initiative and called on the CoR and its partners in the EaP countries to continue working towards the establishment of a permanent institutional framework for cooperation.[13]

CORLEAP has been established as an accompaniment to the ongoing action being taken by the Commission and EU and Eastern partnership countries towards achieving the goals of the Eastern Partnership (EaP). In the medium term, CORLEAP is focusing on a set of policy recommendations regarding the contribution of local and regional authorities to the development of the Eastern Partnership, ahead of the next bi-annual EU-EaP Heads of State and Government summit in 2013. However, the initiative will continue to convene only on a yearly basis. It will hold regular thematically-oriented meetings in an effort to facilitate the exchange of best practices and know-how, as well as to encourage partnership working between local and regional authorities from differ-

13 Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit, point 21.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

ent countries in the Eastern Partnership area, with a view to them collaborating on cross-border EU funding proposals. CORLEAP's ambition is to become a hub for long-term co-operation and networking between regions and cities in the EU and in the countries of the Eastern partnership.

Plans are now afoot within the CoR to strengthen the CORLEAP initiative, by giving it an institutional structure. Following on from the first meeting of CORLEAP in Poznan, Mercedes Bresso sent a letter to all of the organisation's members to collate opinion on how best to develop the CORLEAP initiative and how to take forward its political agenda. Having a more permanent infrastructure would provide CORLEAP with a greater degree of stability and organisational effectiveness. Bresso's key suggestion was to create a Bureau structure which would act as a steering body between the annual CORLEAP conferences. This Bureau would itself be composed of twelve members, six from the CoR's CORLEAP memberships and nominated by the political groups of the CoR, and six members from the 18 EaP members of CORLEAP. In addition to coordinating CORLEAP's ongoing activities and preparing for its annual meetings, the Bureau would also be responsible for liaising with the permanent observers to the organisation, notably the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. The Bureau would be tasked with the job of drafting an annual report on the situation of local and regional authorities in the Eastern Partnership countries, which would then be presented at the annual CORLEAP conferences.

Whilst CORLEAP aims primarily to promote dialogue, other ambitions include organising regular profile-raising events with CORLEAP members in Brussels, which would further allow for debate between members on issues of regional concern. The CoR's input into CORLEAP is regarded as a valuable lynchpin to the operation, as this approach will allow for the cross-fertilisation between CORLEAP activities and the consultative work of the CoR, in order to facilitate a steady stream of information and policy recommendations into the European policy-making and legislative process.

5.3 Decentralised co-operation for development

As part of the increasing focus on an international relations profile within the CoR, and in addition to the institutional dimensions represented by the development of the ARLEM and CORLEP initiatives, in 2011, the CoR launched a new web portal for local and regional authorities on co-operation for development, an "Atlas of decentralised cooperation".[14] This site documents the activities of local and regional authorities in the field of decentralised co-operation for development, and was set up with the aim of allowing for the exchange of information, knowledge and expertise between local and regional authorities engaged in some form of international development co-operation. Given the wide range of legal forms of local and regional entities within Europe, the varying patterns of legislation affecting their competencies within the member states and the level of finance available to them to undertake any form of international co-

14 http://lra4dev.cor.europa.eu/portal/en/atlas/Pages/maps.aspx (15.03.2012).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

operation, this site allows the CoR to act as something of a "broker", highlighting success stories and providing evidence on how EU local and regional authorities have successfully managed to engage in a form of co-operation for development at the sub-state level in a developing country. Whilst the portal itself is still in its infancy, the idea of showcasing the role played by local and regional authorities in international development continues to gain traction within the increasingly internationalised work profile of the CoR, and in 2011 the forward studies unit commissioned a wide-ranging study of LRA engagement in overseas development.

6. Forward look

In the short term, the forthcoming agenda for the CoR will continue to be overshadowed by ongoing debates over the shape of the future EU budget, and in particular, the levels of funding that will be awarded to key issues of local and regional concern, notably cohesion funds. Tensions over the likely outcome of the budget negotiations already emerged in 2011, and undoubtedly continue to make an impact on the work of the CoR for the foreseeable future. Whilst this backdrop will likely shape the *nature* of the debate, the political agenda will continue to prioritise the themes that have begun to be developed in recent years, notably the external relations agenda.

Throughout 2011, the Committee of the Regions has continued to extend its political profile well beyond that originally foreseen for it at the time of its creation. Successive political leaderships have pushed at the boundaries of what the CoR can do and the result has been to develop a much wider set of initiatives and actions within the EU policy environment than a strict concentration on the formulation of Opinions and interaction with the EU institutions through the formal mechanisms of inter-institutional co-operation which are in place. The CoR's activities now take the body into the realm of civil society dialogue in Brussels, and its role as a facilitator of policy exchange has grown rapidly over the past few years. Its new emphasis on external relations has led the CoR to extend its function as a facilitator of dialogue to the borders of Europe, with the ARLEM and CORLEP initiatives offering new ventures for increased, multi-level political co-operation with the EU's nearest neighbours. However, the question as to the impact of these new, and increasing activities remains unaddressed. Even the CoR's own drive to assess its impact, notably the annual impact report, focused almost exclusively on the CoR's formal, political role, monitoring and mapping the extent to which its formal output has found an echo in subsequent EU legislative processes. The scope of its broader activities remains unassessed. The challenge for the CoR in the future will be to anchor itself in relevant policy networks, and to ensure that it strikes an effective balance between its formal political competences and its wider policy ambitions. This challenge will be taken up by Ramón Luis Valcárel Siso, current 1st Vice President of the CoR who is scheduled to succeed Mercedes Bresso as CoR President in the latter part of 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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. Rezensionen

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte 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/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Ein sehr gelungener Band zu Stand und Perspektiven der „Gemeinschaftsmethode" der Europäischen Union

Martin Große Hüttmann

Renaud Dehousse (Hrsg.) 2011: The ‚Community Method': Obstinate or Obsolete?, Houndmills, Basingstoke.

Die sogenannte Gemeinschaftsmethode ist ein im Wortsinne originelles Modell der Entscheidungsfindung in der internationalen Politik und ein Gegenmodell zur klassischen intergouvernementalen Methode. Die Gemeinschaftsmethode verweist auf die Ursprünge der europäischen Integration mit der Montanunion und den damit geschaffenen supranationalen Verfahren und Organen. Der von Renaud Dehousse, Jean Monnet-Professor und Direktor des Centre d'études Européennes am SciencesPo in Paris herausgegebene Band geht der Frage nach, ob die Gemeinschaftsmethode – so der Untertitel – „hartnäckig" ihre zentrale Bedeutung für die Praxis der Europäischen Union behaupten konnte oder ob sie nach gut fünfzig Jahren Integration „obsolet" geworden ist. Es gibt zwar keine einheitliche Definition des Begriffs Gemeinschaftsmethode, aber es lassen sich, so Dehousse, Elemente benennen, die in der Summe diese Methode kennzeichnen: Im Zentrum der Gemeinschaftsmethode steht die freiwillige und schrittweise Übertragung von (legislativen) Kompetenzen von der Ebene der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft; die Schaffung eines „supranationalen" Exekutivorgans, also die mit der Montanunion errichtete Hohe Behörde bzw. später die Kommission; die Möglichkeit, im Rat mit qualifizierter Mehrheit abstimmen zu können, was im Unterschied zum klassischen intergouvernementalen Aushandeln die Entscheidungsfindung erleichtert und beschleunigt; und schließlich die Überwachung der Beschlüsse der Gemeinschaft durch eine unabhängige Institution, also den Europäischen Gerichtshof (vgl. Dehousse, S. 3). Im Kern geht es also um den Versuch, ein supranationales politisches System und Modell von „checks and balances" zu etablieren, in dem die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten auf der Basis von politischen Spielregeln zu einem – im Erfolgsfalle – allgemein akzeptierten Konsens geführt werden können. Die Gemeinschaftsmethode sei, wie Dehousse zu Recht betont, nicht das „product of a hidden commitment to federalism" (Dehousse, S. 8), sondern das Ergebnis des utilitaristischen Kalküls der Mitgliedstaaten, die mithilfe dieser Methode „collective action"-Probleme lösen und Transaktionskosten reduzieren können. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Europäische Kommission und ihr im Vertrag verankertes Initiativmonopol. Weil Jean Monnet als erster Präsident der Hohen Behörde und späterer Vorsitzender des Aktionskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa als geistiger Vater dieses Modells gilt, wird die Gemeinschaftsmethode mitunter auch als „Methode Monnet" beschrieben – wenngleich dabei die Unterschiede nicht übersehen werden sollten.[1] Kennzeichnend für die

1 Vgl. dazu auch *Wessels, Wolfgang* 2001: Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?, Reihe Politikwissenschaft des Instituts für höhere Studien (IHS), Wien.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„méthode Monnet" ist vor allem die schleichende, dem Konzept des „Spill-over" folgende Übertragung von immer mehr Kompetenzen auf die supranationale Ebene, welches einer „Sachlogik" folgt und die demokratische Legitimation europäischer Politik lange Zeit vernachlässigt hat. Pascal Lamy, der langjährige Kabinettschef des Kommissionspräsidenten Jacques Delors und später selbst Mitglied der EU-Kommission, hat dies anschaulich so beschrieben: „Europe has been built in a St Simonian way from the beginning, this was Monnet's approach. The people weren't ready to agree to integration, so you had to get on without telling them too much about what was happening".[2] Diese auch als „integration by stealth" (Majone) bezeichnete Monnet-Methode zielt also auf einen besonderen Aspekt ab und deckt sich nur teilweise mit der Gemeinschaftsmethode, die Dehousse und seine Autoren und Autorinnen untersuchen.

Nach zwei einführenden Beiträgen von Renaud Dehousse und Giandomenico Majone, die sich ganz grundsätzlich mit der Gemeinschaftsmethode auseinandersetzen, folgen drei Kapitel, die mit „The Community Method at Work" überschrieben sind: Hier werden im einzelnen die Rolle des Europäischen Gerichtshofes (Susanne K. Schmidt), die wachsende Bedeutung, die dem Europäischen Parlament im Zuge seiner gestärkten Mitwirkungsrechte zukommt (Olivier Costa) und die Konsensfindung im Rat untersucht (Thomas König und Dirk Junge). Dann folgt ein dritter Teil, in dem Alternativen zur Gemeinschaftsmethode analysiert werden: Jolyon Howorth untersucht am Beispiel des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), welche Formen der Sozialisierung und Konsensfindung sich in mit Regierungsvertretern besetzten Gremien, die der Abstimmung in außen- und sicherheitspolitischen Fragen dienen, beobachten lassen. Er sieht hier neue, hybride Formen der Zusammenarbeit, weil sie weder dem Drehbuch der Gemeinschaftsmethode, noch dem Modell des klassischen zwischenstaatlichen Aushandelns folgen; Howorth bezeichnet diese Form als „Supranational Intergovernmentalism". Jörg Monar untersucht die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres („Dritte Säule" im Vertrag von Maastricht) und die dort zu beobachtenden Verschiebungen von der rein intergouvernementalen Kooperation („Schengen") hin zu einer schrittweisen Vergemeinschaftung des Politikfeldes. Und schließlich untersucht Jonathan Zeitlin die Erfahrungen, die die EU mit der „Methode der offenen Koordinierung" gemacht hat. Der vierte und letzte Teil des Bandes ist der Debatte um „New Modes of Governance" gewidmet. Diese neuen Formen der politischen Steuerung haben in den letzten Jahren in der politikwissenschaftlichen EU-Forschung eine (zu?) große Aufmerksamkeit erfahren; manche Autoren sprechen gar von einem „governance turn". Hier liefern Laura Cram, Philippe Pochet sowie Laurie Boussaguet, Renaud Dehousse und Sophie Jacquot ebenfalls sehr interessante Einblicke und runden den gelungenen Band ab. Ganz am Ende führt der Herausgeber die Ergebnisse der Einzelbeiträge zusammen und beantwortet die im Titel des Bandes aufgeworfene Frage „Obstinate or

2 Zitiert nach *Ross, George* 1995: Jacques Delors and European Integration, Cambridge, S. 194.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Obsolet?".[3] Aus seiner Sicht hat die Gemeinschaftsmethode über die Jahre hinweg eine „verblüffende Fähigkeit" (S. 199) gezeigt, sich weiter zu entwickeln, so dass sie sich immer wieder den neuen Herausforderungen (z.B. Osterweiterung) anpassen konnte. In den Zeiten der europäischen Staatsschuldenkrise und der Euro-Rettungspolitik haben vom „Economist" bis zu Joschka Fischer viele Beobachter die Gemeinschafts- bzw. die Monnet-Methode jedoch als überholt bzw. als stark reparaturbedürftig beschrieben.[4] Die Beiträge des Bandes haben die jüngsten Krisenerfahrungen der Europäischen Union noch nicht berücksichtigen können. Das bedeutet, dass die Gemeinschaftsmethode aufgrund der durch die Krise ausgelösten Dynamik und der bereits unternommenen Schritte in Richtung „mehr Europa" (z.B. „Economic Governance", Fiskalpakt etc.) den nächsten Lackmustest erst noch bestehen muss. Der vorliegende Band hat für diese ganz aktuelle Reformdiskussion eine sehr überzeugende Grundlage für die künftige Forschung und für die europapolitische Debatte geliefert.[5]

3 Die Frage ist ein Zitat aus einem wichtigen Beitrag aus der frühen Phase der integrationstheoretischen Debatten: *Hoffmann, Stanley* 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. in: Daedalus. 95 (3). S. 862-915.

4 Vgl. The Economist: The end of Monnet, vom 03.09.2011 und das Interview mit dem ehemaligen Bundesaußenminister Joschka Fischer in der Wochenzeitung DIE ZEIT vom 10.11.2011.

5 Vgl. dazu *Vitorino, Antônio* 2012: The Community Method: Historical Evolutions and Political Challenges. Tribune, Notre Europe, 13.03.2012 und vom Herausgeber des Bandes: *Dehousse, Renaud* 2012: The „Fiscal Compact": legal uncertainty and political ambiguity, Policy Brief No. 33, Notre Europe, Februar 2012, Paris (http://www.notre-europe.eu).

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Was machen Regionalbüros in Brüssel? Eine überzeugende Studie über regionale Interessenvertretung in der EU

Martin Große Hüttmann

Carolyn Rowe 2011: Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation, Houndmills, Basingstoke.

Als die ersten deutschen Länder in den 1980er und 90er Jahren eigene Informationsbüros in Brüssel eröffneten, kam es zu einem Streit mit dem Auswärtigen Amt. Die Länder-Büros sollten nicht als „Vertretungen" firmieren, weil für die Außenvertretung Deutschlands, so die Argumentation der Bundesregierung, nach dem Grundgesetz allein der Bund verantwortlich ist; der Vorwurf an die Länder lautete, sie betrieben eine „Nebenaußenpolitik". Die Länder hielten dagegen, dass die Europäische Gemeinschaft in immer mehr, ursprünglich ihnen vorbehaltene Kompetenzbereiche „hineinregiere", so dass sie – über die vorhandenen innerstaatlichen Verfahren der europapolitischen Mitwirkung (Bundesratsverfahren) hinaus – auch direkt in Brüssel ihre Interessen einbringen müssten. Der Streit zwischen dem Bund und den Ländern drehte sich in dieser frühen Phase um die Verwendung von Schildern und Briefköpfen. Aus heutiger Sicht mögen diese Kontroversen um politische Symbolik überholt erscheinen und einer legalistischen Herangehensweise geschuldet sein. Der von Carolyn Rowe vorgelegte Band zeigt, wie viel sich in den letzten Jahrzehnten verändert hat. Unter dem Stichwort „subnational mobilisation" und dem Leitbild „Europa der Regionen" werden seit den frühen 1990er Jahren die Aktivitäten der europäischen Regionen in Brüssel wissenschaftlich untersucht. Genau hier setzt auch die Arbeit von Rowe an: Sie untersucht in ihrer empirisch und methodisch sehr überzeugenden Studie die Arbeit von Regionalbüros in Brüssel und geht dabei der Frage nach, wie sich das unterschiedliche Maß an Aktivität und Engagement erklären lässt. Die Politikwissenschaftlerin und Expertin für „multi-level governance" von der Aston University in Großbritannien stellt ihrer Arbeit drei Fragen voran: 1.) Was konkret machen die regionalen Vertretungsbüros? 2.) Wie gehen sie in ihrer Arbeit vor, welche Strategien verfolgen sie und welche Ressourcen setzen sie ein? Und 3.) Wie erfolgreich sind sie dabei und welche Formen der Legitimation lassen sich unterscheiden (S. 10-11). Dabei werden nicht nur – wie in anderen Untersuchungen üblich – zwei EU-Staaten in den Blick genommen; Rowe nimmt Regionen aus einer größeren Zahl von EU-Staaten, auch aus den „neuen", also den ost- und ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten, in ihre Analyse auf. Die Untersuchung basiert auf der kritischen Analyse der Forschungsliteratur, den einschlägigen Dokumenten und Experteninterviews; letzteres erhöht den empirischen Wert der Studie und gibt viele interessante Einblicke in die konkrete Arbeit von Regionen in Brüssel. Die Vorzüge der Arbeit von Carolyn Rowe liegen in der vergleichenden Perspektive und der empirischen Breite der Untersuchung; es geht hier nicht um die Frage, ob und wann ein „Europa der Regionen" erreicht werden kann, sondern allein um die Form und Funktion von Regionalvertretungen in Brüssel und ihren möglichen Beitrag zu einer Politik, die unter dem Stichwort

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

„multi-level governance" subsumiert wird. Die Tatsache, dass fast alle europäischen Regionen ein Büro oder in Bürogemeinschaft mit anderen zusammen eine Einrichtung in Brüssel nutzen, zeigt, dass das Thema nicht nur wissenschaftlich von Interesse ist, sondern auch für die EU-Praxis von zentraler Bedeutung ist. Rowe hat mit ihrer Studie die Grundlagen gelegt für die weitere Beschäftigung mit dieser Thematik und sie hat eine Analyse präsentiert, die allen wärmstens zur Lektüre empfohlen werden kann, die eine empirisch und methodisch überzeugende Antwort haben wollen auf die Frage, was Regionalbüros in Brüssel eigentlich machen.[1] In der Öffentlichkeit wird die Arbeit der Regionalbüros kaum wahrgenommen und wenn doch, dann eher mit einem spöttischen Unterton, wenn vom Vertretungsbüro des Freistaats Bayern, einer 1905 erbauten Villa, als dem „Schloss Neuwahnstein" gesprochen wird.[2] Der damalige bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber hat bei der Eröffnung der neuen Einrichtung auf die Bedeutung des bayerischen „Horchpostens" in der EU-Hauptstadt hingewiesen: Für die bayerische Politik sei eine gut organisierte Interessenvertretung in Brüssel in vielen Fällen wichtiger als die Lobby-Arbeit in Berlin. Die Studie von Carolyn Rowe zeigt, warum es zu dieser „Verschiebung" der regionalen Interessenpolitik von den nationalen Hauptstädten in Richtung Brüssel gekommen ist und weshalb die Regionen in Europa dabei unterschiedliche Wege gehen.

1 Vgl. dazu auch *Marks, Gary et al.* 2002: What Do Subnational Offices Think They are Doing in Brussels?, in: Regional and Federal Studies, 12 (3), S. 1-23.

2 Vgl. dazu den Beitrag der Autorin (unter ihrem früheren Namen veröffentlicht) *Moore, Carolyn* 2006: „Schloss Neuwahnstein"? Why the Länder Continue to Strengthen Their Representations in Brussels, in: German Politics, 15 (2), S. 192-205.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Die Autoren

Elisabeth Alber, Dott.ssa: Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie Bozen (EURAC), Bozen.

Prof. Dr. Arthur Benz: Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt.

Prof. Dr. Julia von Blumenthal: Leiterin, Lehrbereich Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität, Berlin.

Mathias Bug, Diplom Sozialwirt: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft, Universität der Bundeswehr München.

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger: Direktor, Institut für Föderalismus, Innsbruck; Direktor, Vorarlberger Landtag, Bregenz; Mitglied, Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein.

Dr. Constanze Burger: Referat Europapolitik, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.

Matthias Chardon, M.A.: Referent, Abteilung Programmplanung und Management, Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt.

Dr. habil. Jürgen Dieringer: Institut für Politikwissenschaft 1, Andrássy Universität Budapest.

Dr. Annegret Eppler, Ass. iur.: Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Habilitandin, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Mag. Matthias Fink: Generalsekretariat, EVTZ „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino", Bozen.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster: Geographisches Institut, Eberhard Karls Universität Tübingen; Leiter, Südosteuropa-Gesellschaft, Zweigstelle Tübingen.

Anthony Gilliland: Doktorand, Department of Political and Social Sciences, Universität Pompeu Fabra, Barcelona.

Martin Große Hüttmann: Akademischer Oberrat, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen; geschäftsführendes Vorstandsmitglied, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen.

Prof. Dr. Volker M. Haug: Leiter, Abteilung für Rechtswissenschaft, Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht, Universität Stuttgart.

Dr.phil. habil. Andreas Heinemann-Grüder: Privatdozent, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bonn; Associate Researcher, Bonn International Centre for Conversion, Bonn.

Dominic Heinz MA/M.A.: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft, Otto-von Guericke-Universität, Magdeburg.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Dr. Axel Heise: Politischer Referent, Bund der Selbständigen (BDS) – Gewerbeverband Bayern e.V., München.

Dr. iur. Olivier Hermanns, LL.M. (Berlin): Juristischer Referent, Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen.

Prof. Dr. Rudolf Hrbek: Sprecher des Vorstands, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen.

Dr. Loretta Huszák: Budapest.

Prof. Dr. Charlie Jeffery: School of Social and Political Science, University of Edinburgh.

Dr. Andreas Kiefer: Generalsekretär, Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates, Straßburg.

Winfried Kretschmann: Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart.

Dr. Sven Leunig: Akademischer Rat, Institut für Politikwissenschaft, Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Christian Leuprecht Ph.D.: Department of Political Science and Economics, Royal Military College of Canada; Mitglied, Institute of Intergovernmental Relations, Department of Political Studies and School of Policy Studies, Queen's University.

Prof. Dr. Ursula Münch: Direktorin, Akademie für Politische Bildung Tutzing; Professorin, Innenpolitik und Vergleichende Regierungslehre, Universität der Bundeswehr München.

Prof. Dr. Klaus-Jürgen Nagel: Professor für Politische Theorie und Vergleichende Politikwissenschaft, Fakultät für Politik- und Sozialwissenschaften, Universität Pompeu Fabra, Barcelona.

Prof. Dr. Martin Nettesheim: Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht und Völkerrecht, Juristische Fakultät, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Felix Neumann M.A.: Student, Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Dipl.-Pol. Julia Oberhofer: Politikwissenschaftlerin, Berlin.

Dipl.-Pol. Simon Obermeier: Volontär, Singhofen, studierte Politikwissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und der Andrássy Universität Budapest.

Dr. Diana Pitschel: Referentin für Forschungspolitik, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., München.

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch: Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Jasmin Röllgen, M.A.: Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Politikwissenschaft, Universität der Bundeswehr München.

Dr. Carolyn Rowe: Aston Centre for Europe, Politics and International Relations, Aston University.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.

Apl. Prof. Dr. Peter Schmitt-Egner: Fachbereich 1/Politikwissenschaft, Social Science/European Studies, Universität Siegen.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider: Direktor, Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V. (DIF), Hannover.

Prof. Dr. Roland Sturm: Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen.

Prof. Dr. Bernhard Waldmann: Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht; Leiter, Nationales Zentrum am Institut für Föderalismus (IFF), Universität Freiburg i.Ue.

Dr. Alexandra Zoller: Leiterin, Referat Europapolitik, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.

Carolin Zwilling, Ass. iur.: Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Koordinatorin, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie Bozen (EURAC), Bozen.

https://doi.org/10.5771/9783845243122 - Generiert durch IP 216.73.216.36, am 19.01.2026, 07:56:39. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.